

MODUL PELATIHAN PENYEGARAN

Buku 2 Lembar Informasi

PENDAMPINGAN

DESA

Pengakhiran PNPM Mandiri Perdesaan dan  
Implementasi Undang-Undang  
Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa



KEMENTERIAN DESA  
PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL  
DAN TRANSMIGRASI



# **Modul Pelatihan Penyegaran Pendampingan Desa**

## **Lembar Informasi**



# **Modul Pelatihan Penyegaran Pendampingan Desa**

## **Lembar Informasi**

Pengakhiran PNPM Mandiri Perdesaan dan  
Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun  
2014 tentang Desa



## Visi dan Semangat Undang-Undang Desa

### a. Latar Belakang

Sejak kemerdekaan 1945, Republik Indonesia tidak pernah memiliki kebijakan dan regulasi tentang desa yang kokoh, *legitimate* dan berkelanjutan. Perdebatan akademik yang tidak selesai, tarik menarik politik yang keras, kepentingan ekonomi politik yang menghambat, dan hasrat proyek merupakan rangkaian penyebabnya. Prof. Selo Soemardjan, Bapak Sosiologi Indonesia dan sekaligus promotor otonomi desa, berulang kali sejak 1956 menegaskan bahwa sikap politik pemerintah terhadap desa tidak pernah jelas.

Perdebatan yang berlangsung di sepanjang hayat selalu berputar pada dua hal. *Pertama*, debat tentang hakekat, makna dan visi negara atas desa. Sederet masalah konkret (kemiskinan, ketertinggalan, keterbelakangan, ketergantungan) yang melekat pada desa, senantiasa menghadirkan pertanyaan: desa mau dibawa kemana? Apa hakekat desa? Apa makna dan manfaat desa bagi negara dan masyarakat? Apa manfaat desa yang hakiki jika desa hanya menjadi tempat bermukim dan hanya unit administratif yang disuruh mengeluarkan berbagai surat keterangan?

*Kedua*, debat politik-hukum tentang frasa kesatuan masyarakat hukum adat dalam UUD 1945 Pasal 18 B ayat (2) serta kedudukan desa dalam tata negara Republik Indonesia. Satu pihak mengatakan bahwa desa bukanlah kesatuan masyarakat hukum adat, melainkan sebagai struktur pemerintahan yang paling bawah. Pihak lain mengatakan berbeda, bahwa yang disebut kesatuan masyarakat hukum adat adalah desa atau sebutan lain seperti nagari, gampong, marga, kampung, negeri dan lain-lain yang telah ada jauh sebelum NKRI lahir.

Debat yang lain mempertanyakan status dan bentuk desa. Apakah desa merupakan pemerintahan atau organisasi masyarakat? Apakah desa merupakan *local self government* atau *self governing community*? Apakah desa merupakan sebuah organisasi pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota?

Dua Undang-undang yang lahir di era reformasi, yakni UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004, ternyata tidak mampu menjawab pertanyaan tentang hakekat, makna, visi, dan kedudukan desa. Meskipun frasa "kesatuan masyarakat hukum" dan adat melekat pada definisi desa, serta mengedepankan asas keragaman, tetapi cita rasa

“pemerintahan desa” yang diwariskan oleh UU No. 5/1979 masih sangat dominan. Karena itu para pemikir dan pegiat desa di berbagai tempat terus-menerus melakukan kajian, diskusi, publikasi, dan advokasi terhadap otonomi desa serta mendorong kelahiran UU Desa yang jauh lebih baik, kokoh dan berkelanjutan.

Pada tahun 2005, pemerintah dan DPR mengambil kesepakatan memecah UU No. 32/2004 menjadi tiga UU: UU Pemerintahan Daerah, UU Pilkada Langsung, dan UU Desa. Keputusan ini semakin menggiatkan gerakan pada pejuang desa. Pada tahun 2007, pemerintah menyiapkan Naskah Akademik dan RUU Desa. Baru pada bulan Januari 2012 Presiden mengeluarkan Ampres dan menyerahkan RUU Desa kepada DPR, dan kemudian DPR RI membentuk Pansus RUU Desa.

Pansus RUU Desa DPR RI menilai bahwa naskah RUU Desa versi pemerintah tidak sebagai naskah akademiknya. Karena itu Pansus membuka diri terhadap inspirasi dan aspirasi dari banyak pihak, mulai dari pemimpin desa, pakar, pegiat desa dan pejuang desa. Kombinasi antara pengetahuan, aspirasi, gerakan, momen politik dan komitmen politik mewarnai perjalanan RUU Desa di DPR. Para politisi DPR pasti mempunyai insentif dan kepentingan politik di balik RUU Desa, terutama menjelang Pemilihan Legislatif 2014. Setiap politisi pasti mempunyai hasrat untuk mencari kredit politik di mata orang desa. Tetapi semua anggota Pansus RUU Desa hingga pimpinan DPR sepakat meninggalkan politik kepartaian, sebaliknya mengedepankan politik kebangsaan dan politik kerakyataan ketika merumuskan dan membahas RUU Desa.

Baik pemerintah maupun DPD dan DPR membangun kesepahaman untuk meninggalkan desa lama menuju desa baru. Mereka berkomitmen untuk mengakhiri perdebatan panjang dan sikap politik yang tidak jelas kepada desa selama ini, sekaligus membangun UU Desa yang lebih baik, kokoh dan berkelanjutan. Setelah menempuh perjalanan panjang selama tujuh tahun (2007-2013), dan pembahasan intensif 2012-2013, RUU Desa akhirnya disahkan menjadi Undang-undang Desa pada Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 18 Desember 2013. Mulai dari Presiden, Menteri Dalam Negeri beserta jajarannya, DPR, DPD, para kepala desa dan perangkat desa, hingga para aktivis pejuang desa menyambut kemenangan besar atas kelahiran UU Desa. Berbeda dengan kebijakan sebelumnya, UU Desa yang diundangkan menjadi UU No. 6/2014, menegaskan komitmen politik dan konstitusional bahwa negara melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kokoh dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Visi dan komitmen tentang perubahan desa juga muncul dari pemerintah, setelah melewati deliberasi yang panjang dan membangun kompromi agung dengan DPR. Pidato Menteri Dalam Negeri, Gawaman Fauzi, dalam Sidang Paripurna berikut ini mencerminkan visi dan komitmen baru pemerintah tentang perubahan desa:

Rancangan Undang-Undang tentang Desa akan semakin komprehensif dalam mengatur Desa serta diharapkan akan mampu memberikan harapan yang besar bagi kemajuan dan kesejahteraan masyarakat dan pemerintahan Desa. Rancangan Undang-Undang tentang Desa yang hari ini disahkan, diharapkan dapat menjawab berbagai permasalahan di desa yang meliputi aspek sosial, budaya, ekonomi, serta memulihkan basis penghidupan masyarakat desa dan memperkuat desa sebagai entitas masyarakat yang kuat dan



## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

mandiri. Desa juga diharapkan dapat menjalankan mandat dan penugasan beberapa urusan yang diberikan oleh pemerintah provinsi, dan terutama pemerintah kabupaten/kota yang berada di atasnya, serta menjadi ujung tombak dalam setiap pelaksanaan pembangunan dan kemasyarakatan. Sehingga, pengaturan Desa juga dimaksudkan untuk mempersiapkan Desa dalam merespon proses modernisasi, globalisasi dan demokratisasi yang terus berkembang tanpa kehilangan jati dirinya.

Dengan pengaturan seperti ini, diharapkan Desa akan layak sebagai tempat kehidupan dan penghidupan. Bahkan lebih dari itu, Desa diharapkan akan menjadi fondasi penting bagi kemajuan bangsa dan negara dimasa yang akan datang.

Disamping itu, Undang-Undang tentang Desa ini diharapkan mengangkat Desa pada posisi subyek yang terhormat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena akan menentukan format Desa yang tepat sesuai dengan konteks keragaman lokal, serta merupakan instrumen untuk membangun visi menuju kehidupan baru Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera.

Secara garis besar perubahan ditunjukkan dengan pembalikan paradigma dalam memandang desa, pemerintahan dan pembangunan yang selama ini telah mengakar di Indonesia. Pembalikan itu membuahkan perspektif “desa lama” yang berubah menjadi “desa baru” sebagaimana tersaji dalam tabel berikut:

Tabel: Desa Lama Vs Desa Baru

Unsur-Unsur	Desa Lama	Desa Baru
Dasar konstitusi	UUD 1945 Pasal 18 ayat 7	UUD 1945 Pasal 18 B ayat 2 dan Pasal 18 ayat 7
Payung hukum	UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005	UU No. 6/2014
Visi-misi	Tidak ada	Negara melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera
Asas utama	Desentralisasi-residualitas	Rekognisi-subsidiaritas
Kedudukan	Desa sebagai organisasi pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota ( <i>local state government</i> )	Sebagai pemerintahan masyarakat, <i>hybrid</i> antara <i>self governing community</i> dan <i>local self government</i> .
Delivery kewenangan dan program	Target: pemerintah menentukan target-target kuantitatif dalam memnangun desa	Mandat: negara memberi mandat kewenangan, prakarsa dan pembangunan
Kewenangan	Selain kewenangan asal usul, menegaskan tentang sebagian urusan kabupaten/kota yang	Kewenangan asal-usul (rekognisi) dan kewenangan lokal berskala desa (subsidiaritas).

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

Unsur-Unsur	Desa Lama	Desa Baru
	diserahkan kepada desa	
Politik tempat	Lokasi: Desa sebagai lokasi proyek dari atas	Arena: Desa sebagai arena bagi orang desa untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan dan kemasyarakatan
Posisi dalam pembangunan	Obyek	Subyek
Model pembangunan	Government driven development atau community driven development	Village driven development
Karakter politik	Desa parokhial, dan desa korporatis	Desa Inklusif
Demokrasi	Demokrasi tidak menjadi asas dan nilai, melainkan menjadi instrumen. Membentuk demokrasi elitis dan mobilisasi partisipasi	Demokrasi menjadi asas, nilai, sistem dan tatakelola. Membentuk demokrasi inklusif, deliberatif dan partisipatif

### **b. Desa Lama**

#### **1. Negeranisasi, Korporatisasi dan Birokratisasi Desa**

Negara menghadapi dilema dalam memperlakukan desa. Di satu sisi negara-bangsa modern Indonesia berupaya melakukan modernisasi-integrasi-korporatisasi terhadap entitas lokal ke dalam kontrol negara. Negara menerapkan hukum positif untuk mengatur setiap individu dan wilayah, sekaligus memaksa hukum adat lokal tunduk kepadanya. Di sisi lain konstitusi, UUD 1945 Pasal 18B ayat 2, juga mengharuskan negara melakukan rekognisi (pengakuan dan penghormatan) terhadap kesatuan masyarakat hukum adat (desa, gampong, nagari, kampung, negeri dan lain-lain) beserta hak-hak tradisionalnya.

Sejak Orde Baru negara memilih cara modernisasi-integrasi-korporatisasi ketimbang rekognisi (pengakuan dan penghormatan). UU No. 5/1979, UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004 sama sekali tidak menguraikan dan menegaskan asas pengakuan dan penghormatan terhadap desa atau yang disebut nama lain, kecuali hanya mengakui daerah-daerah khusus dan istimewa. Banyak pihak mengatakan bahwa desentralisasi hanya berhenti di kabupaten/kota, dan kemudian desa merupakan residu kabupaten/kota. Pasal 200 ayat (1) UU No. 32/2004 menegaskan: "Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa". Ini berarti bahwa desa hanya direduksi menjadi pemerintahan semata, dan desa berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota. Bupati/walikota mempunyai cek kosong untuk mengatur dan mengurus desa secara luas. Pengaturan mengenai penyerahan sebagian urusan kabupaten/kota ke desa, secara jelas menerapkan asas residualitas, selain tidak dibenarkan oleh teori desentralisasi dan hukum tata negara.

Melalui regulasi itu pemerintah selama ini menciptakan desa sebagai pemerintahan semu (*pseudo government*). Posisi desa tidak jelas, apakah sebagai pemerintah atau sebagai komunitas. Kepala desa memang memperoleh mandat dari

rakyat desa, dan desa memang memiliki pemerintahan, tetapi bukan pemerintahan yang paling bawah, paling depan dan paling dekat dengan masyarakat. Pemerintah desa adalah organisasi korporatis yang menjalankan tugas pembantuan dari pemerintah, mulai dari tugas-tugas administratif hingga pendataan dan pembagian beras miskin kepada warga masyarakat. Dengan kalimat lain, desa memiliki banyak kewajiban ketimbang kewenangan, atau desa lebih banyak menjalankan tugas-tugas dari atas ketimbang menjalankan mandat dari rakyat desa. Karena itu pemerintah desa dan masyarakat desa bukanlah entitas yang menyatu secara kolektif seperti kesatuan masyarakat hukum, tetapi sebagai dua aktor yang saling berhadap-hadapan.

Birokratisasi merupakan bentuk kontrol birokrasi terhadap desa dengan perangkat pengaturan, pedoman, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis secara detail dan ketat (rigid) sehingga malah menghilangkan makna dan tujuan besarnya. Pendekatan ini ditempuh karena selain karakter birokrasi yang memiliki *governmentality* (hasrat untuk mengatur), juga didasari oleh argumen bahwa desa tidak mampu dan tidak siap. Ada sejumlah bentuk birokratisasi yang masuk ke desa: mengangkat sekdes menjadi PNS; memberikan tugas-tugas administratif yang begitu banyak kepada desa sampai pada RT; mereduksi makna tanggungjawab kepala desa kepada rakyat menjadi laporan pertanggungjawaban kepala desa kepada bupati melalui camat;

## 2. Desa Parokhial dan Desa Korporatis

Desa selama ini menjadi arena kontestasi pengaruh antara adat, pemerintah, jaringan kekerabatan, agama dan organisasi masyarakat sipil. Berbagai pengaruh ini membentuk karakter politik desa. Jika pengaruh adat paling kuat maka akan membentuk. Pengaruh kekerabatan dan agama yang jauh lebih menonjol akan membentuk desa parokhial. Pengaruh pemerintah yang sangat kuat membentuk desa korporatis, dan pengaruh organisasi masyarakat sipil membentuk desa inklusif atau desa sipil.

Secara hitoris semua desa, atau sebutan lain, pada dasarnya merupakan kesatuan masyarakat hukum adat, baik berbentuk genealogis, teritorial maupun campuran keduanya. Desa asli (*indigenous village*) sebagai desa warisan masa lampau ini masih tetap bertahan di sejumlah daerah (Papua, Maluku, sebagian Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah, Bali, sebagian Aceh, Nias, Mentawai, Badui, Anak Dalam dan sebagainya). Pengaruh adat jauh lebih kuat ketimbang pengaruh modernisasi, pemerintah, agama dan juga organisasi masyarakat sipil. Desa-desa ini mempertahankan susunan asli dan pranata lokal untuk mengelola pemerintahan dan sumberdaya lokal. Bahkan desa asli sering mempertahankan institusi lokal mereka dari intervensi negara. Mereka mengabaikan (*emoh*) negara.

Para pemimpin adat mempunyai kekuasaan yang dominan, mulai dari dominan dalam penguasaan sumber-sumber agraria hingga menentukan siapa yang menjadi kepala desa, sehingga kepala desa harus tunduk kepada pemimpin adat. Desa adat tidak mengenal konsep warga (individu yang ditempatkan sebagai pribadi secara utuh, yang mempunyai hak dan kewajiban secara setara), tetapi lebih mengutamakan kebaikan bersama dengan basis komunitas (*community*). Kearifan lokal desa adat mengutamakan keseimbangan (hubungan manusia dengan manusia, manusia dengan

alam dan manusia dengan Tuhan), kecukupan dan keberlanjutan. Pada umumnya desa-desa adat mengelola SDA secara komunal yang mampu menghasilkan kemakmuran bersama, sehingga bisa disebut sebagai *welfare community*. Tetapi kalau dilihat dengan ukuran-ukuran kekinian, desa adat tidak hadir sebagai institusi yang memberikan *delivery public goods* (seperti kesehatan dan pendidikan).

### Kotak 1

#### Desa asli/adat Bali

Di Bali, desa asli tetap dipertahankan dalam bentuk desa pakraman, sementara desa yang dibentuk oleh pemerintah disebut dengan desa dinas. Desa pakraman dipimpin oleh pendesa yang mengurus urusan adat dan keagamaan serta Lembaga Perkreditan Desa (LPD), sementara desa dinas dipimpin oleh perbekel yang mengurus urusan pemerintahan, termasuk mengelola Alokasi Dana Desa (ADD). Meskipun terjadi dualisme, tetapi hubungan antara desa pakraman dan desa dinas bersifat koeksistensi, yakni saling mendukung dan melengkapi, sehingga selalu terjaga harmoni sosial. Koeksistensi dan harmoni itulah yang membuat desa-desa di Bali menjadi bertenaga secara sosial dan mempunyai emansipasi lokal dalam menyumbangkan kesejahteraan masyarakat. Sebagai contoh, sampai saat ini desa di Bali memiliki LPD yang kokoh, berkelanjutan, serta memberikan manfaat sebagai penyumbang kebutuhan dana bagi warga desa. Desa adat juga mempertahankan *subak* (institusi lokal asli yang mengatur dan mengurus pertanian dan pengairan), seraya menolak intervensi negara tentang pembentukan kelompok tani dan P3A.

Desa asli genealogis yang dibentuk oleh kombinasi antara adat dan struktur kekerabatan secara homogen cenderung awet dan harmonis meskipun sangat eksklusif (cenderung berorientasi ke dalam dan mengabaikan orang lain yang berbeda). Masalah baru kemudian muncul kearifan lokal semakin memudar, sementara pengaruh negara tidak berdampak signifikan. Pengaruh kearifan lokal dan pengaruh negara lebih kecil ketimbang pengaruh kekerabatan dan keagamaan. Pengaruh agama dan/atau pengaruh kekerabatan membuat desa-desa asli berubah menjadi desa parokhial: ada yang parokhialisme kekerabatan dan ada yang parokhialisme keagamaan. Karakter parokhial kekerabatan memang merupakan warisan sejarah masa lalu, dimana ikatan-ikatan kekerabatan menjadi *social bonding* bagi masyarakat, atau yang sering disebut dengan desa genealogis. Pemilihan kepala desa secara langsung selalu menjadi arena kontestasi politik antar kerabat (klan), dan kepala desa yang berkuasa selalu membangun emporium kecil yang dilingkari oleh jaringan kekerabatan. Kepala desa sangat dominan menentukan orang-orang yang duduk di BPD dan lembaga-lembaga lain yang berasal dari kerabatnya. Mereka juga mempunyai keyakinan bahwa "aliran sumberdaya mengikuti aliran darah", karena itu kepala desa mendistribusikan bantuan uang dari pemerintah hanya kepada lingkaran kerabatnya. Hubungan antara kepala desa dan BPD tidak bersifat konflikual, dan tidak ada juga mekanisme *check and balances*, melainkan terjadi hubungan kolusif dua institusi pemerintahan desa itu.

Jika pengaruh agama lebih kuat daripada pengaruh kekerabatan, desa akan tumbuh menjadi desa parokial berbasis agama. Desa seperti ini merupakan desa religius, yang lebih mengutamakan ketuhanan, keimanan, dan kegiatan-kegiatan keagamaan ketimbang kegiatan publik. Banyak kelompok keagamaan yang hadir dalam desa ini. Umat desa ini lebih banyak membicarakan Tuhan, agama dan surga di akherat ketimbang membicarakan masalah-masalah kesehatan, pendidikan, dan neraka di dunia. Ukuran keberhasilan pembangunan desa parokhial berbasis agama adalah keberadaan rumah-rumah ibadah, banyaknya ritual-ritual keagamaan, rendahnya kemaksiatan.

Desa parokhial yang bercorak kekerabatan mengusung semangat "aliran sumberdaya mengikuti aliran darah", sehingga setiap alokasi sumberdaya selalu menjadi arena pertarungan antarkeluarga. Struktur politik desa didominasi oleh kartel elite berbasis kekerabatan. Akibatnya warga yang tidak masuk dalam jaringan politik kekerabatan itu akan selalu marginal, tidak memperoleh akses ekonomi politik dengan baik. Sedangkan desa parokhial keagamaan menghasilkan desa religius. Desa semacam ini selalu membicarakan dan mengutamakan Tuhan, akherat dan sederet kegiatan keagamaan ketimbang memperhatikan isu-isu publik seperti kesehatan, pendidikan, infrastruktur dan kemiskinan. Jika desa korporatis memperlihatkan cerita sukses pembangunan dengan infrastruktur fisik, sementara para pemimpin dan umat di desa parokhial religius menjadikan tempat ibadah yang besar dan bagus sebagai ukuran keberhasilan yang paling utama, meskipun bersandingan dengan infrastruktur dan pelayanan publik yang buruk.

Selama ini ada dua kutub spektrum peran negara terhadap desa, yakni kutub dominasi (intervensi) dan kutub isolasi. Di satu sisi negara melakukan intervensi (dominasi) yang kuat terhadap desa, seraya melemahkan pengaruh lokal terhadap tatakua desa, sehingga menghasilkan desa korporatis yang seragam di seluruh Indonesia (lihat bagan 1). Negara memperlakukan desa hanya sebagai kepanjangan tangan dalam membentuk "negara administratif", sekaligus menjadikan desa beserta masyarakat hanya sebagai obyek penerima bantuan. Karena itu desa serta masyarakat tidak tumbuh secara emansipatoris sebagai subyek pemberi manfaat kepada warga secara mandiri.

Sebaliknya, di sisi lain, negara cenderung melakukan isolasi atau membiarkan terhadap desa asli dan desa parokhial. Desa asli sering mempertahankan institusi lokal mereka dari intervensi negara. Mereka mengabaikan (*emoh*) negara. Sikap ini memang mengandung kemandirian, tetapi tidak jarang adat-istiadat lokal yang tidak mengadaptasi nilai dan isu kehidupan publik (seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kemiskinan dan sebagainya), dan justru melemahkan warga, terutama kaum perempuan.

Desa korporatis merupakan karakter paling menonjol pada sebagian besar desa di Indonesia karena intervensi pemerintah secara seragam melalui UU No. 5/1979. Desa korporatis tampil sebagai kepanjangan tangan pemerintah yang menjalankan aturan dan petunjuk dari atas. Dalam desa korporatis terdapat alat-alat kelengkapan pemerintahan dan lembaga kemasyarakatan yang lengkap seperti BPD, PKK, LPMD, RT, Karang Taruna, dan lembaga-lembaga lainnya.

Model korporatis sebenarnya merupakan adaptasi secara seragam dari model desa-desa di Jawa. Meskipun pemerintah berhasil mengubah susunan asli menjadi susunan korporatis, tetapi secara substansial banyak desa di Luar Jawa mengalami kesulitan melakukan adaptasi model dan sistem desa ala Jawa itu. Umumnya desa-desa korporatis belum tumbuh menjadi institusi publik secara sempurna yang mampu memberikan pelayanan publik dasar (seperti kesehatan dan pendidikan), melainkan hanya memberikan pelayanan administratif kepada warga. Dengan kalimat lain, desa korporatis lebih mengutamakan pelayanan *civic service* ketimbang *civil service*. Kepala desa tidak bertindak sebagai pemimpin lokal yang mampu menggerakkan emansipasi lokal, melainkan hanya menjadi aparatur negara yang membantu tugas-tugas negara seperti pelayanan administratif, penarikan pajak, pengumpulan data, dan penyaluran bantuan pemerintah kepada warga.

Karakter politik desa itu menghasilkan kemanfaatan dan kemandirian yang berbeda-beda. Desa asli secara mandiri memberikan kemanfaatan secara ekonomi lebih besar, tetapi tidak memberikan manfaat dalam bentuk pelayanan dasar. Dengan kalimat lain, desa asli mempunyai emansipasi lokal dalam membangun kemakmuran ekonomi bagi masyarakat setempat. Desa parokhial tidak cukup signifikan memberikan manfaat terhadap kemakmuran ekonomi dan pelayanan dasar. Desa korporatis lebih banyak tergantung pada pemerintah, ketimbang menggerakkan emansipasi lokal. Desa ini lemah dalam *delivery public goods* dan *empowering common properties and local assets*. Desa lebih mengutamakan pelayanan administratif (*civic service*) ketimbang pelayanan kepada warga (*civil service*). Jika di desa terdapat layanan dasar, tetapi hal itu bukanlah emansipasi desa, melainkan layanan yang diberikan dari atas. Sedangkan desa sipil akan menunjukkan emansipasi yang secara mandiri memberikan manfaat dalam bentuk pelayanan dasar dan pengembangan ekonomi lokal.

### **3. Paradoks dan Involusi Pembangunan Desa**

Pembangunan desa telah menjadi ikon dan legenda besar perjalanan Orde Baru. Kalau bicara tentang Orde Baru mau tidak mau harus berbicara tentang pembangunan. Orde Baru juga melahirkan kreasi "pembangunan desa", meski konsep ini tidak dikenal dalam studi pembangunan. Studi pembangunan hanya mengenal pembangunan perdesaan (*rural development*).

Di aras desa, pembangunan menjadi sebuah fungsi dan menu yang disantap setiap hari oleh para pemuka desa. Pembangunan, menurut pemahaman awam, adalah upaya untuk menciptakan atau memperbaiki kondisi fisik dan nonfisik atau material dan spiritual. Jika mengikuti kebijakan pemerintah di masa lalu, pembangunan desa mempunyai dimensi yang sangat luas: membangun sarana dan prasarana fisik, ekonomi dan sosial; meningkatkan pendapatan masyarakat, menanggulangi kemiskinan, dan masih banyak lagi. Tetapi tradisi yang terjadi, pembangunan di desa adalah pembangunan sarana fisik (yang terlihat hasilnya seperti jalan, irigasi, pasar, tempat ibadah, kantor desa, dan lain-lain), yang diyakini bisa mempermudah transportasi dan arus transaksi ekonomi.

**Kotak 2****Paradigma Lama Pembangunan Desa**

- Fokus pada pertumbuhan ekonomi
- Negara membangun desa
- Otoritarianisme ditolerir sebagai harga yang harus dibayar karena pertumbuhan
- Negara memberi subsidi pada pengusaha kecil
- Negara menyediakan layanan sosial
- Transfer teknologi dari negara maju
- Transfer aset-aset berharga pada negara maju
- Pembangunan nyata: diukur dari nilai ekonomis oleh pemerintah
- Sektoral dan parsial
- Organisasi hirarkhis untuk melaksanakan proyek
- Peran negara: produser, penyelenggara, pengatur dan konsumen terbesar

Berbagai program pembangunan desa, baik sektoral maupun spasial, mengalir ke desa dengan dipimpin oleh negara (*state led development*) atau *government driven development*. Pada awal tahun 1970-an, negara menerapkan pembangunan desa terpadu (*integrated rural development-IRD*) untuk menjawab ketertinggalan, kebodohan maupun kemiskinan desa, sekaligus menciptakan wilayah dan penduduk desa yang modern dan maju. Sebagaimana dirumuskan oleh Bank Dunia, IRD mengambil strategi pertumbuhan dan berbasis-wilayah, terutama wilayah desa. Program IRD secara tipikal menekankan peningkatan produktivitas pertanian sebagai basis pendapatan orang desa, sekaligus mengedepankan kontribusi yang terpadu (sinergis) pendidikan, kesehatan, pelayanan sosial, pelatihan dan perbaikan infrastruktur pedesaan. Program IRD ditempuh melalui pendekatan perencanaan terpusat (*central planning*) dengan tujuan agar keterpaduan berbagai sektor dapat tercapai.

Dengan diilhami oleh IRD itu, pemerintah Orde Baru membuat cetak biru (*master plan*) pembangunan nasional secara terpusat, teknokratis dan holistik, yang dikemas dalam GBHN maupun Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). *Master plan* itu selalu mengedepankan dua sisi pembangunan, yakni sisi sektoral yang mencakup semua sektor kehidupan masyarakat dan sisi spatial/ruang yang mencakup pembangunan nasional, daerah dan desa. Dalam konteks ini pembangunan desa ditempatkan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, ia bukan sebagai bentuk *local development* apalagi sebagai *indigenous development* yang memperhatikan berbagai kearifan lokal. Semua departemen, kecuali Departemen Luar Negeri, mempunyai program pembangunan yang masuk ke desa.

Pendekatan pembangunan desa yang terpadu, berbasis wilayah pedesaan dan dirancang secara terpusat sangat terlihat dalam pengertian pembangunan desa versi pemerintah. Departemen Dalam Negeri waktu itu merumuskan pembangunan desa sebagai berikut:

Pembangunan Desa adalah suatu usaha pembangunan dari masyarakat pada unit Pemerintahan yang terendah yang harus dilaksanakan dan dibina terus-menerus, sistematis dan terarah serta sebagai bagian penting dalam usaha yang menyeluruh. Agenda ini dibagi menjadi tujuan jangka pendek dan jangka panjang. Tujuan Jangka Pendek: Untuk meningkatkan taraf penghidupan dan kehidupan rakyat khususnya di desa-desa yang berarti menciptakan situasi dan kekuatan-kekuatan dan kemampuan desa dalam suatu tingkat yang lebih kuat dan nyata dalam pembangunan-pembangunan berikutnya. Sedangkan Tujuan Jangka Panjang: Mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila yang diridloi oleh Tuhan Yang Maha Esa. Dalam hubungannya dengan sasaran pembangunan masyarakat desa, ditujukan untuk menaikkan produksi yang potensial yang dimiliki oleh desa, meningkatkan kesejahteraan dalam rangka pembangunan ekonomi. Kegiatan dan tindakan yang lebih intensif dan terarah daripada pembangunan masyarakat desa. Cara tersebut akan mewujudkan pula nilai ekonomi riil yang bebas di segala penghidupan dan penentu bagi suksesnya pembangunan nasional.

Para ilmuwan konservatif pun kemudian mengikuti garis pembangunan yang sentralistik dan berorientasi pada pertumbuhan itu. Pembangunan Desa, menurut para ilmuwan konservatif, adalah pembangunan yang dilaksanakan di desa secara menyeluruh dan terpadu dengan imbalan yang serasi antara pemerintah dan masyarakat dimana pemerintah wajib memberikan bimbingan sedang masyarakat memberikan partisipasinya dalam bentuk swakarsa dan swadaya gotong-royong masyarakat pada setiap tahap pembangunan yang diinginkan (C.S.T. Kansil, 1983 dan BN Marbun, 1988).

Peranan negara sangat dominan dalam pembangunan desa. Gagasan modernitas yang diperkenalkan pada masyarakat desa melalui mekanisme pembangunan desa, tidak lebih hanya merupakan manifestasi kontrol negara pada masyarakat desa. Hal ini diungkapkan secara gamblang dan konseptual oleh Mohtar Mas'oed (1994) sebagai berikut:

Sebagai bagian dari pembangunan nasional, pembangunan masyarakat desa (PMD) dikonseptualisasikan sebagai proses pengkonsolidasian berbagai wilayah teritorial dan pengintegrasian kehidupan masyarakat dalam berbagai dimensi (sosial, kultural, ekonomi maupun politik) ke dalam satu unit yang utuh. Dalam perspektif ini, program PMD yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru mengandung dua proses yang berjalan serentak namun kontradiktif. *Pertama*, PMD merupakan proses "memasukkan desa ke dalam negara", yaitu melibatkan masyarakat desa agar berperan serta dalam masyarakat yang lebih luas. Ini dilakukan melalui pengenalan kelembagaan baru dalam kehidupan desa dan penyebaran gagasan modernitas. *Kedua*, PMD juga berwujud "memasukkan negara ke desa". Ini adalah proses memperluas kekuasaan dan hegemoni negara sehingga merasuk ke dalam kehidupan masyarakat desa dan sering mengakibatkan peningkatan ketergantungan desa terhadap negara.



Argumen itu mengandung makna bahwa pada tahap pertama pemerintah menjanjikan warga desa untuk dilibatkan dalam pembangunan. Berbagai jenis proyek pembangunan diperkenalkan, baik melalui mekanisme Pelita, yang dilaksanakan berbagai instansi sektoral maupun melalui skema INPRES dan Bandes, telah berfungsi sebagai penyalur berbagai sumberdaya yang dimiliki pemerintah ke masyarakat. Sebagian besar kebijakan publik itu telah berhasil memobilisasi penduduk desa bisa menikmati hasil-hasil pembangunan, dan yang lebih penting lagi, bisa menerapkan hak, kewajiban dan tanggung jawab sebagai warganegara penuh. Dengan kata lain, proses ini bisa membuka jalan menuju partisipasi, modernisasi dan juga demokratisasi.

Namun proses di atas kurang didukung oleh proses yang kedua. Pengalaman menunjukkan bahwa dalam praktek masyarakat desa hanya bisa mengakses ke negara, apabila negara punya akses ke bawah. Melalui berbagai aturan main program pembangunan desa, negara melakukan intervensi dan menuntut monopoli pengabsahan atas lembaga-lembaga dan prosedur yang mempengaruhi kehidupan masyarakat desa. Penetrasi ini dilakukan dengan pembentukan lembaga-lembaga yang didominasi oleh pemerintah, seperti LKMD, KUD, PKK, dan sebagainya. Demikian juga peranan dominan Kepala Desa yang sebenarnya merupakan agen pemerintah pusat (negara) di desa, yang benar-benar berhasil dalam melaksanakan program pembangunan dan sekaligus menerapkan kebijakan massa mengambang.

Dengan demikian, pembangunan desa terpadu juga ditempuh dengan pendekatan yang sinergis antara peran pemerintah (yang membuat perencanaan dan pendanaan secara sentralistik) dengan swadaya (bukan partisipasi) masyarakat. Peran pemerintah itu diwujudkan dengan menjalankan Inpres Bantuan Desa (Bandes), kemudian disusul dengan Inpres-inpres lainnya seperti Inpres Daerah, SD, kesehatan, jalan, reboisasi dan lain-lain. Pada tahun 1969, bantuan desa senilai 100 ribu rupiah dan meningkat terus sampai dengan 10 juta rupiah pada akhir-akhir hayat Orde Baru (1999), menyusul lahirnya desentralisasi melalui UU No. 22/1999. Bantuan desa tentu bukanlah *treatment* terhadap desentralisasi dan pemerintahan desa, melainkan sebagai solusi atas pembangunan desa. Pemberian bandes pada tahap pertama (Pelita I) berdasarkan pada Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 16/1969 tertanggal 26 Februari 1969, yang kemudian ditindaklanjuti dengan surat bersama Mendagri dan Menteri Keuangan, serta di-*update* terus-menerus setiap tahun melalui Surat Menteri Dalam Negeri, sebagai petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis pengelolaan bantuan pembangunan desa.

Ketika Inpres Desa dilancarkan pertama kali, ada tiga argumen resmi yang melandasinya. *Pertama*, kondisi desa-desa di seluruh Indonesia sebelum dilaksanakannya Repelita sangat memprihatinkan, terutama keadaan prasarana desa yang meliputi prasarana produksi, perhubungan, pemasaran dan sosial yang jumlahnya sangat terbatas. *Kedua*, banyak masalah yang dihadapi oleh desa terutama di desa-desa pedalaman yang sulit komunikasinya, rendahnya tingkat pengetahuan dan keterampilan, fasilitas kesehatan dan kebersihan yang tidak memadai, dan kelemahan dalam sosial budayanya, administrasi, rendahnya manajemen dan pengawasan. *Ketiga*, sejarah telah membuktikan bahwa peranan masyarakat desa sangat besar dalam rangka mempertahankan kemerdekaan. Potensi swadaya gotong royong masyarakat desa yang sangat besar ternyata merupakan modal yang nyata dalam memelihara

ketahanan nasional, sekaligus potensi yang perlu dirangsang untuk mensukseskan pembangunan.

Semangat pertumbuhan dan pemerataan tercantum secara eksplisit dalam kerangka tujuan bantuan pembangunan desa. *Pertama*, mendorong, menggerakkan dan meningkatkan swadaya gotong royong masyarakat dalam pembangunan desa. *Kedua*, mengusahakan agar pemerintah desa dan semua lembaga yang ada seperti Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), Lembaga Musyawarah Desa (LMD), Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) dan lembaga-lembaga lainnya dapat berfungsi sebagaimana mestinya. *Ketiga*, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan Lumbung Desa/Prekreditasi Desa dengan mendorong swadaya masyarakat, yang selanjutnya untuk menanggulangi kerawanan pangan dan menunjang upaya pencapaian swasembada pangan serta mengatasi kelangkaan permodalan di desa. *Keempat*, meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan usaha-usaha ekonomi pedesaan ke arah kehidupan berkoperasi dalam rangka meningkatkan pendapatan. *Kelima*, meningkatkan kemampuan dan keterampilan masyarakat agar berpikir dinamis dan kreatif yang dapat menumbuhkan prakarsa dan swadaya masyarakat yang pada hakekatnya merupakan usaha ekonomi masyarakat pedesaan sehingga mampu memproduksi, mampu mengolah dan memasarkan hasil produksinya serta dapat menciptakan dan memperluas lapangan kerja di pedesaan.

Tetapi rupanya tujuan bandesa itu berubah-ubah dari tahun ke tahun. Sampai tahun 1980-an, tujuan penciptaan lapangan kerja di pedesaan masih sangat ditekankan, tetapi memasuki tahun 1990-an bersamaan dengan Program IDT (1994/1995) dan perubahan dari pembangunan desa menjadi pembangunan masyarakat desa, tujuan penciptaan lapangan kerja itu dihilangkan. Pada tahun 1997, muncul surat Mendagri No. 412.6/1237/SJ, yang mengedepankan beberapa tujuan bandes yang agak berbeda dengan tujuan-tujuan sebelumnya. *Pertama*, mendorong, menggerakkan dan meningkatkan swadaya gotong royong serta untuk menumbuhkan kreativitas dan otoaktivitas masyarakat dalam pembangunan desa dengan memanfaatkan sumberdaya alam yang ada secara optimal. *Kedua*, meningkatkan kemampuan sumberdaya manusia (SDM) baik aparat maupun masyarakat desa antara lain melalui kegiatan Latihan Pengembangan Pembangunan Desa Terpadu yang juga melatih KPD, serta memajukan dan mengembangkan peranan wanita dalam pembangunan masyarakat desa. *Ketiga*, meningkatkan fungsi dan peranan kelembagaan masyarakat di desa yang mencakup LKMD dan LMD. *Keempat*, membangun, mengembangkan dan pemeratakan serta memelihara prasarana dan sarana pendukung di pedesaan. *Kelima*, mengembangkan ekonomi rakyat di pedesaan lewat pengembangan usaha ekonomi produktif dalam rangka peningkatan produksi dan pemasaran barang dan jasa masyarakat pedesaan.

Mengapa terjadi pergeseran tujuan bandes dari 1980-an ke 1990-an? Apakah tujuan yang digariskan pada tahun 1970-an sampai 1980-an sudah membuahkan hasil secara optimal? Bagaimana proses, hasil dan manfaat program bandes yang sudah berjalan selama 30 tahun (1969 sampai 1999)? Apakah waktu 30 tahun tidak cukup untuk mendobrak transformasi desa secara mendasar menuju kesejahteraan dan kemandirian masyarakat desa?

Serangkaian pertanyaan itu mungkin terlalu besar untuk diajukan. Bagaimanapun bandes adalah sebuah investasi pemerintah yang terlalu kecil bila dibandingkan dengan investasi pembangunan sektoral. Lagipula investasi yang masuk desa tidak hanya melalui pemerintah, tetapi juga melalui pemodal dengan skema industrialisasi maupun privatisasi. Oleh karena itu, ada begitu banyak variabel dan aktor yang sangat menentukan transformasi ekonomi-politik desa, termasuk menentukan jalan desa menuju kesejahteraan, keadilan dan kemandirian. Jika kesejahteraan, keadilan dan kemandirian sampai sekarang belum berpihak kepada desa, sementara pembangunan desa sudah dijalankan selama tiga dasawarsa, berarti investasi yang ditanam oleh pemerintah dan pemodal mengandung banyak kekeliruan, baik dari sisi perspektif, pendekatan, disain kebijakan, maupun implementasi di lapangan. Meskipun demikian, penilaian terhadap bandes bisa kita lakukan dengan memperhatikan aspek disain, tujuan, manfaat, dan hasil-hasilnya.

Sampai sekarang belum ada dokumen evaluasi terhadap program Bandes yang komprehensif, kritis dan mendalam. Pada tahun 1998, Ditjen PMD Depdagri bekerjasama dengan sejumlah perguruan tinggi (UI, IPB, UNBRAW dan UNHAS) melakukan penelitian evaluasi terhadap kinerja dan dampak bantuan desa. Secara akademik banyak cerita dan data menarik yang dihasilkan oleh penelitian itu, tetapi hal itu tidak mencerminkan sebuah evaluasi yang komprehensif di seluruh daerah, melainkan hanya berbentuk penelitian yang mengambil beberapa daerah sampel. Orang sering bertanya, apakah hasil riset selalu menjadi pijakan bagi inovasi kebijakan, atau hanya menjadi dokumen administratif proyek yang memenuhi meja kerja birokrasi dan perguruan tinggi. Tampaknya Inpres Bandes berjalan secara rutin seperti halnya mekanisme kerja birokrasi, dan secara berkala (karena tradisi Asal Bapak Senang yang tidak jujur) pihak pelaksana selalu menampilkan banyak cerita sukses di tingkat desa, terutama cerita mengenai prestasi menggalang swadaya masyarakat dan capaian proyek prasarana fisik yang bisa dilihat secara langsung dengan mata-kepala.

Kita sering mendengar cerita sukses pembangunan desa yang dijalankan dan disiarkan oleh pemerintah. Setiap tahun, tepatnya tanggal 16 Agustus, Presiden selalu menyampaikan pidato kenegaraan yang berisi banyak cerita sukses program-program pembangunan, termasuk program pembangunan desa melalui Inpres Bandes. Meskipun ditemukan banyak kelemahan dan kegagalan, di setiap tahun pemerintah selalu menunjukkan sederet cerita sukses program bantuan desa, baik dari sisi manfaat dan hasilnya. Tabel 2.1 menggambarkan volume keluaran proyek-proyek bantuan desa yang digunakan untuk membangun berbagai prasarana: produksi (bendungan, irigasi, waduk, bronjong, dll); perhubungan (jalan, jembatan, gorong-gorong, dll); pemasaran (pasar, kios, lumbung, dll); sosial (gedung serba guna, lapangan, tempat ibadah, siskamling, dll). Seperti biasa pemerintah selalu menampilkan target-target kuantitatif yang fantastis. Pada tahun pertama (1969/70), ada sejumlah 86.009 volume proyek yang dihasilkan, terdiri dari 38.778 volume proyek sarana produksi; 32.344 volume sarana perhubungan; 10.083 sarana pemasaran; dan 4.804 sarana sosial. Kalau jumlah desa pada tahun itu sebesar 44.478, berarti volume 4 (empat) jenis proyek itu belum menjangkau secara merata ke seluruh desa. Lonjakan volume proyek terjadi pada tahun 1982/83, yakni sejumlah 232.921 proyek. Angka ini barangkali sudah mampu menjangkau secara merata ke seluruh desa yang jumlahnya 64.650. Tetapi data yang pasti belum jelas, apakah setiap proyek mampu menjangkau ke setiap desa.

Yang juga perlu dicermati, ternyata memasuki dekade 1980-an, sebagian besar proyek Inpres Desa dilarikan ke pembangunan atau peningkatan prasarana sosial (gedung serba guna, tempat ibadah dan poskamling), sementara proyek-proyek untuk pendukung peningkatan ekonomi produktif (prasarana produksi dan pemasaran) cenderung berkurang. Sejak 1986/87, sebagian dana bandes dialokasikan untuk mendukung sarana ekonomi seperti pengembangan simpan pinjam, dana bergulir dan koperasi. Semua ini merupakan bentuk "katup pengaman" di tingkat lokal dan pemerataan akses penduduk terhadap modal kecil.

**Tabel: Hasil-hasil proyek pembangunan yang dibiayai dengan Inpres Desa**

No	Periode	Pr	Per.	Pem.	Sos.	Ek.	Jumlah
1	1969/70	38.778	32.344	10.083	4.804		86.009
2	1973/74	23.091	24.019	4.915	6.339		58.364
3	1978/79	17.365	36.386	3.117	30.736		87.604
4	1982/83	65.179	37.061	12.660	118.021		232.921
5	1986/87	75.474	35.414	11.930	138.762	12.497	261.580
6	1989/90	29.453	32.839	90.515	88.596	62.550	241.403
7	1991/92	28.275	34.820	6.314	146.919	59.662	216.328
8	1992/93	18.778	40.754	4.961	122.868	79.082	187.361

Catatan: Pr (Produksi), Per (Perhubungan), Pem (Pemasaran), Ek (ekonomi: simpan pinjam, koperasi, dll). Sumber: Ditjen PMD Depdagri, *Hasil Pelaksanaan Inpres Bantuan Pembangunan Desa Pelita I s.d Tahun Keempat Pelita V* (Jakarta: Depdagri, 1994).

Inpres Desa telah berhasil berbagai sarana fisik desa yang bisa dilihat secara langsung dengan mata. Akan tetapi mengukur dampak bantuan Inpres pada berbagai tingkat pemerintah, termasuk desa, terasa lebih sulit, meski tidak disangsikan lagi peranan penting yang dimainkan bantuan ini dalam mewujudkan jaringan jalan yang lebih di pedesaan di seluruh pelosok Indonesia. Pihak swasta menyambut perbaikan ini dengan menyediakan alat yang murah dan cepat berupa bus mini atau dalam istilah populernya adalah Colt. Dibandingkan dengan jumlah bus yang hanya 20.000 pada tahun 1968, dan 200.000 jenis-jenis mobil lainnya, pada tahun 1985 jumlah bus di Indonesia mencapai 230.000 dan jumlah mobil penumpang hampir mencapai satu juta unit. Selain itu, jumlah truk dan mobil angkut yang lain mengalami kenaikan dari 93.000 menjadi 844.000. Jasa angkutan yang meningkat di berbagai tempat, sekaligus masuk ke pelosok desa, tentu menciptakan jalur transportasi dan pemasaran yang lebih baik, membuka lapangan pekerjaan, meningkatkan pendapatan para petani dan pedagang kecil di desa yang setiap hari mereka bisa memanfaatkan pasar yang ada (Nick Devas, dkk, 1989).

Dalam setiap tahun pidato kenegaraan Presiden RI, ada tiga hal penting tentang manfaat dan hasil yang dipersembahkan oleh Inpres Desa. *Pertama*, Inpres Desa telah dapat mendorong berbagai jenis usaha swadaya dan gotong royong masyarakat, sehingga besarnya sumbangan swadaya dan bantuan pemerintah secara bersama-sama terus berkembang dalam mendukung pembangunan desa. *Kedua*, Inpres Desa

telah mendukung peningkatan fungsi LMD, LKDM, PKK, dan juga KPD. *Ketiga*, Inpres Desa telah meningkatkan berbagai prasarana dan sarana desa, sehingga kemampuan memproduksi penduduk pedesaan meningkat, perhubungan dalam desa maupun antardesa semakin baik dan lancar, pemasaran hasil-hasil produksi semakin baik, dan pelayanan sosial semakin berkembang. Dengan kalimat lain, Inpres Desa telah memberikan sumbangan besar terhadap peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa.

Jika laporan-laporan resmi selalu menunjukkan banyak cerita sukses yang luar biasa, banyak penelitian independen memperlihatkan analisis dan temuan-temuan kritis. Contohnya adalah penelitian independen tim Universitas Indonesia (UI), Institut Pertanian Bogor (IPB), Universitas Syah Kuala, Universitas Brawijaya (UNBRAW) dan Universitas Hasanuddin yang bekerjasama dengan Depdagri dan BAPPENAS, tahun 1998, setahun sebelum Inpres Desa berakhir. Tim penelitian UI dan Syah Kuala di Aceh, misalnya, mengambil sejumlah kesimpulan berdasarkan temuan di lapangan. Pelaksanaan Inpres Desa memang mempunyai sejumlah dampak positif: (1) memotivasi warga desa untuk melaksanakan pembangunan desa; (2) mempercepat laju pembangunan desa; (3) telah dapat dibangun prasarana dan sarana sosial-ekonomi secara lebih baik; (4) berkembangnya kapital (modal) milik desa; dan (5) pengembangan SDM lembaga pemerintahan desa. Namun di balik cerita positif itu, Inpres Desa juga mengandung sejumlah dampak negatif. *Pertama*, tujuan peningkatan partisipasi belum tercapai sepenuhnya karena adanya kebijakan pemerintah atasan yang tidak memberikan iklim untuk pengembangan partisipasi. *Kedua*, pengelolaan (perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan) Inpres Desa belum berjalan secara optimal. Pada tahap perencanaan, misalnya, kelemahan terlihat dari minimnya keterlibatan (partisipasi) masyarakat dalam menyusun Daftar Usulan Rencana Proyek (DURP). *Ketiga*, munculnya rasa kurang percaya warga desa terhadap pemerintah atasan karena adanya "potongan-potongan" atas dana Inpres secara liar dan tidak bisa dipertanggungjawabkan. *Keempat*, terbukanya kesempatan bagi penguasa tingkat atasan untuk mengambil keuntungan-keuntungan demi kepentingannya melalui pengadaan barang-barang tertentu yang didistribusikan secara seragam kepada desa. *Kelima*, melemahnya swadana masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam pembangunan, karena adanya anggapan bahwa dana pembangunan sudah tersedia dari atas. *Keenam*, belum dapat meningkatkan pendapatan warga desa. Meski telah tersedia berbagai prasarana dan kapital desa, tetapi masih banyak warga desa yang hidup dalam keadaan miskin.

Proyek pembangunan desa bukan sekadar proyek Inpres Bandes. Proyek sektoral lain dengan berbagai bentuk Inpres juga masuk ke ranah desa. Jika Inpres Bandes merupakan stimulan untuk memobilisasi swadaya masyarakat, berbagai proyek sektoral merupakan bentuk tanggungjawab negara secara langsung terhadap desa. Pemerintah mengalokasikan bantuan khusus yang ditangani secara terpusat dan langsung oleh departemen-departemen, yang di daerah dibantu oleh instansi vertikal (dekonsentrasi). Dana ini misalnya mencakup: Bantuan Inpres Sekolah Dasar; Bantuan Inpres Kesehatan; Bantuan Inpres Penghijauan dan Reboisasi; serta Bantuan Inpres Panjang Jalan dan Jembatan. Dana pertama dan kedua ini memang dimasukkan dalam ABPD (*budgeter*), tetapi pemerintah daerah tidak mempunyai keleluasaan mengelola dana jenis kedua (*specific grant*) karena mekanisme pengelolaan dana ini sudah ditentukan secara

terpusat di Jakarta. Pemerintah melalui departemen meluncurkan program-program pembangunan desa secara sektoral dengan skema perencanaan terpusat dan pendanaan sendiri dari pusat. Dana ini dikelola sendiri oleh departemen, yang tidak dimasukkan dalam APBD (*nonbudgeter*). Pemerintah daerah, desa dan masyarakat setempat hanya sebagai penerima manfaat program terpusat itu, bukan sebagai partisipan (*subyek*) yang menentukan sendiri arah dan kebutuhan pembangunan. Karena itu, program-program yang digerakkan oleh pusat ini sering tidak sesuai atau salah sasaran serta tidak menumbuhkan kepemilikan dan tanggungjawab lokal.

Program pembangunan yang mengalir ke ranah desa selama Orde Baru memang menampilkan sederet "cerita sukses" yang luar biasa. Setelah berjalan selama tiga dekade, sebagian besar desa-desa di Indonesia telah mengalami perubahan wajah fisiknya. Desa jauh lebih terbuka, dengan jalan-jalan yang mulus, irigasi yang lancar, penerangan lingkungan yang memadai, tersedianya sarana transportasi yang semakin baik, jalur transaksi ekonomi yang kian terbuka, tersedianya sarana pendidikan dan kesehatan, dan seterusnya. Pada level mikro, pembangunan (*modernisasi*) telah mendorong mobilisasi sosial penduduk desa. Banyak tempat tinggal penduduk desa yang berubah menjadi lebih baik, semakin banyak orang desa yang berhasil meraih gelar sarjana dari perguruan tinggi, semakin banyak penduduk desa yang bertambah makmur, semakin banyak keluarga *sudra* (petani, nelayan, buruh) di desa yang berhasil menjadi *priyayi* (PNS, pejabat, guru, dosen, dokter, dan lain-lain) di kota, semakin banyak penduduk desa yang memiliki perlengkapan modern (motor, mobil, televisi, telepon selular, dan lain-lain). Kita juga sering menyaksikan data statistik resmi bahwa angka kemiskinan orang desa semakin berkurang, tingkat melek huruf kian meningkat, kondisi kesehatan makin membaik, usia harapan hidup semakin meningkat, dan seterusnya. Berdasarkan *oral history* dari para orang tua yang telah melewati 2-3 zaman, kondisi sosial-ekonomi desa yang lebih baik itu belum dirasakan dekade 1970-an. Dekade 1970-an baru dimulai modernisasi desa, yang hasilnya baru dirasakan mulai dekade 1980-an.

Namun sejumlah kemajuan dalam mobilisasi sosial itu tidak terjadi secara merata, dan secara umum kebijakan pembangunan desa juga mendatangkan banyak kerugian besar. Mobilitas sosial produk pembangunan itu ternyata tidak menjadi fondasi yang kokoh bagi transformasi sosial, bahkan hasil-hasil pembangunan desa di era sekarang tidak memperlihatkan keberlanjutan, atau bahkan cenderung mengalami jalan di tempat (*invulsi*). Derajat hidup orang desa tidak bisa diangkat secara memadai, kemiskinan selalu menjadi penyakit yang setiap tahun dijadikan sebagai komoditas proyek. Masuknya para pemilik modal maupun tengkulak melalui kebijakan resmi maupun melalui patronase semakin memperkaya para elite desa maupun para tengkulak, sementara para tunawisma maupun tunakisma semakin banyak. Petani selalu menjerit karena harga produk pertanian selalu rendah, sementara harga pupuk selalu membumbung tinggi. Pengangguran merajalela. Kaum perempuan mengalami marginalisasi, yang kemudian memaksa sebagian dari mereka menjadi buruh murah di sektor manufaktur maupun menjadi pamasok TKI (yang sebagian bernasib buruk) di negeri asing. Urbanisasi terus meningkat ikut memberikan kontribusi terhadap meluasnya kaum miskin kota yang rentan dengan penggusuran dan bermusuhan dengan aparat ketertiban. Proyek swasembada beras juga gagal. Sungguh ironis,

Indonesia sebagai negeri agraris tetapi harus melakukan impor beras dari negeri tetangga. Berbagai program bantuan pemerintah yang mengalir ke desa tidak secara signifikan mampu mengangkat harkat hidup orang desa, memerangi kemiskinan desa, mencegah urbanisasi, menyediakan lapangan pekerjaan dan lain-lain. Yang terjadi adalah ketergantungan, konservatisme dan pragmatisme orang desa terhadap bantuan pemerintah. Dengan demikian pembangunan desa yang dilancarkan bertahun-tahun sebenarnya mendatangkan kegagalan.

Mengapa pembangunan desa mengalami involusi, tidak mampu mengangkat *human well being* masyarakat desa? Sebenarnya sudah banyak argumen, evaluasi maupun riset yang mengemuka untuk menjelaskan kegagalan pembangunan desa. Penjelasan terbentang dari kacamata empirik, disain pembangunan maupun paradigma pembangunan. Ada penjelasan empirik yang bersifat klasik menegaskan bahwa pembangunan desa gagal karena miskinnya komitmen pemerintah, konsep hanya berada di atas kertas, rendahnya responsivitas kebijakan dan keuangan pemerintah daerah, birokrasi yang bermasalah, seringnya terjadi kebocoran, implementasi yang amburadul, dan sebagainya. Penjelasan kedua membidik dari sisi paradigma dan disain pembangunan. *Pertama*, pembangunan desa yang berorientasi pada pertumbuhan dan layanan sosial, dengan disain yang sangat teknokratis dan sentralistik, sebegitu jauh mengabaikan aspek keberlanjutan, konteks dan kebutuhan lokal, partisipasi, penguatan kapasitas lokal, dan *governance reform*. *Kedua*, aktor utama dalam pembangunan desa hanyalah negara dan pasar. Skema ini mengabaikan aktor masyarakat, sebab masyarakat hanya ditempatkan sebagai target penerima manfaat (*beneficiaries*), bukan subyek yang harus dihormati dan memegang posisi kunci pembangunan secara partisipatif. *Ketiga*, pembangunan desa terpadu hanya memadukan aspek-aspek sektoral, tetapi tidak memadukan agenda pembangunan dengan desentralisasi, rekognisi dan demokratisasi.

#### **4. Kapitalisasi dan Eksploitasi**

Kisah di atas merupakan satu sisi pembangunan masuk desa, yakni pembangunan berskala mikro-desa, yang digerakkan oleh negara. Di luar itu juga ada pembangunan berskala makro yang masuk ke wilayah desa atau bisa juga disebut sebagai kapitalisasi desa. Modal (investor), yang digandeng oleh negara, merupakan aktor utama kapitalisasi desa. Investor berkepentingan terhadap sumberdaya agraria yang dekat dengan desa. Ada investor yang membawa izin dari menteri maupun kepala daerah, langsung mengeksekusi proyeknya tanpa menghiraukan institusi desa. Ada juga investor yang memperoleh rekomendasi izin dari kepala desa secara tertutup tanpa menghormati warga. Ada pula investor bernegosiasi dengan sekelompok warga pemilik tanah tanpa menghiraukan institusi desa. Intervensi modal yang tidak merekognisi desa itulah yang sering menghadirkan konflik agraria dan marginalisasi terhadap entitas lokal. Setelah beroperasi, perusahaan menjalankan agenda tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility* – CSR), yang tidak melihat desa dan melakukan rekognisi terhadap desa secara utuh, melainkan memandang dan memperlakukan desa dengan tiga cara pandang: desa sebagai wilayah administratif dan unit pemerintahan, desa sebagai komunitas lokal dan desa sebagai lokasi proyek pembangunan.

Kapitalisasi desa bekerja di bawah payung modernisasi dan pembangunan ekonomi neoliberal. Hak-hak pada sumberdaya alam sebagaimana yang didefinisikan dalam berbagai sistem adat dianggap sebagai kendala bagi pembangunan ekonomi. Modernisasi itu dilakukan melalui dua jalan. *Pertama*, egulasi yang mengatur ekspansi dan konsolidasi kepemilikan dan kontrol negara terhadap sumberdaya alam. *Kedua*, kebijakan hukum agraria dengan tujuan mengubah hak-hak tradisional atau adat pada tanah menjadi kategori baru hak yang umumnya mengikuti model sistem hukum Eropa. Asumsinya adalah bahwa reformasi hukum yang menciptakan hak-hak kepemilikan swasta individu yang *marketable* akan memberikan sumbangan signifikan bagi pertumbuhan ekonomi. Ia akan menciptakan kepastian hukum yang lebih besar, individu-individu yang bebas dari belenggu komunal, dan memberikan jaminan untuk mendapatkan kredit yang produktif.

Dalam agenda eksploitasi sumberdaya alam untuk menuju pembangunan kapitalisme di Indonesia, dilakukan melalui reformasi hukum. Hukum yang dibuat lebih condong untuk alat atau instrumental ekonomi. Oleh karena itu reformasi hukum yang dilakukan, pemerintah Orde Baru membuka jalan bagi masuknya investasi baik Penanaman Modal Asing (PMA) maupun Penanaman Modal Dalam Negeri. Untuk itu maka telah dibuat UU No. 1/1967 dan UU No. 6/1968, dan peraturan-peraturan pelaksanaannya. Dalam soal eksploitasi hutan, dikeluarkan UU No. 5/1967.

Padahal semangat hak adat dinilai tinggi oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Hak ulayat "diangkat" ke tingkat yang lebih tinggi menjadi Hak Menguasai Negara. Adapun Hak Menguasai Negara memberi mandat pada pemerintah untuk : (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa "Pasal 2 ayat (2) UUPA".

Pasal 2 ayat (4) UUPA menyebutkan secara tegas, "hak menguasai dari negara tersebut di atas, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada masyarakat-masyarakat adat....."; Pasal 5 UUPA menyatakan secara tegas, Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dari Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa.

Program-program pembangunan yang bersifat kapitalistik pada sektor agraria atau dalam pengelolaan sumber daya alam, telah dicanangkan oleh Orde Baru meliputi: (1) Revolusi Hijau (2) Eksploitasi Hutan (3) Agroindustri. Program-program yang bersifat kapitalistik dan eksploitatif lainnya yang juga masuk ke ranah pedesaan seantero wilayah Indonesia juga dilakukan dengan program eksploitasi tambang maupun industri pedesaan.

Program Revolusi Hijau. Pemerintah Orde Baru telah melakukan kapitalisasi sampai ke ranah pedesaan secara besar-besaran melalui program reformasi pertanian. Program utamanya adalah revolusi hijau. Revolusi hijau adalah sebutan tidak resmi yang dipakai untuk menggambarkan perubahan fundamental dalam pemakaian teknologi budidaya pertanian yang dimulai pada tahun 1950-an hingga 1980-an di



banyak negara berkembang, terutama di Asia. Targetnya adalah tercapainya swasembada (ketersediaan) sejumlah bahan pangan di beberapa negara yang sebelumnya selalu kekurangan persediaan pangan seperti India, Bangladesh, Tiongkok, Vietnam, Thailand, serta Indonesia. Konsep Revolusi hijau di Indonesia dikenal sebagai gerakan Bimas (bimbingan masyarakat), yakni program nasional untuk meningkatkan produksi pangan, khususnya swasembada beras. Tujuan tersebut dilatarbelakangi mitos bahwa beras adalah komoditas strategis baik ditinjau dari segi ekonomi, politik dan sosial. Gerakan Bimas berintikan tiga komponen pokok, yaitu penggunaan teknologi yang sering disebut Panca Usaha Tani, penerapan kebijakan harga sarana dan hasil reproduksi serta adanya dukungan kredit dan infrastruktur.

Melalui kebijakan ini, pemerintah mengintervensi petani melalui penerapan kebijakan dan penyebaran input pembangunan pertanian. Pemerintah mempromosikan sejumlah paket faktor produksi pertanian yang semula tidak dikenal dalam proses-proses produksi pertanian tradisional (baca subsisten). Kini petani harus mengadopsi paket bibit Varietas Unggul Tahan Wereng (VUTW). Juga dipromosikan revolusi kimiawi berupa pupuk buatan (pabrikasi), pestisida serta berbagai anti hama, serta penerapan pola modern dalam pengolahan lahan dengan penggunaan *hand tractor*, penggunaan alat penggilingan padi (*rice mills*), serta mesin perontok padi, penggunaan jarak tanam, dan lain-lain.

Reformasi pertanian ini dibangun atas dasar asumsi materialisme yang sangat mengabaikan kultur pertanian yang selama itu menyatu dengan tradisi petani desa. Kebijakan pembangunan pertanian yang telah digariskan tersebut telah menjadikan transformasi kapitalisme lokal. Kapitalisasi di pedesaan ini berdampak melahirkan pemiskinan pada sebagian besar masyarakat petani di pedesaan terutama bagi para petani gurem maupun para buruh tani. Struktur negara, pembentukan modal, laju pertumbuhan industrialisasi (akumulasi modal) di bidang pembangunan pertanian inilah yang mengakibatkan kondisi ekonomi-politik pada masyarakat petani dan buruh tani semakin terpinggirkan.

Program reformasi pertanian telah berhasil mengubah model/cara produksi yang tradisional menjadi cara produksi modern demi mendatangkan *surplus value*. Namun di sisi lain telah menghancurkan keseluruhan sistem hubungan sosial ekonomi dalam cara-cara produksi tradisional yang sudah lama dilakukan para petani di pedesaan. Melalui program revolusi hijau ini telah mampu melembagakan kuku birokrasi dari tingkat pusat sampai ke ranah desa, di mana aparat pemerintah lokal, dari camat dan unsur-unsur sektoral kecamatan sampai kepala desa dan seluruh staf perangkat desa, mengendalikan seluruh program revolusi hijau (juga program-program pembangunan desa lainnya). Dari program-program pemerintah ini, mereka semakin memperoleh penguatan terhadap sentralisasi kekuasaan yang berhadapan dengan rakyat desa secara keseluruhan.

Seluruh pengalaman dalam eksploitasi sektor agraria yang lebih pada pengutamakan keuntungan secara makro di atas telah meminggirkan kegiatan industri kecil pertanian di desa yang berakibat meningkatnya kebutuhan akan uang tunai bagi para petani. Bersamaan dengan ini pula maka telah terjadi pembayaran tunai dari petani penggarap kepada para tuan tanah. Sementara itu para petani ini hanya sanggup membayar tunai dari uang hasil produksinya. Belum ditambah dengan

pengadaan faktor produksi pabrikan yang diproduksi oleh industri kapitalis dari perkotaan.

Gambaran ini sering dibarengi dengan adanya lintah darat yang meminjamkan uang pada masa-masa paceklik kepada para petani atau buruh tani dan menciptakan dasar bagi eksploitasi modal lintah darat. Proses demikian ini berkecenderungan dan berakibat semakin terlineasinya petani dari tanahnya sendiri. Dampak selanjutnya adalah terjadi proses pemiskinan yang berkelanjutan pada petani serta semakin membengkaknya jumlah pasar tenaga kerja yang murah di luar sektor pertanian.

Eksploitasi Hutan. Jalan menuju pembangunan kapitalisme di sektor kehutanan telah ditempuh Orde Baru dengan melakukan reformasi hukum. Hukum dibuat untuk instrumen ekonomi. Untuk membuka jalan bagi investasi PMA (Penanaman Modal Asing) dan PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri) dibuat UU. No. 1/1967 dan UU No. 6/1968. Dalam hal eksploitasi hutan, dikeluarkan pula UU No. 5/1967. Dalam UU. No. 5/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, secara jelas diatur penguasaan dan prosedur pengelolaan hutan. Dalam hal ini nampak sekali peran pemerintah yang dominan dalam mendefinisikan suatu wilayah hutan atau kawasan hutan.

Terdapat dualisme konsep yang dianut oleh Undang-undang ini, yaitu antara konsep Hak Menguasai dari Negara dengan konsep *Domein Verklaring* yang menyatakan bahwa Negara memiliki hutan. Dalam manajemen hutan, pemerintah memiliki hak monopoli untuk mendefinisikan suatu wilayah sebagai hutan atau kawasan hutan. Pasal 1 ayat 1: Hutan ialah suatu lapangan bertumbuhnya pohon-pohon yang secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup alam hayati beserta alam lingkungannya dan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai hutan. Demikian pula pada ayat 4. dikatakan bahwa Kawasan Hutan ialah wilayah-wilayah tertentu yang oleh Menteri ditetapkan untuk dipertahankan sebagai Hutan Tetap.

Dalam penguasaan hutan, UU. No. 5/1967 menyebutkan: "Kepada Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta dapat diberikan hak penguasaan hutan" (pasal 14 ayat 2); sedang untuk pemungutan hasil hutan, disebutkan: "Kepada warga negara Indonesia dan Badan-badan Hukum Indonesia yang seluruh modalnya dimiliki oleh warga negara Indonesia diberikan hak pemungutan hasil hutan".

Dengan peraturan-peraturan tersebut, negara menjamin dan memperlancar Hak Penguasaan Hutan (HPH) dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) kepada para pemilik modal besar yang cenderung mengabaikan jaminan-jaminan sosial bagi masyarakat lokalnya. Praktek pelaksanaan HPH semakin berkembang dan pemerintah juga memberikan kemudahan kepada swasta asing maupun dalam negeri dengan syarat membayar iuran (*licence fee*) kepada pemerintah serta menyerahkan sejumlah *royalty*. Iuran HPH adalah pungutan yang dikenakan atas kompleks hutan tertentu. Besarnya pungutan tersebut ditentukan berdasar luas hutan yang dikuasakan.

Selain penerimaan pemerintah, eksploitasi hutan juga memberikan kekayaan bagi investor asing maupun pribumi. Pada prakteknya kemudian, para pemodal asing di bidang HPH mengajak pemodal pribumi untuk membagi beban dengan cara membentuk perusahaan *joint venture*. Untuk mengatasi resistensi masyarakat adat pemerintah telah mengantisipasi melalui UU. No. 5/1967, pada pasal 17 yang

menyatakan, " pelaksanaan hak-hak masyarakat, hukum adat dan anggota-anggotanya serta hak perseorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan, baik langsung maupun tidak langsung yang didasarkan atas peraturan hukum, sepanjang menurut kenyataan masih ada, tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksud dalam undang-undang ini". Penjelasan pasal 17 menyebutkan, " karena itu tidak dibenarkan, andai-kata hak ulayat suatu masyarakat hukum adat setempat digunakan untuk menghalang-halangi pelaksanaan rencana umum pemerintah, misalnya: menolak dibukanya hutan secara besar-besaran untuk proyek-proyek besar.

Penindasan pada hak ulayat ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah No. 21/1970 tentang HPH dan HPHH. Pasal 6 ayat (1) menyatakan, " Hak-hak masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya untuk memungut hasil hutan yang didasarkan atas suatu peraturan hukum sepanjang menurut kenyataan masih ada, pelaksanaannya perlu ditertibkan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan penguasaan hutan.". Pada ayat (3) dipertegas kembali: "Demi keselamatan umum di areal hutan yang sedang dikerjakan dalam rangka pengusahaan hutan, pelaksanaan hak rakyat untuk memungut hasil hutan, dibekukan."

Praktek pelaksanaan HPH telah mengakibatkan kehancuran hutan yang luas, disebabkan karena pihak investor lebih mengutamakan keuntungan semata, mereka tidak melakukan usaha penanaman kembali pasca penebangan. Menurut data FAO, laju kerusakan hutan di Indonesia telah mencapai 1.314.700 ha per tahunnya. Hal ini berakibat pemerintah mendapatkan kritik yang bertubi-tubi dari NGO maupun pihak-pihak yang peduli atas kelestarian hutan.

Di pihak lain, permintaan hasil industri kehutanan meningkat terus (terutama kayu lapis, pulp, kertas dan rayon) yang semuanya ini bagi kepentingan pemerintah mampu mendatangkan devisa dan keuntungan yang melimpah ruah. Upaya untuk menghadapi kritik soal kerusakan hutan dan usaha pemasokan hasil industri hutan, maka pemerintah menelorkan program HTI (Hutan Tanaman Industri), yaitu " hutan tanaman yang dibangun dalam rangka meningkatkan potensi dan kualitas produksi dengan menerapkan silvikultur intensif untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri hasil hutan"

Program Agro Industri. Penurunan pendapatan negara dari Minyak Bumi pada dasa warsa akhir tahun 1986, mendorong pemerintah mengaktifkan ekspor non-migas sebagai uapaya peningkatan pendapatan negara. Salah satu primadona ekspor non-migas, untuk mengatasi menurunnya "boom minyak" adalah agro industri. Berbagai ketentuan dibuat untuk meningkatkan ekspor non-migas dikeluarkan Inpres 4/1985, Paket Kebijakan 6 Mei 1986. Sumber pembiayaan bagi investasi diperoleh melalui PMA dan PMDN. Investasi ini menunjukkan kecenderungan yang kuat bahwa pilihan agro-industri menjadi primadona di masa datang khususnya bagi kepentingan pemerintah maupun pihak investor.

Terdapat kecenderungan baru dalam bentuk yang khas bagi organisasi produksi agro-industri di Indonesia. Bentuk-bentuk khas organisasi produksi itu, mengkaitkan secara vertikal satuan-satuan usaha rakyat dengan perusahaan-perusahaan besar agro-industri yang bermodal besar. Bentuk-bentuk demikian ini memperoleh dukungan resmi dari pemerintah. Bentuk ini dikenal sebagai sistem Perusahaan Inti Rakyat (PIR),

yang dalam banyak kepustakaan pembangunan disebut dengan beragam istilah sebagai sistem “usaha tani kontrak” (*contract farming*) atau hubungan Inti-Plasma. Praktek model “Inti Plasma” dengan cara mengorganisasi produksi pertanian, di mana petani-petani kecil atau “plasma” dikontrak oleh satu perusahaan besar untuk menghasilkan hasil pertanian sesuai yang ditentukan dalam sebuah kontrak atau perjanjian. perusahaan yang membeli hasil pertanian itu, dapat melakukan bimbingan teknis, kredit dan menjamin pengolahannya maupun pemasarannya.

Sistem inti-plasma ini lahir karena para pemilik modal asing raksasa tidak bisa lagi menanam modalnya di asal negaranya (negara-negara maju). Sebab tidak ada lahan yang tersedia, serta biaya infrastruktur dan upah buruh yang tinggi. Maka mereka mengalihkan modalnya ke negara-negara Dunia Ketiga – seperti Indonesia. Hal ini karena penanaman modal tidak bisa lagi langsung seperti zaman kolonial, maka mereka kaum pemodal asing tersebut “numpang program” melalui agen-agen finansial, seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, dan lain-lain. Bagi rakyat Indonesia mengingatkan kembali pada penanaman modal raksasa perkebunan pada pada praktek kolonialisme pada masa lalu.

Namun, sesungguhnya model inti-plasma mempunyai sasaran yang tersembunyi, yakni mengeksploitasi petani dengan cara yang khas antara lain:

- (1) Pemberian kegiatan produksi pada para petani kecil, maka pengusaha (kapitalis) perkebunan dapat menghindarkan diri dari resiko dan ketidakpastian yang ada dalam investasi produksi, maupun perubahan harga pasar, dengan cara mengalihkan resiko-resiko tersebut kepada petani peserta.
- (2) Dengan cara membeli produk dari tani, dan bukan membeli tenaga kerja jadi buruh, pengusaha besar perkebunan mengalihkan semua soal pengerahan dan pengendalian tenaga kerja kepada rumah tangga petani (yang di dalamnya terdapat laki-laki, perempuan dan anak-anak). Dengan demikian, secara tersembunyi, ada proses “*self exploitation*” dimana rumah tangga tani “plasma” membayar upah lebih rendah dari yang seharusnya.
- (3) Soal mutu dan harga biasanya telah ditentukan dalam perjanjian, tetapi pengambilan keputusan mengenai mutu (yang menentukan apakah bahan baku milik petani itu diterima atau tidak) adalah pihak inti.
- (4) Melalui sistem ini, petani dipisahkan dari pasar bebas, karena kegiatan pengolahan dan pemasaran berada di tangan pihak inti.

Jadi dapat disimpulkan bahwa model “inti-plasma” adalah satu bentuk khas “penetrasi kapitalis ke dalam pertanian”. Dari seluruh gambaran tentang usaha eksploitasi di sektor agraria ini semua, menandakan bahwa Orde Baru telah mendirikan secara totalitas pembangunan ekonomi agraria tanpa penghancuran soal-soal agraria warisan kolonial. Bahkan, bangunan agraria yang baru tersebut berdiri atas warisan kolonial. Seperti yang telah dkemukakan oleh Sritua Arief (1976):

“Kebijakan ekonomi Indonesia dan proses ekonomi yang mengikutinya telah berjalan di atas struktur warisan kolonial... Dulu dikembangkan dan diperkuat untuk melayani negara-negara asal pihak penjajah, dan sektor massa agraria merupakan daerah yang

diabaikan dan sumber kuli murahan...Di atas struktur inilah kebijakan ekonomi Indonesia selama ini telah dijalankan, sehingga pada hakekatnya sadar, kita telah memperkuat dan mengembangkan struktur warisan kolonial."

Pendapat di atas dapat digunakan sebagai analisis bangunan agraria oleh Orde Baru. *Pertama*, tetap dipraktikkannya semacam *Domein Verklaring* dimana semua tanah yang tidak terbukti atas hak mutlak (*eigendom*) adalah domein negara. Hanya sekarang bedanya dilakukan oleh negara Orde Baru. Padahal domein Verklaring telah dihapus oleh UUPA 1960. Namun masih banyak tanah garapan kaum tani yang sudah turun temurun hanya merupakan tanah negara bebas. Para kaum petani hanya membuktikan dengan *girik* atau *letter C* atau di tempat lain disebut kekitir. Girik dan atau *letter C* atau kekitir, dianggap oleh pemerintah hanya bukti pembayaran pajak tanah. Status hukum tanah tersebut tanah negara yang di sewa oleh petani. Apabila sewaktu-waktu pemerintah membutuhkan, dengan mudah saja petani penggarapnya diusir dari tanah garapannya tersebut.

*Kedua*, dengan UU No. 5/1967, UU No. 1/1967 dan UU No. 6/1968 negara Orde Baru mengundang secara besar-besaran penanaman modal besar, baik modal asing maupun modal dalam negeri di pedesaan. Mulai dari Perusahaan Hutan hingga bentuk agro-industri, seperti perkebunan dan pengolahan hasil-hasil perkebunan. Tahun 1980-an, nampak nyata berbondong-bondong masuk ke pedesaan, yang berakibat tercerabutnya hubungan petani (termasuk masyarakat adat) dengan tanahnya. Hampir umum diberitakan di surat kabar, kebanyakan kasus tanah menunjukkan kekalahan kaum tani. Sementara itu, pada kantong-kantong perusahaan hutan dan industri pertanian, kaum tani perlahan-lahan mengalami perubahan dari pemilik tanah menjadi buruh. Keuntungan-keuntungan yang diperoleh dari hasil bumi pedesaan, melalui penanaman modal besar-besaran, mengalir deras kepada pemilik modal besar. Kaum tani tidak memperoleh kemakmuran atas proses itu. Penyedotan ini berlangsung terus sehingga lapisan terbawah dari masyarakat pedesaan tidak pernah terangkat nasibnya.

*Ketiga*, pemerintah Orde Baru lebih condong pada peningkatan produksi beras melalui bibit unggul, teknologi pertanian, pupuk, pestisida, dan organisasi kredit, KUD dan lain-lain, tanpa melakukan lebih dahulu pengaturan distribusi penggunaan dan pemilikan tanah secara adil bagi petani di pedesaan. Komitmen peningkatan produksi beras berarti lebih mendahulukan kepentingan industri di perkotaan dibanding pertanian di pedesaan. Kondisi kemakmuran petani secara umum, tidak seimbang dengan kemakmuran golongan yang mengambil keuntungan langsung dari hasil-hasil kerja petani.

Jadi sejak dulu buruh tani dan petani-petani gurem selalu menjadi "alas struktur sosial" bagi kemakmuran lapisan sosial lainnya. Mereka yang diuntungkan dari pembangunan di sektor agraria adalah para kapitalis agraria, birokrasi pedesaan, petani-petani kaya dan pengusaha-pengusaha pedesaan. Sementara itu, buruh tani dan kaum petani gurem (yang jumlahnya paling banyak) tetap hidup secara subsisten. Dengan demikian terjadi ketimpangan antara si kaya dan si miskin dipedesaan yang semakin mencolok. Nilai tukar petani sebagai indikator kemakmuran, tidak beranjak naik, bahkan semakin menurun.

*Keempat*, lapisan-lapisan penguasaan tanah menunjukkan bahwa para pemodal asing maupun dalam negeri menduduki lapisan teratas dalam penguasaan tanah yang cukup luas, kemudian di susul perusahaan perkebunan yang banyak dikuasai pemodal swasta, dan selanjutnya para penggarap dan lapisan paling bawah adalah para petani gurem. Hal ini menunjukkan bahwa kekuasaan atas tanah merupakan basis kekuasaan ekonomi dan politik, bertumpuk pada bentuk perusahaan hutan dan perkebunan besar yang dimiliki oleh pemerintah dan pihak swasta, yang termasuk di dalamnya kelompok modal asing. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa politik agraria kapitalis akan menguatkan posisi pemilik modal swasta, termasuk swasta milik asing dan pemerintah sebagai kekuatan ekonomi politik yang dominan. Dominasi modal inilah yang akan nampak pada konfigurasi kekuasaan ekonomi politik pada zaman Orde Baru hingga kini.

Industri Pertambangan. Kebijakan PMA maupun PMDN yang dilakukan oleh negara Orde Baru, merambah pula ke bidang pertambangan. Dalam bidang pertambangan, Pasal 8 (1) UU No.1/1967 menetapkan: "Penanaman modal asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerja sama dengan Pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku." Selanjutnya untuk melengkapi syarat bagi tumbuh dan berkembangnya bidang industri pertambangan maka menyusul diterbitkannya UU No. 11/1967 yaitu tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan. Di bawah UU tentang PMA dan PMDN dan UU Pertambangan beserta perangkat kebijakan lainnya sejak 1 Januari 1967 sampai dengan 30 Juni 1996, tercatat 215 buah perusahaan swasta yang menanamkan modalnya. 4 buah BUMN, 11 Koperasi juga terlibat dalam usaha pertambangan di Indonesia. Di antara 215 perusahaan swasta yang menanamkan investasi, tercatat 43 buah adalah PMA dan 172 PMDN dengan kumulatif investasi per Juni 1996 sebesar US \$ 6.357.083.000 untuk PMA dan Rp. 3.308.189.000.000,- untuk PMDN (BKPM : Juni 1996). Kebanyakan dari hasil industri tambang ditujukan untuk ekspor, apalagi hasil tambang non-migas yang didominasi oleh modal asing (bahkan sangat tergantung pada keterlibatan modal asing). Hal ini dilakukan antara lain disebabkan tidak tersedianya industri pengolah bahan baku tambang di dalam negeri yang dapat menyerap lebih banyak produk galian tambang, di samping itu pula politik perdagangan dan industri negara maju memang hanya menempatkan negara Indonesia sebagai produsen *raw material*, baik mentah maupun setengah jadi, untuk kepentingan dan kebutuhan olahan lanjut mereka.

Menurut Senghaas, keadaan semacam itu menggambarkan bahwa industri pertambangan yang didominasi oleh PMA memang berorientasi ekspor. Ini menunjukkan bahwa perdagangan luar negeri itu sendiri adalah bagian dari penetrasi kapital dari wilayah-wilayah metropolis (*center of capitalist world*) terhadap ekonomi masyarakat atau negara-negara berkembang dan terbelakang. Ia menganalisis: banyak memperlihatkan bahwa produksi yang berorientasi ekspor maupun macam-macam kegiatan ekspor lainnya, yang ada dalam tangan modal asing berasal dari wilayah-wilayah metropolis (Senghaas, 1977: 179)

Dalam konteks industri dan perdagangan hasil tambang, hubungan ekonomi yang sudah biasa dilakukan antara negara-negara sedang berkembang dengan negara industri maju, menunjukkan hanya ada sedikit pengolahan dilakukan di dalam

negeri penghasil bahan mineral, sehingga barang yang diekspor mempunyai nilai tambah yang tidak terlampau banyak. Negara-negara majulah yang akan mendapat keuntungan lebih besar dari industri pertambangan ini, karena merekalah yang menjadi penyerap produk mineral dari Indonesia, untuk kemudian diolah di negara industri dan setelah menjadi barang jadi dilempar kembali ke Indonesia. (skema alur ekspor-impor)

Dalam konteks ini, Arif dan Sasono (1987) berpendapat bahwa sesungguhnya interaksi Indonesia dengan pihak-pihak luar negeri yang merupakan proses internasionalisasi ekonomi, telah menimbulkan penghisapan surplus ekonomi dari bumi Indonesia. Kapitalisasi yang dilakukan perusahaan-perusahaan tambang besar (PMA maupun PMDN) kiranya hanya memanfaatkan segala kelebihan sumber-sumber mineral yang dimiliki Negara Indonesia. Industri pertambangan berskala besar telah melakukan eksploitasi kekayaan alam demi keuntungan ekonomi dalam jumlah yang sangat besar. Di dalam kegiatan usaha pertambangan modern berskala besar tersebut selalu dibarengi dengan tuntutan kestabilan politik maupun ekonomi serta keamanan.

Sejumlah pengamanan yang diperlukan untuk pengembangan usaha pertambangan, khususnya usaha pertambangan yang berskala besar, telah dipenuhi oleh negara Orde Baru melalui UU No. 11/1967 dan didukung oleh sejumlah peraturan yang lainnya seperti UU No. 1/1967 (PMA), UU No. 6/1968 (PMDN).

Namun industri pertambangan modern dalam skala besar selalu bersiko menciptakan pelanggaran HAM, baik yang dilakukan oleh badan usaha yang bersangkutan maupun oleh negara. Risiko ini muncul karena dua sifat dari usaha pertambangan skala besar itu sendiri. Pertama, usaha pertambangan skala besar sangat berhubungan dengan pengerukan kekayaan alam demi keuntungan ekonomi dalam jumlah yang sangat besar dan akan selalu bersinggungan dengan penentuan hak-hak atas sumber kekayaan tersebut. Kedua, usaha pertambangan modern berskala besar selalu menuntut kestabilan politik dan ekonomi serta keamanan dari negara atau wilayah tempat usaha pertambangan itu berlangsung. Sifat pertama berhubungan dengan persoalan perebutan sumber daya alam dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. Sifat kedua berhubungan dengan persoalan pengamanan sejumlah uang (modal) yang diinvestasikan untuk seluruh kegiatan perebutan sumber daya tersebut. Dalam konteks perebutan sumber daya inilah negara memiliki potensi yang sangat besar untuk terlibat dalam sejumlah pelanggaran HAM, karena dalam proses perebutan kekuatan-kekuatan politik dan hukum atau unsur-unsur kekuasaan akan terkait dalam menentukan klaim hak atas sumber daya alam yang diperebutkan. Klaim-klaim yang muncul berikut sejumlah argumentasi dan pembenarannya kemudian kemudian menjadi sangat mungkin dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik dari kelompok yang sedang berkuasa dalam pemerintahan. Dalam arti lain, sejumlah klaim dan pembenaran itu bisa jadi sudah terbeli oleh kepentingan ekonomi, tidak lagi 'terbeli' oleh kepentingan kesejahteraan yang seharusnya didahulukan oleh pemerintah yang sedang berkuasa, karena itu memang mandat yang diperolehnya atas kekuasaan politik yang dimilikinya.

Dilihat dari kerangka hubungan negara dengan dan proses-proses akumulasi modal, negara cenderung lebih mendukung proses penetrasi dan akumulasi modal itu sendiri, terlepas bagaimana dampaknya terhadap masyarakat/rakyat. Dalam konteks ini

maka negara telah berkiblat menciptakan kondisi-kondisi yang mendukung bagi akumulasi modal secara cepat dan bahkan tak segan-segan menyingkirkan hambatan-hambatan yang merintanginya melalui regulasi maupun dengan kekerasan. Biasanya segala fasilitas yang diberikan oleh negara kepada kegiatan pertambangan padat modal dan berskala besar bukanlah bertujuan untuk mensejahterakan rakyat.

Beranjak dari kebutuhan pengusaha akan keamanan dan stabilitas politik untuk mendukung usaha investasinya, itu maka negara bisa masuk ke dalam sejumlah aktivitas yang dapat diklasifikasikan sebagai pelanggaran HAM melalui sejumlah peraturan yang dibuat yang membuka ruang bagi terjadinya pelanggaran pelanggaran tersebut melalui tindakan-tindakan langsung di lapangan dalam rangka dan atas nama pengamanan investasi. Pelanggaran HAM ini bisa terjadi karena untuk membuat situasi politik stabil dan aman di atas permukaan sering diperlukan sejumlah pengekangan dan pembatasan, termasuk tindakan kekerasan, terhadap kegiatan rakyat dalam kehidupan politik, organisasi, dalam berargumentasi dan berpendapat dan lebih jauh lagi pembatasan kegiatan rakyat banyak dalam berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya.

Industrialisasi Pedesaan. Selain program-program pembangunan di sektor agraria dan industri pertambangan, pemerintah juga menempatkan sektor industri masuk ke pedesaan. Elemen-elemen penting dari pembangunanisme yang dicirikan dengan modernisasi di pedesaan menjadikan negara melakukan penetrasi yang bercirikan empat aspek kelembagaan yakni: kapitalisme, industrialisme, kekuatan kontrol terhadap informasi dan aktivitas sosial.

Kapitalisme dan industrialisasi mempunyai korelasi yang sangat erat dan saling mendukung dalam proses perubahan dan modernitas. Bagaimana pertautan antara persoalan industrialisasi dengan fenomena kapitalisme di pedesaan menurutnya perlu dikaji secara kritis. Logika bahwa kemakmuran dan kemiskinan masyarakat desa tampak tidak memadai apabila hanya mengandalkan pendekatan pembangunan yang terpusat pada pengembangan peran sektor pertanian khususnya sektor tanaman pangan. Oleh karenanya sektor industri di pedesaan juga salah satu katup pengaman bagi masyarakat desa dalam menyediakan tenaga kerja di luar sektor pertanian. Lebih-lebih pada masa revolusi hijau, di desa semakin banyak jumlah angkatan kerja yang tidak terserap pada sektor pertanian, di pihak lain semakin tingginya angka pertumbuhan penduduk.

Pemikiran-pemikiran tentang perkembangan kapitalisme global pada saat sekarang terjadi harus mulai memperhitungkan kekuatan-kekuatan dan kelemahan industrialisasi pedesaan. Sejauh ini industrialisasi pedesaan masih dipahami secara berlainan, oleh karenanya pemahaman terhadap perkembangan industri pedesaan dalam skala yang lebih luas dapat dipahami sebagai suatu transisi antara bentuk yang bersifat artisan dengan industri modern. Dengan demikian industri pedesaan diidealisasi untuk dapat berfungsi sebagai alat pertumbuhan ekonomi yang dapat meningkatkan penyerapan tenaga kerja. Di Indonesia industri pedesaan cenderung diartikan sebagai bagian dari alat pembangunan pedesaan dengan ukuran industri rumah tangga dan industri kecil, bukan dari bagian dari industri modern. Pengertian seperti ini sekalipun tidak keliru, tetapi belum cukup lengkap sehingga dapat memadai untuk digunakan sebagai pedoman.



Industrialisasi pedesaan dalam konteks Indonesia semestinya dilihat dalam pengertian yang luas, yakni usaha transformasi masyarakat pertanian pedesaan ke arah masyarakat dengan organisasi yang sosial yang bersifat industrial. Pada kenyataannya banyak industri yang berukuran besar (kapitalis) yang berpengaruh terhadap ekonomi dan sosial pedesaan. Ada kalanya berpengaruh positif terhadap peningkatan pendapatan riil masyarakat atau sebaliknya sangat eksploitatif sehingga secara sosial politik telah menciptakan kesenjangan di antara keduanya.

Kritik terhadap pembangunan industri adalah terletak pada ketidakterkaitan antara sektor industri dengan sektor pertanian. Anglomerasi industri besar tidak mempunyai keterkaitan dengan anglomerasi industri kecil. Orientasi pembangunan industri relatif mengesampingkan peran sektor pertanian pedesaan sehingga menyebabkan adanya kesenjangan di sektor pertanian dibandingkan dengan sektor lainnya. Orde Baru memandang bahwa industrialisasi pedesaan adalah tujuan akhir dari proses pembangunan pedesaan Indonesia.

Perkembangan realitas di Indonesia, pembangunan yang bercorak kapitalistik harus kita perhitungkan, karena pengaruhnya yang negatif terhadap proses perkembangan dan pembangunan di Indonesia. Semakin meluasnya eksploitasi kapitalis yang masuk ke ranah desa kini, maka membuat masyarakat desa telah terintegrasi dengan kapitalisme global dan menghadirkan "*open class society*". Modernisasi pertanian dan industri tambang maupun industrialisasi pedesaan yang dilakukan negara Orde baru telah berimplikasi terhadap perekonomian desa yang sangat nyata yaitu terjadinya "komersialisasi", yang sangat represif terhadap perekonomian lokal. Aktor negara sangat menentukan dalam mendukung serta menentukan aktor non-negara (swasta) baik dalam negeri maupun asing yang tergabung dalam Perusahaan Multi Nasional (PMN). Perusahaan kapitalis besar telah memainkan peranan utama dengan menguasai sektor agribisnis, kimia dan bahan pangan, bahan tambang.

### **5. Mutilasi Proyek Masuk Desa**

Ketika desa berposisi sebagai pemerintahan semu, banyak pihak sangsi apakah desa merupakan subyek hukum atau tidak, meskipun definisi desa secara jelas menegaskan sebagai kesatuan masyarakat hukum. Hanya sebagian elemen pemerintah yang memandang desa secara utuh dan mengakui desa sebagai subyek hukum. Kementerian/Lembaga pada umumnya tidak mengakui desa sebagai kesatuan masyarakat hukum, subyek hukum maupun organisasi pemerintahan. Bappenas, Kementerian PU, dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan tidak menggunakan desa, melainkan menggunakan perdesaan, dan secara spesifik pembangunan perdesaan. Rencana Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 dan RPJPMN 2009-2014 serta UU No. 17/2007 tentang RPJP 2005-2025 – yang merupakan karya besar Bappenas – mempunyai satu bab tentang Pembangunan Perdesaan, yang lebih banyak bicara tentang perdesaan daripada desa. RPJMN dan RPJP ini sama sekali tidak melihat desa ataupun masyarakat adat sebagai sebuah entitas, basis dan hulu penghidupan dan kehidupan masyarakat. Beberapa kementerian lain juga memakai desa, misalnya Kementerian Kesehatan mempunyai "desa siaga",

Kementerian Kehutanan punya “hutan desa”, Kementerian Kelautan dan Perikanan bermain di “desa pesisir” atau “desa nelayan”, Kementerian ESDM mempunyai “desa mandiri energi”, Kementerian Pertanian memiliki “desa mandiri pangan”, Kementerian Pariwisata mempunyai mainan “desa wisata”. Tetapi konsep desa yang dimiliki oleh beberapa Kementerian ini menyebut desa dalam pengertian lembaga-lembaga dan masyarakat sebagai penerima manfaat program-program mereka, bukan sebagai kesatuan masyarakat hukum atau organisasi pemerintahan.

Cara pandang desa sebagai masyarakat itulah yang melahirkan pemberdayaan masyarakat serta Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) dari berbagai kementerian, yang diberikan bukan kepada desa melainkan kepada masyarakat. Skema BLM itu bisa kita lihat dalam alur uang dari pusat ke daerah dan desa. *Pertama*, dana yang mengalir melalui mekanisme transfer daerah dan *kedua* dana yang mengalir melalui skema belanja pusat di daerah. Arus keuangan yang turun ke desa dalam bentuk transfer daerah mengalir dalam bentuk DAK (Dana Alokasi Khusus), DAU (Dana Alokasi Umum), DBH (Dana Bagi Hasil) dan dana penyesuaian. Aliran dana-dana tersebut kemudian tersatukan ke dalam satu pintu APBD. Namun yang mengalir ke desa hanya berbentuk ADD. Sementara, untuk aliran fiskal yang mengalir ke masyarakat (BLM) justru lebih banyak. BLM tersebut bersumber pada tiga pintu yaitu melalui pintu; (1) Kementerian/Lembaga yang mengalir ke SKPD dalam bentuk dana dekonsentrasi, Dana Tugas Pembantuan (TP) dan dana vertikal yang mengalir ke lembaga-lembaga vertikal pemerintahan. (2) Kementerian/lembaga untuk program Nasional seperti PNPM, BOS dan Jamkesmas. (3) subsidi untuk komoditi seperti pupuk, listrik, BBM dan pangan.

Berbagai BLM yang masuk ke desa membuat desa menjadi pasar (*outlet*) proyek. Setiap proyek yang datang dari Jakarta mempunyai rezim sendiri yang tidak menyatu pada sistem pemerintahan, perencanaan dan keuangan desa. Proses ini seringkali membuat hasil perencanaan warga yang tertuang dalam RPJM Desa menjadi terabaikan. Namun karena masyarakat desa terus membutuhkan pembangunan maka tidak pernah ada anggapan bahwa proyek yang datang ke desa tidak sesuai. Uang adalah berkah atau rezeki. Mereka cerdik dalam membuat siasat lokal, termasuk siasat mengintegrasikan PNPM Mandiri ke dalam perencanaan desa. Pada awalnya PNPM melakukan perencanaan proyek secara terpisah dengan mekanisme reguler yang telah berlangsung di desa, sehingga di desa ada dua perencanaan pembangunan. Tetapi seiring banyaknya kritik yang masuk, PNPM mulai merujuk dokumen perencanaan desa dan juga ikut berproses dalam Musrenbang Desa. Tim manajemen PNPM Mandiri juga melakukan koordinasi dengan pemerintah desa baik dari perencanaan, pelaksanaan dan evaluasinya. Meskipun dana PNPM Mandiri tidak masuk ke APB Desa, tetapi setiap desa membuat perencanaan sampai laporan yang menyantumkan dana PNPM sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan.

Kehadiran BLM di desa tidak mencerminkan sebuah *community driven development* (CDD) secara sempurna melainkan lebih tampak sebagai *money driven development* (MDD). Uang merupakan bentuk komitmen konkret pemerintah menolong masyarakat desa, sekaligus sebagai sarana intervensi dan mobilisasi terhadap masyarakat untuk aksi kolektif yang menyokong kesejahteraan. CDD sebenarnya identik dengan emansipasi lokal (inisiatif dan gerakan lokal) mengembangkan potensi ekonomi lokal yang bisa menjadi sumber penghidupan bagi

warga desa secara berkelanjutan. Tetapi yang terjadi, CDD yang dikombinasikan dengan skema BLM melalui tugas pembantuan, dijalankan pemerintah dengan cara menyediakan dana di level kecamatan yang kemudian mengundang desa untuk menyampaikan usulan guna mengambil dana tersebut. Pada level yang mikro di di desa, dana BLM merupakan perangsang dan instrumen mobilisasi partisipasi masyarakat, sekaligus merangsang masyarakat untuk membentuk kelompok guna menerima dana. Sebaliknya, masyarakat masih tetap enggan berpartisipasi dalam musrenbang reguler, sebab agenda rutin ini tidak jelas menghasilkan uang perangsang.

Meskipun di atas kertas kepala desa beserta elite desa tidak mempunyai kewenangan mengontrol penggunaan dana PNPM, tetapi intervensi elite terhadap PNPM tidak bisa dihindari. Penyelenggaraan musyawarah desa, pembentukan Tim Pengelola Kegiatan Desa (TPKD), penyusunan program sampai dengan alokasi dana tidak lepas dari campur tangan kepala desa. Tindakan kepala desa ini memang beralasan. Para kepala desa mengatakan bahwa dirinya adalah penanggungjawab seluruh apa yang terjadi di desa, dan tidak mungkin penguasa desa itu hanya menjadi penonton pasif. Mungkin terlalu dini untuk mengatakan bahwa tindakan kepala desa ini sebagai bentuk penyerobotan (*capture*), tetapi setidaknya kepala desa melakukan tindakan politik sebagai siasat lokal yang mengarahkan dana PNPM untuk mendukung perencanaan desa yang telah dibangun.

Kepala desa berkepentingan dalam membentuk TPKD dan kelompok-kelompok penerima manfaat program. Satu hal yang kasat mata, TPKD ditentukan dalam musyawarah dengan cara memilih orang-orang yang sudah biasa kelihatan aktif dalam berbagai kegiatan sosial di desa. Kepala desa tidak mau bertaruh dengan kegagalan jika memberikan kepercayaan pada orang-orang baru untuk mengurus BLM. Tetapi tidak semua kepala desa bertindak seperti itu. Ada juga laporan tentang tindakan pembentukan TPKD dan kelompok yang dilakukan secara tidak transparan karena kepentingan pribadi pada elite desa.

BLM selalu menghadapi dilema dalam membentuk dan merawat kelompok. BLM tidak mengakui dan menggunakan institusi lokal yang sudah ada, tetapi membentuk kelompok-kelompok baru mulai dari Tim Pengelola Kegiatan Desa (TPKD) sampai kelompok-kelompok kecil. Kelompok-kelompok *ad hoc* perlu dibentuk BLM sebagai saluran dana sekaligus sebagai tempat untuk belajar dan bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Tetapi pembentukan kelompok baru ini termasuk dalam kategori pendekatan imposisi yang tidak melakukan rekognisi atas institusi-institusi lokal yang sudah ada.

Kelompok-kelompok *ad hoc* itu adalah institusi yang prematur. Model pendekatan kelompok dalam pemberian bantuan mencerminkan sebuah imposisi (dipaksakan) secara instan, sehingga pembentukan kelompok dilakukan bukan berdasar pada emansipasi lokal, tetapi karena dituntut kepentingan untuk memperoleh dana BLM. Sepanjang program dan uang masih berjalan, kelompok-kelompok itu akan tetap terpelihara. Tetapi kalau program dan uang sudah tidak ada, maka kelompok-kelompok itu akan mati dengan sendirinya, sebagaimana kelompok-kelompok yang dibentuk oleh berbagai kementerian pada masa lalu. Setiap program selalu meninggalkan dan menitiipkan kelompok kepada desa. Bagi kepala desa, hal itu adalah beban. Kepala desa biasa bertindak sebagai orang tua asuh atas kelompok-kelompok *ad hoc* bentukan

pemerintah. Kalau desa mampu, maka kelompok itu akan dirawat, tetapi kalau desa tidak mampu maka kelompok itu dibiarkan mati dengan sendirinya.

BLM selalu mengandung dilema ketika berhadapan dengan orang miskin. Di satu sisi dana PNPM maupun PUAP dimaksudkan untuk mengentaskan orang miskin, tetapi di sisi lain pemberian dana bergilir kepada orang miskin selalu rentan macet. Para elite lokal umumnya mengklaim sangat paham perilaku orang per orang di desa sehingga tidak berani mengambil risiko kemacetan atau kegagalan dengan memberikan dana SPP kepada kaum miskin, dan karena itu dana bergilir lebih banyak diberikan kepada kaum perempuan yang sudah mempunyai usaha agar proses pengembalian dana kredit menjadi lancar dan dana bergilir lebih cepat dan membesar. Dana UPK dengan cepat menjadi besar di setiap kecamatan, kabupaten dan bahkan secara nasional karena ditempuh dengan cara membatasi akses kaum perempuan miskin.

Argumen itu juga paralel dengan studi SMERU (2010) tentang dampak PNPM Mandiri Perdesaan di Sumatera Barat, Jawa Timur dan Sulawesi Tenggara. Secara umum, studi ini menemukan bahwa PNPM-Perdesaan sudah dijalankan dengan baik. Untuk program *open menu*, hampir semua desa memanfaatkannya untuk pembangunan infrastruktur. Namun, hanya sebagian kecil program SPP-PNPM betul-betul bisa dimanfaatkan oleh warga miskin. Terkait kemiskinan, terjadi penurunan kemiskinan dengan tingkat yang bervariasi di hampir semua wilayah penelitian. Hanya saja, untuk isu partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, ada perbedaan besar antara apa yang terjadi di dalam program dan di luar program. Partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas berjalan dengan sangat baik dalam pelaksanaan PNPM-Perdesaan. Namun, di luar PNPM, yaitu dalam pemerintahan desa atau dalam pelaksanaan program selain PNPM-Perdesaan, partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas tetap rendah. Pemberdayaan masyarakat juga tidak berjalan dengan baik, yang bisa dilihat dari kenyataan bahwa hampir tidak ada proyek PNPM yang bersesuaian dengan kebutuhan utama warga miskin.

### **c. Desa Baru**

#### **1. Desa Maju, Kuat, Mandiri dan Demokratis**

UU Desa tidak melawan dan menantang tradisionalisme (kearifan lokal, adat istiadat) melainkan menantang ketertinggalan, keterbelakangan dan kemiskinan. Untuk menantang kesenjangan struktural itu, UU Desa mengedepankan visi kemajuan desa. Kemajuan desa, atau desa maju, bukan dalam pengertian modernisasi atau westernisasi, bukan juga mengubah seluruh desa menjadi kota atau menjadi kelurahan. Menurut teori modernisasi, tradisi adat merupakan kebiasaan kuno (kolot) dan menjadi penghambat pembangunan, sehingga harus dimodernisasi agar membuahkan kemajuan.

Dihadapkan pada konteks kekinian, pandangan yang melemahkan adat itu tidak relevan. Kini semangat lokalisasi (hijrah ke ranah lokal) merupakan sebuah manifesto global yang setara dengan modernisasi dan globalisasi. Di tengah globalisasi, orang juga rindu dan mencari kearifan lokal yang dihadirkan oleh adat. Adat tidak lagi dipahami sebagai kebiasaan lama yang kolot, tetapi dipahami sebagai nilai-nilai dan

kearifan lokal serta prakarsa baru entitas lokal yang adaptif terhadap perubahan, yang di dalamnya mengandung roh dan jati diri sebagai benteng atas gempuran globalisasi.

Karena itu ada sebuah spirit dalam UU Desa, bahwa desa harus semakin maju tetapi tidak meninggalkan tradisi, dan tetap merawat tradisi tetapi tidak ketinggalan jaman. Tradisi merupakan merupakan roh kehidupan dan sekaligus menjadi infrastruktur sosial bagi kebaikan pembangunan dan pemerintahan. Bruce Mitchell (1994), berdasarkan hasil studinya tentang pembangunan desa di Bali, mengambil kesimpulan bahwa kearifan lokal dan struktur pemerintahan tradisional Bali, yang mengutamakan kerjasama, konsensus dan keseimbangan, telah memberikan fondasi yang kuat bagi pembangunan desa yang berkelanjutan.

Karena itu ekspresi, revitalisasi dan representasi tradisi lokal menjadi sangat penting dalam agenda pemberdayaan desa sesuai semangat UU Desa. Sedangkan frasa kemajuan desa (desa maju) dapat dimaknai sebagai transformasi atau perubahan menuju kehidupan dan penghidupan desa yang lebih baik. Tolok ukur kemajuan desa antara lain ketersediaan sarana dan prasarana desa yang lebih baik, pelayanan dasar yang semakin baik, melek informasi dan teknologi, ekonomi yang menguat, kualitas hidup manusia yang kian meningkat, dan lain-lain.

Desa maju juga paralel dengan desa kuat dan desa mandiri. Desa kuat dan desa mandiri, keduanya menjadi visi-misi UU Desa, merupakan dua sisi mata uang. Di dalam desa kuat dan desa mandiri terkandung prakarsa lokal, kapasitas, bahkan pada titik tertinggi adalah desa yang berdaulat secara politik. Konsep desa kuat senantiasa diletakkan dalam satu tarikan nafas dengan daerah kuat dan negara kuat. Negara kuat bukan berarti mempunyai struktur yang besar dan berkuasa secara dominan terhadap semua aspek kehidupan. Otonomi dan kapasitas merupakan tolok ukur negara kuat. Negara otonom adalah negara yang sanggup mengambil keputusan secara mandiri, sekaligus kebal dari pengaruh berbagai kelompok ekonomi politik maupun kekuatan global. Kapasitas negara terkait dengan kemampuan negara menggunakan alat-alat kekerasan dan sistem pemaksa untuk menciptakan *law and order* (keamanan, keteraturan, ketertiban, ketentraman, dan sebagainya), mengelola pelayanan publik dan pembangunan untuk fungsi *welfare* (kesejahteraan), serta melakukan proteksi terhadap wilayah, tanah air, manusia, masyarakat maupun sumberdaya alam.

Negara kuat adalah impian umat manusia, kecuali manusia yang membela ideologi anti negara. Manusia begitu prihatin jika melihat negara lemah dan negara gagal. Daron Acemoglu dan James A. Robinson (2014), dalam bukunya *Mengapa Negara Gagal*, menegaskan bahwa negara gagal vs negara sukses (kuat, makmur) sangat tergantung pada institusi politik-ekonomi. Negara yang memiliki institusi politik-ekonomi inklusif, cenderung berpotensi untuk menjadi negara sukses. Sementara negara dengan institusi politik-ekonomi yang bersifat ekstraktif, cenderung tinggal menunggu waktu untuk terseret ke dalam jurang kemiskinan, instabilitas politik, dan berujung pada negara gagal.

Argumen itu penting untuk memahami betapa pentingnya satu tarikan nafas antara negara kuat, daerah kuat, desa kuat, masyarakat kuat, warga kuat. Cara pandang kapasitas distribusi (*power to*) secara inklusif, yang berbeda dengan cara pandang akumulasi (baik akumulasi kekuasaan dan akumulasi ekonomi) yang eksklusif dan

ekstraktif, mengajarkan bahwa negara yang kuat bukanlah terpusat pada institusi-institusi negara di pusat, tetapi juga disertai oleh daerah kuat, masyarakat kuat, institusi lokal yang kuat, desa kuat, warga yang kuat (*active citizen*). Formasi inklusif tentu tidak datang dari atas ke bawah (*top down*), tetapi dari bawah dan dari pinggir seperti pesan Nawacita: membangun Indonesia dari pinggiran, dengan memperkuat daerah dan desa. Kalau negara kuat belum tentu desa kuat, tetapi kalau desa kuat pasti negara akan kuat.

Apa makna desa kuat dan desa mandiri? Sebagai dua sisi mata uang, antara desa kuat dan desa mandiri, merupakan sebuah kesatuan organik. Dalam desa kuat terdapat kemandirian desa, dan dalam desa mandiri terdapat kandungan desa kuat. Kapasitas tentu merupakan jantung dalam desa kuat dan desa mandiri. Tetapi secara khusus dalam desa kuat terdapat dua makna penting. *Pertama*, desa memiliki legitimasi di mata masyarakat desa. Masyarakat menerima, menghormati dan mematuhi terhadap institusi, kebijakan dan regulasi desa. Tentu legitimasi bisa terjadi kalau desa mempunyai kinerja dan bermanfaat secara nyata bagi masyarakat, bukan hanya manfaat secara administratif, tetapi juga manfaat sosial dan ekonomi. *Kedua*, desa memperoleh pengakuan dan penghormatan (rekognisi) dan kepercayaan dari pihak negara (institusi negara apapun), pemerintah daerah, perusahaan, dan lembaga-lembaga lain. Jika mereka meremehkan desa, misalnya menganggap desa tidak mampu atau desa tidak siap, maka desa itu masih lemah. Rekognisi itu tidak hanya di atas kertas sebagaimana pesan UU Desa, tetapi juga diikuti dengan sikap dan tindakan konkret yang tidak meremehkan tetapi memercayai.

Desa yang demokratis serupa dengan makna “rakyat berdaulat secara politik”. Demokrasi merupakan keharusan dalam UU Desa, sekaligus keharusan dalam penyelenggaraan desa. Jika rekognisi dan subsidiaritas merupakan solusi terbaik untuk menata ulang hubungan desa dengan negara, maka demokrasi merupakan solusi terbaik untuk menata ulang hubungan antara desa dengan warga atau antara pemimpin desa dengan warga masyarakat. Rekognisi, subsidiaritas dan demokrasi merupakan satu kesatuan dalam UU Desa. Rekognisi dan subsidiaritas, seperti halnya desentralisasi, hendak membawa negara, arena dan sumberdaya lebih dekat kepada desa; sementara demokrasi hendak mendekatkan akses rakyat desa pada negara, arena dan sumberdaya. Tanpa demokrasi, rekognisi-subsidiaritas dan kemandirian desa hanya akan memindahkan korupsi, sentralisme dan elitisme ke desa. Sebaliknya, demokrasi tanpa rekognisi-subsidiaritas hanya akan membuat jarak yang jauh antara rakyat dengan arena, sumberdaya dan negara.

## 2. Hakekat Desa

Desa bukan sekadar rezim/sistem pemerintahan. Bukan pula hanya sekadar wilayah administratif, wilayah dan lokasi pembangunan, pemukiman penduduk, atau unit masyarakat. Desa juga sebagai bangunan sosiologis, atau bisa juga disebut sebagai basis sosial bagi masyarakat. Romo Driyarkara, misalnya, mengatakan bahwa desa adalah kesatuan organik yang bulat.

Sebagai sebuah kesatuan organik, desa memiliki masyarakat, masyarakat memiliki desa. Desa memiliki masyarakat berarti desa ditopang oleh institusi lokal atau modal

sosial. Dalam UU Desa hal ini tercermin pada asas kekeluargaan, kebersamaan dan kegotongroyongan. Sementara masyarakat memiliki desa bisa disebut juga sebagai tradisi berdesa, atau masyarakat menggunakan desa sebagai basis dan arena bermasyarakat, bernegara, berpolitik atau berpemerintahan oleh masyarakat.

Berdesa juga berarti memandang dan memperlakukan desa laksana “negara kecil”, sebab desa memiliki wilayah, kekuasaan, pemerintahan, tatanan, masyarakat, sumberdaya lokal dan lain-lain. Sebagai negara kecil desa berfungsi sebagai basis sosial, basis politik, basis pemerintahan, basis ekonomi, basis budaya dan basis keamanan. Semua itu bisa disebut sebagai basis kehidupan dan penghidupan. Basis ini merupakan fondasi. Jika fondasi negara kecil ini kuat maka bangunan besar atau negara besar yang bernama NKRI akan menjadi lebih kokoh. Sebagai basis sosial, desa merupakan tempat menyemai dan merawat modal sosial (kohesi sosial, jembatan sosial, solidaritas sosial dan jaringan sosial) sehingga desa mampu bertenaga secara sosial. Sebagai basis politik, desa menyediakan arena kontestasi politik bagi kepemimpinan lokal, sekaligus arena representasi dan partisipasi warga dalam pemerintahan dan pembangunan desa. Dengan kalimat lain, desa menjadi arena bagi demokratisasi lokal yang paling kecil dan paling dekat dengan warga. Sebagai basis pemerintahan, desa memiliki organisasi dan tatapemerintahan yang mengelola kebijakan, perencanaan, keuangan dan layanan dasar yang bermanfaat untuk warga. Sebagai basis ekonomi, desa sebenarnya mempunyai aset-aset ekonomi (hutan, kebun, sawah, tambang, sungai, pasar, lumbung, perikanan darat, kerajinan, wisata, dan sebagainya), yang bermanfaat untuk sumber-sumber penghidupan bagi warga. Sudah banyak contoh yang memberi bukti-bukti tentang identitas ekonomi yang memberikan penghidupan bagi warga: desa cengkeh, desa kopi, desa vanili, desa keramik, desa genteng, desa wisata, desa ikan, desa kakao, desa madu, desa garam, dan lain-lain

Hakekat desa sebagai basis kehidupan dan penghidupan itu ditemukan dalam lintasan sejarah. Banyak cerita yang memberikan bukti bahwa desa bermakna dan bermanfaat bagi warga dan republik. Buku Soetardjo Kartohadikoesoemo (1954) telah banyak membeberkan peran dan manfaat desa bagi banyak orang di masa lalu, seperti menjaga keamanan desa, mengelola persawahan dan irigasi, penyelesaian sengketa, pendirian sekolah-sekolah rakyat dan sekolah dasar, dan masih banyak lagi. Dalam hal hukum dan keadilan, studi Bank Dunia menunjukkan bahwa masyarakat lebih banyak memilih kepala desa (42 persen) dan tokoh masyarakat (35 persen) ketimbang pengadilan (4 persen) dalam menyelesaikan masalahnya (Bank Dunia, *Justice for Poor*, 2007). Pengalaman ini yang menjadi salah satu ilham bagi Suhardi Suryadi dan Widodo Dwi Saputro (2007) menggagas dan mempromosikan balai mediasi desa, sebagai salah satu alternatif yang paling layak untuk melibatkan masyarakat dalam proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Gagasan tentang *community justice sytem* berbasis desa ini memang berasal karena sejarah telah membuktikan bahwa desa/masyarakat adat memiliki akar sosial-budaya yang secara adil menyelesaikan sengketa secara lokal.

### 3. Desa Sebagai Masyarakat Berpemerintahan

Kedudukan (posisi) desa dalam bangunan besar tatanegara Indonesia, sekaligus relasi antara negara, desa dan warga merupakan jantung persoalan UU Desa. Jika regulasi sebelumnya menempatkan desa sebagai pemerintahan semu bagian dari rezim pemerintahan daerah, dengan asas desentralisasi-residualitas, maka UU Desa menempatkan desa dengan asas rekognisi-subsidiaritas.

Rekognisi memang tidak lazim dibicarakan dalam semesta teori hubungan pusat dan daerah; ia lebih dikenal dalam pembicaraan tentang multikulturalisme. Dalam masyarakat multikultur, senantiasa menghadirkan perbedaan dan keragaman identitas baik suku, agama, warna kulit, seks dan lain-lain. Bahkan juga menghadirkan pemilahan antara mayoritas versus minoritas, dimana kaum minoritas sering menghadapi eksklusi secara sosial, budaya, ekonomi dan politik. Kaum minoritas merasa menjadi warga negara kelas dua yang tidak memiliki hak dan kedudukan yang sama dengan kaum mayoritas. Karena menghadapi eksklusi, kelompok atau komunitas yang berbeda maupun kaum minoritas memperjuangkan klaim atas identitas, sumberdaya, legitimasi dan hak. Tindakan negara menghadapi klaim-klaim itu menjadi isu penting dalam pembicaraan tentang rekognisi.

Meskipun rekognisi lahir dari konteks multikulturalisme, tetapi ia terkait dengan keadilan, kewargaan dan kebangsaan; bahkan mempunyai relevansi dengan desentralisasi. Pada titik dasar, rekognisi terletak pada jantung kontestasi ganda di seputar kewargaan, hak, politik identitas, klaim redistribusi material dan tuntutan akan kerugian masa silam yang harus diakui dan ditebus (Janice McLaughlin, Peter Phillimore dan Diane Richardson, 2011). Kontestasi klaim inilah yang menjadi salah satu alasan lahirnya konsep desentralisasi asimetris di banyak negara, termasuk Indonesia, yang melahirkan otonomi khusus bagi Aceh dan Papua serta keistimewaan bagi Yogyakarta. Dengan kalimat lain, desentralisasi asimetris untuk tiga daerah itu, yang berbeda dengan daerah-daerah lain, karena dilandasi oleh rekognisi terhadap perbedaan dan keragaman.

Dalam konteks multikultural itu, beragam pengertian rekognisi hadir. Charles Taylor (1992), misalnya, memahami rekognisi dalam dua pengertian: "politik universalisme", yakni proteksi terhadap otonomi individu, kelompok atau komunitas dengan cara menjamin hak-hak mereka; serta "politik perbedaan", yakni proteksi terhadap identitas individu, kelompok atau komunitas dengan cara menghormati dan membolehkan mereka melindungi budayanya. Axel Honneth (1996) secara sederhana memahami rekognisi dalam dua pengertian, yakni: (a) menghormati kesamaan status dan posisi; (b) menghargai keberagaman atau keunikan. Tujuannya adalah untuk mencapai keadilan sosial. Bagi Honneth, keadilan sosial harus memasukkan provisi ruang bebas bagi setiap individu hadir dalam ruang publik tanpa rasa malu. Lebih radikal lagi, Nancy Fraser (1996) melihat rekognisi dalam konteks perjuangan politik untuk melawan ketidakadilan. Tujuan rekognisi bukan sekadar memberikan pengakuan, penghormatan dan afirmasi terhadap identitas kultural yang berbeda, tetapi yang lebih besar adalah keadilan sosial ekonomi. Bagi Fraser, rekognisi harus disertai dengan redistribusi. Rekognisi kultural semata hanya mengabaikan redistribusi sosial-ekonomi sebagai obat ketidakadilan sosial dan perjuangan politik. Karena itu rekognisi



dimengerti untuk mencapai keadilan budaya (*cultural justice*), dan redistribusi untuk menjamin keadilan ekonomi (*economic justice*).

Dalam belantara teori dan praktik rekognisi, desa dan desa adat, hampir tidak dikenal. Rekognisi umumnya mengarah pada daerah-daerah khusus (seperti Quebec di Canada maupun Wales, Skotlandia dan Irlandia Utara di Inggris Raya), masyarakat adat (*indigenous people*), kelompok-kelompok minoritas, Afro Amerika, gender, kelompok-kelompok budaya atau identitas tertentu yang berbeda, dan sebagainya. Namun dalam konteks Indonesia, desa atau yang disebut dengan nama lain, sangat relevan bagi rekognisi. *Pertama*, desa atau yang disebut dengan nama lain, sebagai kesatuan masyarakat hukum adat merupakan entitas yang berbeda dengan kesatuan masyarakat hukum yang disebut daerah. *Kedua*, desa atau yang disebut dengan nama lain merupakan entitas yang sudah ada sebelum NKRI lahir pada tahun 1945, yang sudah memiliki susunan asli maupun membawa hak asal-usul. *Ketiga*, desa merupakan bagian dari keragaman atau multikulturalisme Indonesia yang tidak serta merta bisa diseragamkan. *Keempat*, dalam lintasan sejarah yang panjang, desa secara struktural menjadi arena eksploitasi terhadap tanah dan penduduk, sekaligus diperlakukan secara tidak adil mulai dari kerajaan, pemerintah kolonial, hingga NKRI. *Kelima*, konstitusi telah memberikan amanat kepada negara untuk mengakui dan menghormati desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.

Siapa yang melakukan rekognisi terhadap desa? Apa makna rekognisi? Apa yang direkognisi? Bagaimana melakukan rekognisi? Sejumlah pertanyaan ini merupakan persoalan desain institusional rekognisi. Memang teorisasi tentang desain institusional rekognisi tidak selengkap teorisasi desentralisasi. Tindakan rekognisi bersifat kontekstual, dan juga tergantung pada hasil negosiasi antara negara dengan pihak yang menuntut rekognisi. Rekognisi yang mewarnai desentralisasi asimetris terhadap DKI Jakarta, Aceh, Papua dan Yogyakarta sungguh berbeda, bersifat kontekstual dan merupakan hasil negosiasi antara pusat dengan daerah. Otonomi khusus untuk Papua dan Aceh, misalnya, disertai redistribusi ekonomi (dana otonomi khusus dan dana bagi hasil SDA yang berbeda) sebagai bentuk jawaban atas ketidakadilan ekonomi yang menimpa dua daerah tersebut.

Rekognisi terhadap desa yang dilembagakan dalam UU Desa tentu bersifat kontekstual, konstitusional, dan merupakan hasil dari negosiasi politik yang panjang antara pemerintah, DPR, DPD dan juga desa. Sesuai amanat konstitusi negara (presiden, menteri, lembaga-lembaga negara, tentara, polisi, kejaksaan, perbankan, dan lembaga-lembaga lain), swasta atau pelaku ekonomi, maupun pihak ketiga (LSM, perguruan tinggi, lembaga internasional dan sebagainya) wajib melakukan pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan (eksistensi) desa sebagai kesatuan masyarakat hukum. Eksistensi desa dalam hal ini mencakup hak asal-usul (bawaan maupun prakarsa lokal yang berkembang) wilayah, pemerintahan, peraturan maupun pranata lokal, lembaga-lembaga lokal, identitas budaya, kesatuan masyarakat, prakarsa desa, maupun kekayaan desa. Konsep mengakui dan menghormati berarti bukan campur tangan (intervensi), memaksa dan mematikan institusi (tatanan, organisasi, pranata, kearifan) yang sudah ada, melainkan bertindak memanfaatkan, mendukung dan memperkuat institusi yang sudah ada. Ada beberapa contoh tindakan yang

bertentangan dengan asas pengakuan dan penghormatan (rekognisi) seperti: pemerintah mengganti nagari atau sebutan lain dengan sebutan desa; pemerintah maupun swasta menjalankan proyek pembangunan di desa tanpa berbicara atau tanpa memperoleh persetujuan desa; pihak luar membentuk kelompok-kelompok masyarakat desa tanpa persetujuan desa; penggantian lembaga pengelola air desa menjadi P3A kecuali *subak* di Bali; penggantian sistem dan kelembagaan keamanan lokal menjadi polisi masyarakat, pejabat menuding desa melakukan subversi ketika desa membentuk Sistem Informasi Desa secara mandiri, dan lain-lain.

Rekognisi bukan saja mengakui dan menghormati terhadap keragaman desa, kedudukan, kewenangan dan hak asal-usul maupun susunan pemerintahan, namun UU Desa juga melakukan redistribusi ekonomi dalam bentuk alokasi dana dari APBN maupun APBD. Di satu sisi rekognisi dimaksudkan untuk mengakui dan menghormati identitas, adat-istiadat, serta pranata dan kearifan lokal sebagai bentuk tindakan untuk keadilan kultural. Di sisi lain redistribusi uang negara kepada desa merupakan resolusi untuk menjawab ketidakadilan sosial-ekonomi karena intervensi, eksploitasi dan marginalisasi yang dilakukan oleh negara. Bahkan UU Desa juga melakukan proteksi terhadap desa, bukan hanya proteksi kultural, tetapi juga proteksi desa dari imposisi dan mutilasi yang dilakukan oleh supradesa, politisi dan investor.

Penerapan asas rekognisi tersebut juga disertai dengan asas subsidiaritas. Asas subsidiaritas berlawanan dengan asas residualitas yang selama ini diterapkan dalam UU No. 32/2004. Asas residualitas yang mengikuti asas desentralisasi menegaskan bahwa seluruh kewenangan dibagi habis antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan terakhir di tangan pemerintah kabupaten/kota. Dengan asas desentralisasi dan residualitas itu, desa ditempatkan dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota, yang menerima pelimpahan sebagian (sisa-sisa) kewenangan dari bupati/walikota.

Prinsip subsidiaritas menegaskan bahwa dalam semua bentuk koeksistensi manusia, tidak ada organisasi yang harus melakukan dominasi dan menggantikan organisasi yang kecil dan lemah dalam menjalankan fungsinya. Sebaliknya, tanggungjawab moral lembaga sosial yang lebih kuat dan lebih besar adalah memberikan bantuan (dari bahasa Latin, *subsidium afferre*) kepada organisasi yang lebih kecil dalam pemenuhan aspirasi secara mandiri yang ditentukan pada level yang lebih kecil-bawah, ketimbang dipaksa dari atas (Alessandro Colombo, 2012). Dengan kalimat lain, *subsidiarity* secara prinsipil menegaskan tentang alokasi atau penggunaan kewenangan dalam tatanan politik, yang *notabene* tidak mengenal kedaulatan tunggal di tangan pemerintah sentral. Subsidiaritas terjadi dalam konteks transformasi institusi, sering sebagai bagian dari tawar-menawar (*bargaining*) antara komunitas/otoritas yang berdaulat (mandiri) dengan otoritas lebih tinggi pusat. Prinsip *subsidiarity* juga hendak mengurangi risiko-risiko bagi subunit pemerintahan atau komunitas bawah dari pengaturan yang berlebihan (*overruled*) oleh otoritas sentral. Berangkat dari ketakutan akan tirani, *subsidiarity* menegaskan pembatasan kekuasaan otoritas sentral (pemerintah lebih tinggi) dan sekaligus memberi ruang pada organisasi di bawah untuk mengambil keputusan dan menggunakan kewenangan secara mandiri (Christopher Wolfe, 1995; David Bosnich, 1996; Andreas Føllesdal, 1999).

Dengan bahasa yang berbeda, saya memberikan tiga makna subsidiaritas. *Pertama*, urusan lokal atau kepentingan masyarakat setempat yang berskala lokal lebih

baik ditangani oleh organisasi lokal, dalam hal ini desa, yang paling dekat dengan masyarakat. Dengan kalimat lain, subsidiaritas adalah lokalisasi penggunaan kewenangan dan pengambilan keputusan tentang kepentingan masyarakat setempat kepada desa.

*Kedua*, negara bukan menyerahkan kewenangan seperti asas desentralisasi, melainkan menetapkan kewenangan lokal berskala desa menjadi kewenangan desa melalui undang-undang. Dalam penjelasan UU No. 6/2014 subsidiaritas mengandung makna penetapan kewenangan lokal berskala desa menjadi kewenangan desa. Penetapan itu berbeda dengan penyerahan, pelimpahan atau pembagian yang lazim dikenal dalam asas desentralisasi maupun dekonsentrasi. Sepadan dengan asas rekognisi yang menghormati dan mengakui kewenangan asal-usul desa, penetapan ala subsidiaritas berarti UU secara langsung menetapkan sekaligus memberi batas-batas yang jelas tentang kewenangan desa tanpa melalui mekanisme penyerahan dari kabupaten/kota.

*Ketiga*, pemerintah tidak melakukan campur tangan (intervensi) dari atas terhadap kewenangan lokal desa, melainkan melakukan dukungan dan fasilitasi terhadap desa. Pemerintah mendorong, memberikan kepercayaan dan mendukung prakarsa dan tindakan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Tindakan ini sejalan dengan salah satu tujuan penting UU No. 6/2014, yakni memperkuat desa sebagai subyek pembangunan, yang mampu dan mandiri mengembangkan prakarsa dan aset desa untuk kesejahteraan bersama.

Kombinasi antara asas rekognisi dan subsidiaritas itu menghasilkan definisi desa dalam UU Desa yang berbeda dengan definisi-definisi sebelumnya:

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa, atau yang disebut dengan nama lain, mempunyai karakteristik yang berlaku umum di seluruh Indonesia. Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari Desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap organisasi dan sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya. Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pengaturan hidup bersama atau pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul.

Berdasarkan UUD 1945 Pasal 18 B ayat (2) dan Pasal 18 ayat (7), UU No. 6/2014 tentang Desa menempatkan Desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara

masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*). Namun pengertian itu menghadirkan debat antara **perspektif-rezim pemerintahan** dan pemerintahan lokal yang mengacu pada Pasal 18 ayat (7) dengan **perspektif-rezim desa** dan masyarakat berpemerintahan yang mengacu pada Pasal 18 B ayat (2).

Sesuai dengan UU No. 6/2014, Desa memiliki empat domain dan kewenangan: pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat desa. Inilah yang melahirkan **perspektif desa** yang melihat bahwa desa adalah entitas atau kesatuan masyarakat hukum yang menyelenggarakan **pemerintahan** (mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat). Secara historis, sebelum lahir pemerintahan NKRI, desa sudah secara mandiri menjalankan pemerintahan (mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat) seperti air, sawah, irigasi, hutan, kebun, keamanan, ketenteraman, kekayaan desa, hubungan sosial dan lain-lain.

Perspektif desa (yang melihat pemerintahan dari sisi desa) tentu berbeda dengan **perspektif pemerintahan** (yang melihat desa dari sisi pemerintahan), yakni melihat desa sebagai bagian dari pemerintahan, atau melihat bahwa pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan merupakan struktur hirarkhis dalam pemerintahan NKRI. Pemerintahan bekerja di bawah kendali Presiden yang mengalir secara hirarkhis dan *top down* dari atas sampai ke tingkat desa.

Menurut perspektif pemerintahan, desa merupakan organisasi pemerintahan yang paling kecil, paling bawah, paling depan dan paling dekat dengan masyarakat. Paling "kecil" berarti bahwa wilayah maupun tugas-tugas pemerintahan yang diemban desa mempunyai cakupan atau ukuran terkecil dibanding dengan organisasi pemerintahan kabupaten/kota, provinsi maupun pusat. Paling "bawah" berarti desa menempati susunan atau lapisan pemerintahan yang terbawah dalam tata pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Namun "bawah" bukan berarti desa merupakan bawahan kabupaten/kota, atau kepala desa bukan bawahan bupati/walikota. Desa tidak berkedudukan sebagai pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 200 UU No. 32/2004. Menurut UU No. 6/2014, desa berkedudukan dalam wilayah kabupaten/kota. Hal ini sama sebangun dengan keberadaan kabupaten/kota dalam wilayah provinsi.

"Bawah" juga berarti bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan yang berhubungan secara langsung dan menyatu dengan kehidupan sosial, budaya dan ekonomi masyarakat sehari-hari. Istilah "bawah" itu juga mempunyai kesamaan dengan istilah "depan" dan "dekat". Istilah "depan" berarti bahwa desa berhubungan langsung dengan warga masyarakat baik dalam bidang pemerintahan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan maupun kemasyarakatan. Sebagian besar warga masyarakat Indonesia selalu datang kepada pemerintah desa setiap akan memperoleh pelayanan maupun menyelesaikan berbagai masalah sosial. Karena itu pemerintah dan perangkat desa, yang berbeda dengan pemerintah dan perangkat daerah, harus siap bekerja melayani masyarakat selama 24 jam tanpa henti, tidak mengenal cuti dan liburan. Sedangkan istilah "dekat" berarti bahwa secara administratif dan geografis, pemerintah desa dan warga masyarakat mudah untuk saling menjangkau dan berhubungan. Secara sosial,

“dekat” berarti bahwa desa menyatu dengan denyut kehidupan sosial budaya sehari-hari masyarakat setempat.

Dua perspektif itu saling bersinggungan dan beririsan. Namun sesuai pertimbangan konstitusional, historis dan sosiologis, porsi desa sebagai *self governing community* jauh lebih besar dan kuat daripada porsi desa sebagai *local self government*. Ingat bahwa UU No. 6/2014 adalah Undang-undang Desa, bukan Undang-undang tentang Pemerintahan Desa. Desa sebagai *self governing community* sangat berbeda dengan pemerintahan formal, pemerintahan umum maupun pemerintahan daerah dalam hal kewenangan, struktur dan perangkat desa, serta tatakelola pemerintahan desa. Sesuai dengan asas rekognisi dan subsidiaritas, desa memiliki kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa, yang tentu sangat berbeda dengan kewenangan pemerintah daerah. Dalam hal tatapemerintahan, desa memiliki musyawarah desa, sebagai sebuah wadah kolektif antara pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasayarakatan, lembaga adat dan komponen-komponen masyarakat luas, untuk menyakapati hal-hal strategis yang menyangkut hajat hidup desa. Musyawarah desa juga merupakan bangunan demokrasi asosiatif, demokrasi inklusif, demokrasi deliberatif dan demokrasi protektif. Sedangkan dari sisi perangkat, desa ditangani oleh perangkat yang berasal dan berbasis masyarakat, yang bukan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Kalau desa dianggap sebagai pemerintahan konvensional, maka seharusnya seluruh perangkat desa – yang memakai seragam Kemendagri – berstatus sebagai PNS. Demikian juga dengan pelaksanaan pembangunan sampai Badan Usaha Milik Desa, yang tidak hanya berbasis pada pemerintah desa, tetapi dikelola secara kolektif antara pemerintah desa dan masyarakat desa. Semua ini memberikan gambaran bahwa karakter desa sebagai *self governing community* jauh lebih besar dan kuat.

**Kotak 3:**

**Ciri khas desa sebagai masyarakat berpemerintahan  
(*self governing community*)**

1. Desa memiliki pemerintahan sendiri yang tidak berbasis pada birokrasi tetapi dibentuk dan berbasis masyarakat.
2. Desa merupakan kesatuan organik dan kolektif antara Pemerintah Desa, BPD, lembaga kemasayarakatan, lembaga adat, dan unsur-unsur masyarakat. Jika menyebut Desa berarti bukan hanya Pemerintah Desa, tetapi juga mencakup masyarakat;
3. Desa memiliki kewenangan yang diakui dan ditetapkan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa, bukan diserahkan oleh Pemerintah;
4. Penyelenggaraan kewenangan di bidang pemerintahan, pembangunan, kemasayarakatan dan pemberdayaan masyarakat desa harus memperhatikan Undang-undang, prakarsa masyarakat, kondisi sosial budaya, kearifan lokal dan

adat istiadat;

5. Musyawarah desa menjadi wadah kebersamaan, kolektivitas, partisipasi dan deliberasi BPD, pemerintah desa dan masyarakat untuk mengambil keputusan hal-hal strategis, termasuk di dalamnya adalah perencanaan dan penganggaran desa.
6. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat mengutamakan asas kegotongroyongan, kebersamaan, kekeluargaan dan musyawarah.
7. Kepala Desa berasal dari Desa setempat, memperoleh mandat dari masyarakat desa setempat, dan menjadi pemimpin masyarakat.
8. Perangkat desa diisi oleh warga masyarakat desa setempat dan tidak berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS).
9. Pembangunan desa dilaksanakan oleh Pemerintah Desa bersama masyarakat.

Pada dasarnya daerah dan desa maupun warga masyarakat merupakan bagian dari negara, yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara memiliki kedaulatan hukum atas daerah, desa dan warga masyarakat. Tidak ada warga negara yang bebas dari hukum negara. Dengan demikian, ketika warga sebuah komunitas sepakat mengorganisasikan dirinya ke dalam kesatuan masyarakat hukum yang disebut dengan istilah desa, kemudian desa itu menghadirkan kekuasaan lokal (dalam wujud sebagai pemerintah desa), maka desa pun harus tunduk kepada kedaulatan hukum negara. Pengikat hubungan antara desa dengan kabupaten/kota adalah aturan-aturan hukum negara yang harus ditaati dan dijalankan oleh warga desa.

Ketundukan desa dihadapan hukum sungguh berbeda dengan ketundukan desa secara langsung dihadapan hirarki kekuasaan. Wujud ketundukan Desa dihadapan hukum adalah bahwa Peraturan Desa, termasuk Perdes Desa Adat, harus tunduk pada norma hukum positif yang ada di atasnya. Pemerintah Daerah akan mengatur desa berdasarkan hukum (Perda). Meskipun demikian, sesuai dengan prinsip demokrasi, desa berhak terlibat aktif mempengaruhi perumusan Perda.

Jika desa dibandingkan dengan daerah tampak berbeda sebab desa memiliki unsur "prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional" yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Pertama*, frasa "prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional" mempunyai makna bahwa keberadaan dan kewenangan desa sudah ada sebelum adanya negara, sebagai warisan masa lalu dan berkembang dinamis karena prakarsa masyarakat setempat. Dengan demikian masyarakat membentuk keberadaan desa dan kewenangan desa. *Kedua*, jika daerah dibentuk oleh negara dan memperoleh penyerahan (desentralisasi) kewenangan dari pemerintah pusat, maka keberadaan desa dan kewenangan desa berangkat dari prakarsa masyarakat dan asal-usul diakui dan dihormati oleh negara.

Desa maupun daerah sama-sama merupakan kesatuan masyarakat hukum. Kesatuan masyarakat hukum adalah organisasi kekuasaan atau organisasi pemerintahan. Namun Daerah otonom sebagai "kesatuan masyarakat hukum" berbentuk pemerintahan daerah yang terdiri dari pemerintah daerah dan DPRD.

Dengan demikian pemerintah daerah merupakan subyek hukum yang merepresentasikan daerah, dan kepala daerah (bupati/walikota) merupakan personifikasi pemerintah daerah. Sedangkan desa "kesatuan masyarakat hukum" desa adalah organisasi kekuasaan atau organisasi pemerintahan, yang secara jelas mempunyai batas-batas wilayah serta mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Karena definisi ini, desa bukanlah kelompok atau organisasi komunitas lokal (*local community*) semata, atau desa bukanlah masyarakat. Namun posisi sebagai organisasi pemerintahan yang melekat pada desa berbeda dengan posisi pemerintahan desa terendah di bawah camat sebagaimana dikonstruksi oleh UU No. 5/1979. Pemerintahan desa juga berbeda dengan pemerintahan daerah, dimana pemerintahan daerah tidak mengandung unsur masyarakat, melainkan perangkat birokrasi.

#### 4. Kedaulatan, Kewenangan dan Prakarsa Lokal

Desa, sebagai kesatuan masyarakat hukum atau badan hukum publik juga memiliki kewenangan meskipun tidak seluas kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Kewenangan desa adalah hak desa untuk mengatur, mengurus dan bertanggung jawab atas urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Apa yang dimaksud dengan "mengatur" dan "mengurus" serta apa yang dimaksud dengan "urusan pemerintahan" dan "kepentingan masyarakat setempat". Mengatur dan mengurus mempunyai beberapa makna:

- (1) Mengeluarkan dan menjalankan aturan main (peraturan), tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, sehingga mengikat kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Misalnya desa menetapkan besaran jasa pelayanan air minum yang dikelola BUMDes Air Bersih; atau desa menetapkan larangan truck besar masuk ke jalan kampung.
- (2) Bertanggungjawab merencanakan, menganggarkan dan menjalankan kegiatan pembangunan atau pelayanan, serta menyelesaikan masalah yang muncul. Sebagai contoh, karena Posyandu merupakan kewenangan lokal, maka desa bertanggungjawab melembagakan Posyandu ke dalam perencanaan desa, sekaligus menganggarkan untuk kebutuhan Posyandu, termasuk menyelesaikan masalah yang muncul.
- (3) Memutuskan dan menjalankan alokasi sumberdaya (baik dana, peralatan maupun personil) dalam kegiatan pembangunan atau pelayanan, termasuk membagi sumberdaya kepada penerima manfaat. Sebagai contoh, desa memutuskan alokasi dana sekian rupiah dan menetapkan personil pengelola Posyandu. Contoh lain: desa memberikan beasiswa sekolah bagi anak-anak desa yang pintar (berprestasi) tetapi tidak mampu (miskin).
- (4) Mengurus berarti menjalankan, melaksanakan, maupun merawat public goods yang telah diatur tersebut. Implementasi pembangunan maupun pelayanan publik merupakan bentuk konkret mengurus.

Jika desa berwenang mengatur, dengan sendirinya desa juga mengurus terhadap hal-hal yang diatur. Hal ini berkaitan dengan kekuasaan mengatur dan mengurus

terhadap aset atau "hak milik" desa. Namun demikian, konsep mengurus tidak mesti merupakan konsekuensi dari kuasa mengatur atas "hak milik" tersebut. Mengurus, dalam hal ini, berarti mengelola atau menjalankan urusan yang diberikan oleh pemerintah kepada desa, atau bisa juga disebut sebagai "hak kelola" desa. Hutan desa dapat diambil sebagai contoh. Hutan desa merupakan "hak milik" negara. Kementerian Kehutanan merupakan institusi negara yang mempunyai kuasa/kewenangan mengatur hutan desa. Desa dapat mengelola atau mengurus hutan desa tersebut dengan cara harus memperoleh izin dari Kementerian Kehutanan. Dengan kalimat lain, Kementerian Kehutanan "mengatur" hutan desa sebagai "hak milik" negara, sedangkan desa berhak "mengurus" hutan desa sebagai "hak kelola" desa. Sebagai pemegang "hak kelola" hutan desa itu, desa berhak mengambil hasil hutan dan mengatur pada skala desa, yakni pembagian kepada masyarakat maupun perawatan hutan, sekaligus juga mematuhi ketentuan aturan yang dibuat oleh Kementerian Kehutanan.

Kewenangan mengatur dan mengurus tersebut ditujukan kepada urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Urusan pemerintahan pada dasarnya mencakup tiga fungsi yang dijalankan oleh pemerintah, yaitu: pengaturan (*public regulation*), pelayanan publik (*public goods*) dan pemberdayaan masyarakat (*empowerment*). Pengaturan merupakan kegiatan mengatur (membuat peraturan tentang perintah yang harus dijalankan dan larangan yang harus dihindari) tentang pemanfaatan barang-barang publik seperti pendidikan, kesehatan, jalan, laut, sungai, hutan, kebun, air, udara, uang dan lain-lain. Sedangkan pemberdayaan adalah fungsi pemerintah memperkuat kemampuan masyarakat dalam mengakses atau memanfaatkan barang-barang publik tersebut serta mengembangkan potensi dan aset yang dimiliki masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, apa yang disebut urusan pemerintahan tersebut sudah diatur dan diurus oleh pemerintah, bahkan sudah dibagi habis kepada pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan UU No. 22/2014 dan undang-undang sektoral lainnya. Apa yang disebut kepentingan masyarakat setempat sebenarnya juga tercakup sebagai urusan pemerintahan. Tetapi ada perbedaan khusus antara urusan pemerintahan dengan kepentingan masyarakat setempat. Urusan pemerintahan berkaitan dengan pelayanan publik kepada warga yang sudah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Sementara kepentingan masyarakat setempat adalah kebutuhan bersama masyarakat yang terkait dengan penghidupan dan kehidupan sehari-hari masyarakat, muncul dari prakarsa masyarakat, berskala dan bersifat lokal (setempat), dan terkadang belum tercakup dalam peraturan dan kebijakan pemerintah.

Ada banyak contoh kepentingan masyarakat setempat. Sungai yang melintasi antardesa merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Tetapi masyarakat beberapa desa di tepian sungai itu mempunyai kebutuhan menangkap air sungai untuk pengairan sawah dan pengembangan perikanan darat. Kemudian beberapa desa mengambil prakarsa untuk menangkap (mengalirkan) air sungai itu dengan persetujuan bupati. Jadilah saluran air yang digunakan masyarakat untuk mengairi sawah dan kolam ikan darat. Karena itu menangkap air sungai beserta pengaturannya merupakan kepentingan masyarakat setempat yang menjadi kewenangan desa.



Contoh lain lagi adalah penyediaan air bersih. Menurut peraturan, penyediaan air bersih merupakan kewenangan dan tanggungjawab pemerintah kabupaten/kota. Setiap kabupaten/kota di Indonesia pada umumnya memiliki Perusahaan Air Minum (PAM) sebagai bentuk bisnis sosial untuk melayani kebutuhan air bersih. Namun PAM Daerah pada umumnya hanya mampu menjangkau di kawasan perkotaan, yang tidak mampu menjangkau ke pelosok desa. Warga desa yang mampu umumnya menyediakan air bersih dengan membuat sumur sendiri. Sementara desa-desa yang kesulitan air, atau warga yang kurang mampu, mengalami keterbatasan dalam memanfaatkan air bersih. Meskipun demikian tetap ada banyak desa yang memiliki sumber mata air sebagai sumberdaya milik bersama, yang bisa dimanfaatkan untuk menyediakan air bersih bagi masyarakat. Kondisi ini yang mendorong prakarsa masyarakat untuk menyediakan air bersih secara mandiri dengan memanfaatkan sumber air yang tersedia dan menggunakan teknologi tepat guna. Inilah yang disebut sebagai kepentingan masyarakat setempat. Sebagai contoh, Desa Batulayar dan Senggigi di Lombok Barat, Desa Labbo di Bantaeng dan Desa Oemasi di Kabupaten Kupang, telah mampu menyediakan air bersih bagi masyarakat, sebagai bentuk respons terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat terhadap air bersih.

Karena kedudukan, bentuk dan sifat desa berbeda dengan pemerintah daerah, maka kewenangan "mengatur dan mengurus" yang dimiliki desa sangat berbeda dengan kewenangan pemerintah daerah. UU No. 6/2014 memang tidak memuat norma yang tersurat tentang prinsip dan ketentuan tentang kewenangan desa. Namun di balik jenis-jenis kewenangan yang tersurat, ada makna dan nalar yang dapat dipahami. Berbeda dengan kewenangan pemerintah, ada beberapa prinsip penting yang terkandung dalam kewenangan desa:

- (1) Baik kewenangan asal usul maupun kewenangan lokal bukanlah kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah, bukan juga merupakan sisa (residu) yang dilimpahkan oleh pemerintah kabupaten/kota sebagaimana pernah diatur dalam UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005. Sesuai dengan asas rekognisi dan subsidiaritas, kedua jenis kewenangan itu diakui dan ditetapkan langsung oleh undang-undang dan dijabarkan oleh peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah dalam ini bukanlah perintah yang absolut melainkan sebagai pandu arah yang di dalamnya akan membuat daftar positif (*positive list*), dan kemudian menentukan pilihan atas *positive list* itu dan ditetapkan dengan peraturan desa sebagai kewenangan desa.
- (2) Sebagai konsekuensi desa sebagai masyarakat yang berpemerintahan (*self governing community*), kewenangan desa yang berbentuk mengatur hanya terbatas pada pengaturan kepentingan lokal dan masyarakat setempat dalam batas-batas wilayah administrasi desa. Mengatur dalam hal ini bukan dalam bentuk mengeluarkan izin baik kepada warga maupun kepada pihak luar seperti investor, melainkan dalam bentuk keputusan alokatif kepada masyarakat, seperti alokasi anggaran dalam APB Desa, alokasi air kepada warga, dan lain-lain. Desa tidak bisa memberikan izin mendirikan bangunan, izin pertambangan, izin eksploitasi air untuk kepentingan bisnis dan sebagainya.

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

- (3) Kewenangan desa lebih banyak mengurus, terutama yang berorientasi kepada pelayanan warga dan pemberdayaan masyarakat. Sebagai contoh desa melayani dan juga membiayai kegiatan kelompok tani, melatih kader perempuan, membiayai Posyandu, mengembangkan hutan rakyat bersama masyarakat, membikin bagan ikan untuk kepentingan nelayan, dan sebagainya.
- (4) Selain mengatur dan mengurus, desa dapat mengakses urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota untuk dimanfaatkan memenuhi kepentingan masyarakat. Selain contoh di atas tentang beberapa desa menangkap air sungai Desa dapat mengakses dan memanfaatkan lahan negara berskala kecil (yang tidak termanfaatkan atau tidak bertuan) untuk memenuhi kepentingan masyarakat setempat. Lahan sisa proyek pembangunan, tanggul dan bantaran sungai, maupun tepian jalan kabupaten/kota merupakan contoh konkret. Desa dapat memanfaatkan dan menanam pohon di atas lahan itu dengan cara mengusulkan dan memperoleh izin dari bupati/walikota.

Prinsip-prinsip itu dapat digunakan untuk memahami jenis-jenis kewenangan desa yang tertulis secara eksplisit dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Ada perubahan pengaturan tentang kewenangan desa antara UU No. 32/2004 dengan UU No. 6/2014. *Pertama*, UU No. 32/2004 menegaskan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan asal-usul desa, sedangkan UU No. 6/2014 menyatakan kewenangan berdasarkan hak asal-usul. Pada dasarnya kedua pengaturan ini mengandung isi yang sama, hanya saja UU No. 32/2004 secara tersurat membatasi pada urusan pemerintahan. Kedua, UU No. 32/2004 menyatakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, sedangkan UU No. 6/2014 menegaskan kewenangan lokal berskala desa. Jenis kewenangan kedua inilah yang membedakan secara jelas dan tegas antara kedua UU tersebut.

**Tabel Kewenangan desa menurut UU No. 32/2004 dan UU No. 6/2014**

UU No. 32/2004	UU No. 6/2014
Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa	Kewenangan berdasarkan hak asal usul
Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa	Kewenangan lokal berskala Desa
Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota	Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundangperundangan diserahkan kepada desa	Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

	sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
--	------------------------------------------------------

Kewenangan desa sebenarnya tidak hanya mencakup empat butir besar tersebut. Ada satu jenis kewenangan lagi yang dimiliki oleh desa, yaitu kewenangan melekat atau sering disebut sebagai kewenangan atributif yang tidak tersurat dalam UU No. 6/2014. Sebagai organisasi pemerintahan, desa memiliki sejumlah kewenangan melekat (atributif) tanpa harus disebutkan secara tersurat (eksplisit) dalam daftar kewenangan desa. Ada sejumlah kewenangan melekat milik desa yang sudah dimandatkan oleh UU No. 6/2014, yakni:

- (1) Memilih kepala desa dan menyelenggarakan pemilihan kepala desa.
- (2) Membentuk dan menetapkan susunan dan personil perangkat desa.
- (3) Menyelenggarakan musyawarah desa.
- (4) Menyusun dan menetapkan perencanaan desa. Menyusun, menetapkan dan melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
- (5) Menyusun, menetapkan dan melaksanakan peraturan desa.
- (6) Membentuk dan membina lembaga-lembaga kemasyarakatan maupun lembaga adat.
- (7) Membentuk dan menjalankan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).

##### 5. Kewenangan atau Hak Asal-usul.

Kewenangan/hak asal-usul sering disebut juga sebagai "hak purba", "hak tradisional", "hak bawaan" atau "hak asli". Semua istilah itu memiliki kesamaan, yang pada dasarnya mencakup dua pengertian sekaligus. *Pertama*, hak-hak asli masa lalu yang telah ada sebelum lahir NKRI pada tahun 1945 dan tetap dibawa dan dijalankan oleh desa setelah lahir NKRI sampai sekarang. Tanah *bengkok* di Jawa maupun tanah ulayat/adat di Luar Jawa merupakan contoh paling nyata hak asli/asal-usul itu, yang dimiliki oleh desa sebelum lahir NKRI dan tetap dibawa menjadi menjadi milik desa sesudah lahir NKRI sampai sekarang.

Kedua, hak-hak asli yang muncul dari prakarsa desa yang bersangkutan maupun prakarsa masyarakat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Pasar desa maupun tambatan perahu yang dibangun atas prakarsa desa juga disebut sebagai contoh lain hak asal-usul desa.

Bentuk nyata tindakan yang tergolong dalam kewenangan atau hak asal-usul memang sangat beragam di daerah. Tetapi secara umum hak asal-usul desa mencakup:

- (1) Mengatur dan mengurus tanah desa atau tanah ulayat adat desa.
- (2) Menerapkan susunan asli dalam pemerintahan desa.
- (3) Melestarikan adat-istiadat, lembaga, pranata dan kearifan lokal.
- (4) Menyelesaikan sengketa dengan mekanisme adat setempat.

Khusus kewenangan asal-usul dalam Desa Adat, Pasal 103 UU No. 6/2014 menegaskan sebagai berikut:

- (1) pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
- (2) pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;
- (3) pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat;
- (4) penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
- (5) penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (6) pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan
- (7) pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

Susunan asli merupakan kewenangan asal-usul yang terkait dengan nomenklatur dan institusi atau organisasi desa. Sebutan lokal untuk desa (seperi pakraman, gampong, banua, nagari, lembang, kampung), sebutan untuk musyawarah (Kerapatan di Sumbar, Kombongan di Toraja, Paruman di Bali, Gawe Rapagh di Lombok, Ssaniri di Maluku maupun beragam sebutan untuk perangkat desa (kewang, pecalang, jogoboyo, kebyan, carik, dan sebagainya) tidak hanya bermakna nomenklatur, melainkan mengandung pengetahuan, nilai dan jati diri masyarakat desa. Orang Lombok tidak begitu memahami musrenbang, tetapi mereka langsung paham jika disebut dengan gawe rapah. Demikian juga, sebutan asli perangkat (kebyan, kepetengan, jogoboyo) di Jawa jauh lebih jelas dipahami dan operasional ketimbang sebutan kaur atau kasi.

Tanah desa merupakan hak asal-usul desa yang paling vital, sebab tanah merupakan aset (kekayaan) yang menjadi sumber penghidupan dan kehidupan bagi desa dan masyarakat. Negara memberikan pengakuan dan penghormatan (rekognisi) terhadap hak asal-usul desa. Negara tidak boleh melakukan campur tangan atau mengambil alih terhadap hak asal-usul desa, tetapi dapat melakukan pembinaan atas pengaturan dan pengelolaan hak usul serta memberikan perlindungan (proteksi) untuk menjaga kelestarian dan optimalisasi pemanfaatan. Sebagai contoh hak asal-usul adalah tanah desa, dimana desa mempunyai kewenangan penuh mengatur dan mengurusnya. Tetapi tidak mustahil kepala desa melakukan penyalahgunaan kewenangan, misalnya menjual tanah desa kepada pihak ketiga sehingga merugikan desa dan masyarakat. Untuk itu pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Permendagri No. 4/2007<sup>1</sup> tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa yang memberikan pedoman pemanfaatan sekaligus juga memberikan perlindungan. Pasal 15 misalnya, menegaskan bahwa *terhadap* kekayaan desa yang berupa tanah desa tidak diperbolehkan dilakukan pelepasan hak kepemilikan kepada pihak lain, kecuali diperlukan untuk kepentingan umum. Ketentuan ini bermakna sebagai perlindungan dan pelestarian. Tanah desa tetap bisa dilepas hanya untuk kepentingan umum misalnya untuk membangun sekolah, rumah sakit, kantor pemerintah, jalan,

---

<sup>1</sup>Meskipun Permendagri ini merupakan petunjuk teknis yang diturunkan dari UU No. 46 | Modul Pelatihan Penyegaran Pendampingan Desa

tempat ibadah dan lain-lain. Jika ada uang ganti rugi atas pelepasan tanah desa, maka uang harus digunakan untuk membeli tanah lain yang lebih baik dan berlokasi di desa setempat. Kepala Desa berwenang mengeluarkan keputusan untuk pelepasan hak atas tanah desa tersebut, namun pemerintah memberikan batasan dan perlindungan, dengan menegaskan bahwa Keputusan Kepala Desa bisa diterbitkan setelah mendapat persetujuan BPD dan musyawarah desa dan mendapat ijin tertulis dari Bupati/Walikota dan Gubernur. Ketentuan ini memperkuat peran perlindungan yang dilakukan pemerintah terhadap hak asal-usul desa, guna menjaga kelestarian sekaligus menghindari penyalahgunaan wewenang kepala desa.

Jika tanah merupakan sumberdaya ekonomi bagi desa, maka adat, lembaga dan pratana lokal, serta kearifan lokal merupakan sumberdaya sosial budaya bagi desa. Komponen sosial budaya inilah yang membedakan desa dengan daerah, sekaligus membentuk desa sebagai "masyarakat berpemerintahan" yang menyatu dengan kehidupan sosial budaya masyarakat setempat. Pranata dan kearifan lokal memang sangat beragam, tetapi secara umum mengutamakan prinsip keseimbangan, kecukupan dan keberlanjutan. Prinsip keseimbangan mengajarkan tentang harmoni yang seimbang dalam hubungan antara manusia dengan manusia, manusia dengan alam dan manusia dengan Tuhan. Prinsip kecukupan dan keberlanjutan menjadi nilai dasar dalam pengelolaan sumberdaya alam. Pranata lokal mengajarkan bahwa setiap jenis sumberdaya alam (laut, sungai, air, hutan dan sebagainya) dikelola bersama untuk kepentingan bersama; juga mengatur masyarakat untuk memanfaatkan berbagai sumberdaya alam secukupnya, atau melarang setiap orang berbuat serakah mengambil sumberdaya alam secara berlebihan. Kecukupan itu menjadi dasar bagi keberlanjutan, artinya sumberdaya alam yang tersedia tidak boleh dihabiskan secara serakah untuk hari ini, tetapi juga harus diwariskan secara terus-menerus kepada anak cucu generasi mendatang.

Dalam ranah kewenangan asal-usul, konservasi dan revitalisasi kearifan lokal yang dilakukan desa, merupakan contoh yang paling terkemuka. Kearifan lokal mengandung pranata lokal atau sistem norma yang mengejawantahkan nilai-nilai, asas, struktur, kelembagaan, mekanisme, dan religi yang tumbuh, berkembang, dan dianut masyarakat lokal, dalam fungsinya sebagai instrument untuk menjaga keteraturan interaksi antar warga masyarakat (*social order*), keteraturan hubungan dengan sang pencipta dan roh-roh yang dipercaya memiliki kekuatan supranatural (*spiritual order*), dan menjaga keteraturan perilaku masyarakat dengan alam lingkungan atau *ecological order* (Rachmad Syafa'at, Saafroedin Bahar, I Nyoman Nurjaya, 2008).

## **6. Kewenangan lokal berskala desa.**

Kewenangan lokal terkait dengan kepentingan masyarakat setempat yang sudah dijalankan oleh desa atau mampu dijalankan oleh desa, karena muncul dari prakarsa masyarakat. Dengan kalimat lain, kewenangan lokal adalah kewenangan yang lahir karena prakarsa dari desa sesuai dengan kemampuan, kebutuhan dan kondisi lokal desa. Kewenangan yang terkait dengan kepentingan masyarakat ini mempunyai cakupan yang relatif kecil dalam lingkup desa, yang berkaitan sangat dekat dengan

kebutuhan hidup sehari-hari warga desa, dan tidak mempunyai dampak keluar (eksternalitas) dan kebijakan makro yang luas.

Jenis kewenangan lokal berskala desa ini merupakan turunan dari konsep subsidiaritas, yang berarti bahwa baik masalah maupun urusan berskala lokal yang sangat dekat dengan masyarakat sebaik mungkin diputuskan dan diselesaikan oleh organisasi lokal (dalam hal ini adalah desa), tanpa harus ditangani oleh organisasi yang lebih tinggi. Menurut konsep subsidiaritas, urusan yang terkait dengan kepentingan masyarakat setempat atas prakarsa desa dan masyarakat setempat, disebut sebagai kewenangan lokal berskala desa.

**Tabel Daftar positif kewenangan lokal berskala desa**

No	Mandat pembangunan	Daftar kewenangan lokal
1	Pelayanan dasar	Posyandu, penyediaan air bersih, sanggar belajar dan seni, perpustakaan desa, poliklinik desa.
2	Sarana dan prasarana	Jalan desa, jalan usaha tani, embung desa, rumah ibadah, sanitasi dan drainase, irigasi tersier, dan lain-lain.
3	Ekonomi lokal	Pasar desa, usaha kecil berbasis desa, karamba ikan, lumbung pangan, tambatan perahu, wisata desa, kios, rumah potong hewan dan tempat pelelangan ikan desa, dan lain-lain.
4	SDA dan lingkungan	Hutan dan kebun rakyat, hutan bakau, dll.

Daftar positif kewenangan desa juga bisa dijabarkan secara sektoral. Kewenangan lokal desa secara sektoral ini meliputi dimensi kelembagaan, infrastruktur, komoditas, modal dan pengembangan. Pada sektor pertanian misalnya, desa mempunyai kewenangan mengembangkan dan membina kelompok tani, pelatihan bagi petani, menyediakan infrastruktur pertanian berskala desa, penyediaan anggaran untuk modal, pengembangan benih, konsolidasi lahan, pemilihan bibit unggul, sistem tanam, pengembangan teknologi tepat guna, maupun diversifikasi usaha tani.

Pelaksanaan kewenangan lokal tersebut berdampak terhadap masuknya program-program pemerintah ke ranah desa. Pasal 20 UU No. 6/2014 menegaskan bahwa pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b diatur dan diurus oleh Desa. Pasal ini terkait dengan Pasal 81 ayat (4): "Pembangunan lokal berskala Desa dilaksanakan sendiri oleh Desa" dan ayat (5): "Pelaksanaan program sektoral yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa untuk diintegrasikan dengan Pembangunan Desa".

Rangkaian pasal itu menegaskan bahwa kewenangan lokal bukanlah kewenangan pemerintah supradesa (termasuk kementerian sektoral) melainkan menjadi kewenangan desa. Penegasan ini disampaikan oleh UU No. 6/2014 karena selama ini hampir setiap kementerian sektoral memiliki proyek masuk desa yang membawa perencanaan, birokrasi, pendekatan, bantuan dan membangun kelembagaan lokal di

ranah desa. Ada desa mandiri energi (ESDM), pengembangan usaha agribisnis perdesaan (Pertanian), desa siaga (Kesehatan), program pembangunan infrastruktur perdesaan (PU), pamsimas (PU), desa prima (Pemberdayaan Perempuan dan Anak), desa produktif (Nakertrans), satu desa satu produk (Koperasi dan UMKM), desa berketahanan sosial (Sosial), program keluarga harapan (Sosial) dan lain-lain. Semua itu adalah kewenangan lokal berskala desa yang dimandatkan oleh UU No. 6/2014 untuk diatur dan diurus oleh desa.

Namun bukan berarti kementerian sektoral tidak boleh masuk ke desa. Tentu sifat bersama (*concurrent*) kepentingan masyarakat setempat dengan urusan pemerintahan tidak bisa dihindari. Karena itu dibutuhkan pembagian kerja dan sinergi. Kelembagaan, perencanaan, penganggaran dan pelayanan merupakan otoritas dan akuntabilitas desa, sementara pembinaan teknis (termasuk inovasi ilmu dan teknologi) merupakan domain Kementerian/Lembaga (K/L) atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) teknis. Sebagai contoh desa mempunyai kewenangan lokal untuk mengembangkan dan memberdayakan kelompok tani serta merencanakan dan menganggarkan kepentingan petani. Sedangkan K/L maupun SKPD pertanian melakukan pembinaan dan dukungan terhadap inovasi teknologi pertanian.

## **7. Kewenangan Penugasan**

Penugasan, seperti halnya tugas pembantuan, tidak bermakna pengaturan tentang penyerahan dan/atau pelimpahan kewenangan secara permanen yang dirumuskan dalam peraturan pemerintah, peraturan menteri (seperti Permendagri No. 30/2006) maupun peraturan daerah. Presiden, Menteri atau Kepala Lembaga, Gubernur maupun Bupati/Walikota sewaktu-waktu dapat memberikan penugasan kepada desa, dengan memberi "surat tugas" kepada kepala desa, untuk membantu penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Pemberi tugas mempunyai kewenangan dan tanggungjawab, sementara desa berposisi mengurus dan membantu tugas yang diberikan. Atas tugas itu pemberi tugas menyertakan biaya kepada desa. Penugasan semacam ini didasarkan pada beberapa pertimbangan: (a) pemerintah menghadapi keterbatasan sumberdaya untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan yang menjangkau ke seluruh pelosok masyarakat dan setiap rumah tangga; (b) desa lebih dekat, tahu dan mampu menjangkau pelayanan kepada masyarakat; (c) pelaksanaan tugas ke level bawah lebih efisien (berbiaya murah) dan efektif (tepat sasaran) jika dilakukan oleh desa daripada dilakukan sendiri oleh aparat pemerintah.

Jenis penugasan ini kepada desa begitu banyak seperti penerbitan berbagai surat keterangan dan pengantar, surat keterangan hak atas tanah, memberikan rekomendasi izin (pertambangan, usaha, perkebunan, hutan, pemanfaatan air bawah tanah, perumahan, perikanan, dan masih banyak lagi), memfasilitasi penyediaan lahan untuk fasilitas publik, membentuk panitia pemungutan suara dan tempat pemungutan suara dalam pemilihan umum, distribusi beras miskin dan pupuk bersubsidi, memfasilitasi kampanye/sosialisasi antinarkoba dan HIV/AIDS, membantu atau memfasilitasi kelembagaan lokal seperti kelompok tani, membantu pemberantasan wabah penyakit, membantu pengiriman surat, dan lain-lain. Tabel berikut memberikan

contoh penugasan pemerintah kepada desa.

**Tabel Contoh penugasan kepada desa**

No	Bidang	Tugas
1.	Pertanian	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengurus balai benih yang ada di desa;</li> <li>• Pemasyarakatan penggunaan alat mesin pertanian dan perikanan;</li> <li>• Mengurus peredaran dan penggunaan pupuk organik dan pertisida dengan berpedoman pada petunjuk teknis Kabupaten/Kota;</li> <li>• Memfasilitasi modal usaha tani dan perikanan;</li> <li>• Pemasyarakatan penggunaan benih unggul pertanian dan perikanan;</li> <li>• Pemberian rekomendasi izin usaha penangkar benih pertanian dan perikanan;</li> <li>• Kampanye benih unggul pertanian dan perkebunan;</li> <li>• Membantu penyediaan benih unggul pertanian dan perikanan;</li> <li>• Rekomendasi pemberian izin pengelolaan perlebaran non budidaya;</li> <li>• Distribusi pupuk dan bibit bersubsidi.</li> </ul>
2.	Pertambangan, Energi, Mineral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembinaan dan pengawasan terhadap pertambangan rakyat</li> <li>• Rekomendasi pemberian izin pemanfaatan air bawah tanah dan permukaan;</li> <li>• rekomendasi pemberian izin pembangunan tenaga listrik yang baru;</li> <li>• rekomendasi pemberian izin pembukaan pertambangan rakyat dalam wilayah desa;</li> <li>• rekomendasi pemberian izin pemanfaatan air bawah tanah dan atau sumber mata air di desa</li> </ul>
3	Perindustrian Perdagangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengelolaan lalu lintas ternak yang ada dalam desa;</li> <li>• pengelolaan pemasaran hasil industri;</li> <li>• pengembangan hasil-hasil industri;</li> <li>• pemasyarakatan garam beryodium;</li> <li>• pembinaan mengenai keamanan industri makanan yang di produksi rumah tangga di desa;</li> <li>• pembinaan rumah potong hewan yang ada di desa;</li> <li>• pembinaan persuteraan alam yaitu berupa pondok sutera dengan peralatannya yang dibangun di desa.</li> <li>• Rekomendasi pemberian izin investor di bidang industri;</li> <li>• Pengawasan pencemaran limbah industri;</li> <li>• rekomendasi pemberian izin dalam bidang perindustrian yang ada di desa;</li> </ul>



## 8. Kewenangan Penugasan Lain

Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah berbagai undang-undang sektoral yang bersentuhan dengan desa. Namun kewenangan lain dalam hal ini tidak bermakna “mengatur”, melainkan bermakna “mengurus” atau mengelola, menjalankan, melaksanakan dan menikmati. Ada beberapa contoh undang-undang yang memberi penugasan kepada desa, bahkan memberikan mandat kewenangan kepada desa.

### Kotak 1

#### Contoh penugasan lain kepada desa

1. UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan yang menegaskan: (a) Kabupaten/kota melakukan penugasan kepada desa untuk menyelenggarakan sebagian urusan Administrasi Kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan; (b) Surat Keterangan Pindah Datang Penduduk Warga Negara Indonesia dalam satu desa/kelurahan, Surat Keterangan Pindah Datang Penduduk Warga Negara Indonesia antardesa/kelurahan dalam satu kecamatan, Surat Keterangan Kelahiran untuk Warga Negara Indonesia, Surat Keterangan Lahir Mati untuk Warga Negara Indonesia dan Surat Keterangan Kematian untuk Warga Negara Indonesia, dapat diterbitkan dan ditandatangani oleh kepala desa/lurah atas nama Kepala Instansi Pelaksana; (c) Desa mengeluarkan berbagai surat keterangan untuk diteruskan ke level yang lebih atas. Untuk butir ini, desa menjalankan penugasan yang membantu pemerintah.
2. UU No. 16/2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan menegaskan bahwa pos penyuluhan desa bersifat nonstruktural dan merupakan urusan yang diserahkan kepada desa. Artinya desa membentuk, mengatur, mengelola, membiayai dan membina pos penyuluhan desa.
3. UU No. 31/2004 tentang Perikanan menegaskan bahwa kewenangan perikanan merupakan kewenangan pemerintah. Sementara nelayan kecil bebas menangkap ikan dan budidaya ikan dimanapun tanpa harus izin dan membayar pungutan. UU ini tidak mengenal desa, melainkan mengenal masyarakat, sebab desa dikonstruksi sebagai masyarakat, atau salah satu komponen masyarakat adalah desa. Desa tidak memiliki kewenangan mengatur dan mengurus penangkapan ikan maupun budidaya ikan baik di laut maupun di darat. Namun pengaturan pemerintah harus mengakui dan mempertimbangkan hukum adat setempat dan kearifan lokal. Artinya desa mempunyai hak untuk mengembangkan bagan ikan atau karamba ikan atau budidaya ikan berskala lokal yang berorientasi pada kepentingan masyarakat atau nelayan setempat, tanpa harus memperoleh izin dari pemerintah. Desa dapat juga melakukan pemberdayaan terhadap kelompok nelayan kecil. Dengan demikian, UU ini secara tidak langsung memberikan mandat kepada desa untuk mengatur dan mengurus perikanan skala lokal, serta dapat menjalankan tugas pemberdayaan terhadap nelayan kecil.
4. UU No. 13/2011 tentang Penanganan Fakir Miskin memberikan mandat kepada desa untuk melakukan pendataan dan pendaftaran fakir miskin. Pasal 31 juga menegaskan: Pemerintah desa melaksanakan penanganan fakir miskin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ini berarti desa berwenang dan bertanggung jawab menangani faikir miskin desa sesuai dengan kewenangan lokal.
5. UU No. 7/2012 tentang Penanganan Konflik Sosial menegaskan: penyelesaian Konflik

melalui mekanisme Pranata Adat dan/atau Pranata difasilitasi oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota dengan melibatkan aparatur kecamatan dan kelurahan/desa setempat. Posisi desa dalam hal ini adalah menjalankan tugas atau membantu terlibat dalam proses fasilitasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

6. UU No. 18/2012 tentang Pangan, Desa menetapkan jenis dan jumlah cadangan Pangan tertentu sesuai dengan kebutuhan konsumsi masyarakat setempat.

Jika daftar kewenangan desa sudah ditegaskan, namun tetap muncul pertanyaan, apa yang bukan menjadi kewenangan desa” sangat penting untuk diperhatikan, sebab dalam praktik pemerintahan desa dan pelaksanaan kewenangan sering muncul dua masalah. *Pertama*, dalam menyusun perencanaan, desa sering meraba-raba jenis-jenis kewenangan yang akan direncanakan, karena belum jelasnya ketentuan dan pedoman. *Kedua*, karena keterbatasan kemampuan pemerintah menjalankan kewenangan dan memberikan pelayanan publik, banyak desa sering menangani urusan-urusan yang bukan menjadi kewenangannya meskipun telah terbukti desa itu mampu menjalankan. Sebagai contoh desa mengadakan ruang kelas untuk sekolah dasar; desa mendirikan Sekolah Menengah Atas (SMA); desa mendirikan rumah sakit untuk rawat inap; maupun desa memperbaiki dan merawat jalan kabupaten. Kehendak desa ini sangat baik untuk mempercepat pelayanan kepada masyarakat, tetapi hal itu keliru (salah) karena beberapa urusan tersebut sebenarnya merupakan kewenangan dan tanggungjawab pemerintah kabupaten/kota.

Pertama, kewenangan yang telah ditetapkan sebagai kewenangan pemerintah atau pemerintah daerah. Sebagai contoh adalah kewenangan mendirikan dan menyelenggarakan sekolah formal seperti SD, SMP dan SMA yang selama ini menjadi kewenangan pemerintah maupun pihak organisasi nirlaba (yayasan). Desa tidak berwenang mendidikan dan menyelenggarakan sekolah tersebut. Desa juga tidak berwenang mengeluarkan izin kecuali surat rekomendasi izin. Izin mendirikan bangunan (IMB), misalnya, bukan merupakan kewenangan desa, karena IMB memerlukan berbagai syarat teknis dan lingkungan yang tidak perlu diatur dan diurus oleh desa.

Kedua, kewenangan yang bersifat lintasdesa atau kewenangan yang mempunyai dampak keluar (eksternalitas) kepada desa lain. Sungai, laut, hutan, kebun, gunung dan lain-lain merupakan kewenangan lintas desa yang bukan menjadi kewenangan desa, meskipun desa berhak memperoleh akses untuk mengelola dan memanfaatkan untuk kepentingan masyarakat setempat. Dengan kalimat lain desa tidak bisa melakukan eksploitasi atau tidak berwenang mengeluarkan izin untuk perambahan atas sumberdaya itu.

Ketiga, kewenangan mengatur dan mengurus sumberdaya alam. Sebagai contoh adalah pertambangan mineral bukan logam dan batuan. Dulu kita mengenal galian tambang C seperti batu, kerikil, pasir, koral, tanah liat dan sebagainya yang sangat dekat dengan wilayah desa. Sekarang dengan UU No. 24/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara beserta PP No. 23/2010, jenis tambang galian C tersebut dikategorikan sebagai mineral bukan logam dan batuan, meskipun sampai sekarang masyarakat pada umumnya masih terbiasa menyebut galian tambang C. Selama ini

kewenangan mengatur dan mengurus mineral bukan logam dan batuan (galian tambang C) berada di tangan bupati/walikota. Desa tidak berhak mengambil, apalagi mengatur dan mengurusnya, sehingga banyak desa menyampaikan tuntutan agar mempunyai hak untuk mengambil dan memproduksi batu dan pasir untuk pendapatan desa.

Apakah desa tidak berhak memperoleh uang atau bagi hasil dari bisnis pertambangan mineral bukan logam dan batuan? Tidak ada peraturan yang membolehkan desa memungut uang kepada pemohon IPR. Pemegang IPR hanya berkewajiban membayar pajak daerah kepada kabupaten/kota, bukan kepada desa. UU No. 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah juga menegaskan bahwa Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan termasuk salah satu jenis penerimaan pajak daerah. PP No. 72/2005 memang mengatur tentang pembagian sebagian pajak dan retribusi daerah kepada desa. Tetapi ketentuan ini digugurkan oleh UU No. 28/2009 sebab UU tidak mengatur tentang bagi hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota kepada desa.

Dengan memperhatikan berbagai peraturan perundang-undangan itu desa tidak berwenang mengatur, mengurus dan mengambil keuntungan dari pertambangan mineral bukan logam dan batuan (tambang galian C), kecuali hanya bertugas membantu penerbitan surat keterangan bagi pemohon IPR (individu, kelompok masyarakat dan koperasi) baik yang berasal dari desa yang bersangkutan maupun dari luar desa. Namun tentu masih ada celah untuk pengambilan peran dan keuntungan desa secara tidak langsung dari bisnis tambang mineral bukan logam dan batuan. Bisnis tambang tersebut tentu membuka lapangan pekerjaan bagi warga masyarakat desa setempat serta menggairahkan kegiatan ekonomi lokal, termasuk berdampak pada kegiatan bisnis skala kecil lain yang dijalankan oleh warga desa. Di sisi lain desa juga bisa mengembangkan kerjasama dengan pelaku bisnis tambang itu, misalnya BUMDes yang didirikan desa dapat menyewakan truk atau peralatan lain kepada pengusaha.

Kelancaran bisnis tambang rakyat itu juga terkait dengan peran dan tanggungjawab kepala desa, khususnya tanggungjawab membina dan mengembangkan perekonomian masyarakat desa. Desa dapat mengambil peran memfasilitasi, mempersiapkan atau memberdayakan masyarakat, baik individu, kelompok masyarakat maupun koperasi, agar mereka mampu mengakses IPR atas tambang mineral bukan logam dan batuan di wilayah desa yang bersangkutan. Peran ini sebenarnya serupa dengan agenda "mengurus", yani tindakan kepala desa menggerakkan (atau konsolidasi) kepada pemilik lahan untuk mengembangkan hutan rakyat, kandang terpadu, kebun rakyat, pertanian organik dan lain-lain. Semua ini dimaksudkan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat yang memberikan sumbangan terhadap penanggulangan kemiskinan dan pencapaian kesejahteraan.

Bisnis tambang itu tentu juga mendatangkan kerugian bagi desa dan masyarakat, misalnya kerusakan jalan desa akibat dari kegiatan pengangkutan. Desa tentu menghadapi keterbatasan biaya untuk pembangunan dan perawatan jalan, apalagi tidak didukung dengan bagi hasil pajak mineral bukan logam dan batuan. Tetapi hal bukan malapetaka. Sesuai dengan kebiasaan dan kearifan lokal, desa dapat bermusyawarah dengan pihak pengusaha setempat untuk memperoleh iuran

pembangunan yang bisa digunakan sebagai dana perawatan jalan desa. Dari sisi pengusaha, iuran pembangunan itu termasuk dalam kategori dana tanggungjawab sosial, dan dari sisi desa, iuran tersebut termasuk jenis bantuan sukarela pihak ketiga yang dimasukkan ke dalam APB Desa.

Pungutan selalu menjadi pembicaraan karena merupakan implikasi dari kewenangan. Apakah desa berhak/berwenang melakukan pungutan? Menurut teori dan peraturan perundang-undangan, kewenangan mengatur menimbulkan hak untuk memperoleh sesuatu, yakni memperoleh pungutan, yang menjadi salah satu sumber pendapatan asli. Pemerintah daerah, misalnya, mempunyai kewenangan untuk mengatur dalam bentuk mengeluarkan izin (misalnya izin mendirikan bangunan, izin reklame, izin keramaian, izin pertambangan, izin usaha dan sebagainya). Atas izin yang dikeluarkan itu, pemerintah daerah berhak menarik pajak daerah. Menurut UU No. 28/2009 Pajak Daerah adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pemerintah daerah juga berhak menarik retribusi, sebagai konsekuensi dari jasa pelayanan untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Misalnya retribusi kios pasar, retribusi jasa parkir, retribusi tempat pelelangan ikan, retribusi rumah pemotongan hewan, dan sebagainya.

Bagaimana dengan pungutan desa? Desa pada dasarnya memiliki kewenangan yang terbatas dalam melakukan dan memperoleh pungutan desa. Dulu ada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1982 tentang Pungutan Desa, yang mengatur jenis-jenis pungutan desa seperti : (a) Pungutan karena mendapatkan jasa yang disediakan Pemerintah Desa; (b) Pungutan untuk kegiatan sosial tertentu; (c) Pungutan untuk kegiatan yang bersifat mendesak; dan (d) Pungutan untuk kegiatan-kegiatan Pembangunan. Permendagri ini sebenarnya tidak berlaku lagi, dan sekarang tidak ada Permendagri baru yang secara tegas mengatur jenis-jenis pungutan desa, meskipun desa mempunyai ruang untuk melakukan pungutan desa. Pada awal pelaksanaan otonomi daerah tahun 2001, kalangan dunia usaha yang paling gencar melakukan protes terhadap pungutan desa tersebut. Mereka menunjuk banyak peraturan daerah bermasalah yang merugikan iklim investasi dan kegiatan dunia usaha, termasuk Perda tentang Pungutan Desa. Karena desakan ini, sampai sekarang Kementerian Dalam Negeri tidak mengatur secara tegas tentang pungutan desa melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Namun bukan berarti desa tidak berwenang melakukan pungutan. *Pertama*, desa berhak melakukan pungutan yang sesuai dengan kewenangan desa. Pungutan itu bukan dalam bentuk pajak yang memaksa, melainkan retribusi dan iuran atau sumbangan sukarela dari warga masyarakat maupun pihak ketiga. Desa dapat memungut retribusi pasar desa, retribusi tambatan perahu, retribusi kuburan, retribusi wisata desa, retribusi pemandian umum, retribusi pelayanan air bersih desa, dan lain-lain.

*Kedua*, pungutan tidak boleh dilakukan dua kali atau lebih. Jika obyek pajak maupun jasa pelayanan telah dipungut pajak atau retribusi oleh pemerintah daerah, maka desa tidak boleh atau tidak berwenang menarik pungutan ganda. Dengan demikian ada pembatas bahwa desa tidak berwenang menarik pajak dan tidak boleh melakukan pungutan terhadap jasa layanan administratif. Keduanya menjadi kewenangan

pemerintah daerah. Desa mempunyai kewenangan untuk menarik retribusi terhadap jasa pelayanan yang benar-benar menjadi hak milik desa seperti retribusi pasar desa, sampah, tambatan perahu, rumah potong hewan milik desa, parkir di jalan desa, retribusi pemandian umum, retribusi wisata desa, uang sewa rumah toko, dan lain-lain. Intinya, obyek yang boleh dipungut desa adalah aset (barang milik) yang sepenuhnya menjadi hak milik desa. Desa juga diperbolehkan melakukan penarikan iuran atau sumbangan kepada warga maupun pihak ketiga, tetapi bersifat sukarela dan tidak boleh memaksa.

## 9. Desa Inklusif

Secara implisit UU Desa menantang desa parokhial dan desa korporatis, seraya mendorong tumbuhnya desa inklusif. Konsep inklusif secara harafiah berarti untuk semua, atau misalnya dapat dirumuskan “desa untuk semua”, atau bisa juga “desa dihidupi oleh semua” dan “desa menghidupi untuk semua”. Ini pemaknaan secara harafiah. Namun secara konseptual, inklusi atau inklusif mulai dikembangkan oleh teori-teori demokrasi, khususnya yang bertajuk demokrasi inklusif atau inklusi demokratis. Demokrasi inklusif pada dasarnya merupakan alternatif atas demokrasi biasa atau demokrasi formal yang telah menciptakan kesenjangan bagi kaum minoritas dan kaum marginal yang tidak berdaya karena tirani mayoritas atau oligarkhi elite (J.S. Dryzek, 1996; IM Young, 2000; C. Wolbrecht dan RE. Hero, 2005; J. Manor, 2004). Karena itu demokrasi inklusif mengusung semangat: “demokrasi untuk setiap orang, bukan hanya untuk mayoritas” (P. Emerson, 2007).

Meskipun modul ini mengadaptasi model demokrasi inklusif itu, tetapi konsep desa inklusif bukan sekadar demokrasi inklusif, yang tidak cukup dipahami dengan pola demokrasi inklusif. Desa inklusif bukan sekadar mengandung dimensi politik (yang membuahkan demokrasi politik) tetapi juga memperhatikan dimensi sosial-ekonomi (yang membuahkan demokrasi sosial, demokrasi ekonomi dan kesejahteraan).

Sisi pertama konsep inklusi (atau inklusif dan inklusivisme) versus eksklusif (eksklusif atau eksklusivisme) menjadi dasar untuk merumuskan dan memotret perbedaan antara desa inklusif dan desa eksklusif. Tabel ... secara sederhana dan jelas memberikan pemetaan desa eksklusif berdasarkan dimensi relasi vertikal-struktural (relasi antara elite dengan massa, atau antara pemerintah dengan rakyat) maupun relasi horizontal-kultural (antarwarga atau kelompok masyarakat), serta dimensi relasi internal (insider) dan eksternal (outsider) atau antara orang asli dengan orang pendatang. Perpaduan interaktif itu membuahkan empat tipe eksklusivisme politik lokal desa. Pertama, kombinasi antara relasi internal dengan vertikal-struktural memperlihatkan hadirnya oligarkhi elite yang memarginalkan rakyat biasa. Kedua, kombinasi antara eksternal dengan vertikal-struktural menghasilkan gejala menguatnya nativisme (putera desa) yang meminggirkan (marginalisasi) terhadap pendatang. Ketiga, kombinasi antara relasi internal dengan horizontal-kultural membuahkan potret konflik horizontal berbasis etnis; kerabat, aliran atau agama. Keempat, kombinasi antara relasi eksternal dengan horizontal-kultural menghasilkan ketegangan (konflik) antara “orang asli” dengan “orang luar” (yang berbeda agama, kerabat atau etnis).

**Tabel: Peta dan potret desa eksklusif dari sisi politik**

Pola relasi	Internal	Eskternal
<b>Vertikal-struktural</b>	Munculnya oligarki yang tidak sensitif pada rakyat	Marginalisasi pendatang. Akses politik "orang luar" relatif lemah karena gejala nativisme (putera desa). "Orang luar" adalah tamu yang minoritas.
<b>Horizontal-kultural</b>	Konflik horizontal berbasis kerabat, etnis atau agama.	Terjadi ketegangan (konflik) antara "orang asli" dengan "orang luar" (yang berbeda agama atau etnis).

Desa eksklusif secara politik itu secara teoretis dapat ditransformasikan menjadi desa inklusif secara politik atau menjadi demokrasi inklusif, *Pertama*, dalam relasi internal dengan vertikal-struktural terbangun konsep demokrasi inklusif, yakni proses politik dan institusi demokrasi yang lebih deliberatif-partisipatif yang melibatkan warga biasa maupun kelompok-kelompok marginal. *Kedua*, pola politik akomodasi dan formasi konsosiasional antara orang asli dengan pendatang dalam struktur kekuasaan. Ketiga, kombinasi antara relasi internal dengan horizontal-kultural secara teoretis dapat diciptakan modal sosial (kerjasama, jaringan dan kepercayaan) yang inklusif. Keempat, kombinasi antara relasi eksternal dengan horizontal-kultural, atau relasi antara orang asli dengan orang pendatang dapat dibangun akulturasi (pembauran) secara multikultural dan cair. Akulturasi merupakan bentuk *social bridging* yang bisa dilakukan dengan ikatan perkawinan silang budaya, pembentukan organisasi profesi yang menembus batasan etnik dan agama, akulturasi bahasa, paguyuban, persahabatan, kerukunan tetangga dan lain-lain.

**Tabel Pola desa inklusif dari sisi politik**

Pola relasi	Internal	Eskternal
<b>Vertikal-struktural</b>	Demokrasi inklusif	Politik akomodasi
<b>Horizontal-kultural</b>	Kerjasama dan jaringan sosial (modal sosial) secara inklusif	Akulturasi (pembauran) secara pluralis (multikultural)

**Bagan Tipologi desa berdasarkan dimensi demokrasi dan kesejahteraan**

		Demokrasi	
		Lemah	Kuat
Kesejahteraan	Rendah	Desa parokhial	Desa populis
	Tinggi	Desa korporatis	Desa inklusif

Sisi kedua adalah interaksi antara inklusi dan eksklusi dengan dimensi sosial-ekonomi dan politik, sekaligus memasukkan kategori inklusif versus eksklusif ke dalam dimensi demokrasi lokal dan kesejahteraan, untuk membangun tipologi desa secara beragam. Berdasarkan dimensi demokrasi (politik) dan kesejahteraan (sosial ekonomi), bagan 1 menyajikan empat tipe desa yang beragam: desa parokhial, desa populis, desa korporatis dan desa inklusif. Desa inklusif sebuah desa yang tumbuh menjadi institusi publik yang berorientasi pada kepentingan warga. Munculnya desa inklusif ini memperoleh pengaruh dari luar seperti organisasi masyarakat sipil. Berbagai institusi dari luar tetap menghargai kearifan lokal, tetapi mereka mulai memperkenalkan perencanaan partisipatif yang membawa pemimpin dan masyarakat desa untuk mengalihkan diskusi dari isu-isu komunal dan parokhial ke dalam isu-isu publik seperti pelayanan, perencanaan dan keuangan. Kehadiran mereka membawa nilai-nilai baru seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi, multikulturalisme, dan kesetaraan gender yang pelan-pelan mengalami internalisasi dan pelebagaan secara organik dalam pemerintahan, perencanaan dan pengelolaan keuangan desa. Karena itu desa inklusif ini tumbuh menjadi institusi publik yang mampu melampaui institusi adat, komunal dan parokhial, bahkan mampu menembus karakter korporatis.

Meskipun kekerabatan (parokhial) tetap bertahan di desa inklusif tetapi pengaruh kekerabatan itu melemah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. BPD menjalankan fungsi *check and balances* terhadap kepala desa tetapi semangat kemitraan BPD dengan pemerintah desa tetap dijaga dengan baik. PKK tidak lagi menjadi institusi korporatis tetapi telah tumbuh menjadi basis politik representasi bagi kaum perempuan desa, dimana tokoh-tokoh perempuan menggunakan PKK untuk membangun kesadaran gender kepada kaum perempuan, memperjuangkan hak dan kepentingan anak dan perempuan.





**a. Makna dan Landasan**

"Revolusi Mental" merupakan warisan Bung Karno, dan kemudian menjadi komitmen dan visi politik Presiden Joko Widodo. Bung Karno secara lantang bertutur: "Revolusi mental merupakan satu gerakan untuk menggembleng manusia Indonesia agar menjadi manusia baru yang berhati putih, berkemauan baja, bersemangat elang rajawali, dan berjiwa api yang menyala-nyala".

"Revolusi tidak selalu berarti perang melawan penjajah. Revolusi merupakan refleksi tajam bahwa karakter bangsa harus dikembalikan pada aslinya". Revolusi Mental" adalah "*menciptakan paradigma, budaya politik, dan pendekatan nation building baru yang lebih manusiawi, sesuai dengan budaya Nusantara, bersahaja, dan berkesinambungan*", demikian ungkap Jokowi.

Ajaran Trisakti Bung Karno (berdaulat di bidang politik, kemandirian di bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam bidang budaya) merupakan landasan revolusi mental. NAWACITA Jokowi-JK menjabarkan Trisakti yang menjadi landasan revolusi mental sebagai berikut:

1. Kedaulatan Politik, yang terdiri dari:
  - a. Peningkatan kepatuhan dan penegakan hukum dan reformasi lembaga peradilan
  - b. Penguatan kelembagaan politik dan reformasi birokrasi pemerintahan.
2. Peningkatan kemandirian ekonomi dan daya saing bangsa.
3. Kepribadian budaya yang mencakup:
  - a. Pembangunan pendidikan yang berkualitas dan kebudayaan yang memacu daya cipta dan inovasi.
  - b. Pemanfaatan modal sosial dan modal budaya.
  - c. Pengembangan kepribadian dan peneguhan jati diri bangsa.
  - d. Peningkatan peran lembaga sosial, agama, keluarga dan media publik

Berpedoman pada Trisakti itu, revolusi mental hadir sebagai gerakan kolektif yang melibatkan seluruh bangsa dengan memperkuat peran semua institusi pemerintahan dan pranata sosial-budaya dalam masyarakat. Revolusi mental dilaksanakan melalui penanaman (internalisasi) nilai-nilai hakiki (esensial) pada individu,

keluarga, insititusi sosial, masyarakat sampai dengan lembaga-lembaga negara. Nilai-nilai hakiki (esensial) meliputi etos kemajuan, etika kerja, motivasi berprestasi, disiplin, taat hukum dan aturan, berpandangan optimistis, produktif, inovatif, adaptif, kerja sama dan gotong royong, dan berorientasi pada kebajikan publik dan kemaslahatan umum.

Revolusi mental bermula di alam pikiran yang menuntun bangsa dalam meraih cita-cita bersama dan mencapai tujuan bersama bernangsa-bernegara: (1) memajukan kesejahteraan umum; dan (2) meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat Indonesia. Revolusi mental membangkitkan kesadaran bahwa bangsa Indonesia memiliki kekuatan besar untuk berprestasi tinggi, produktif dan berpotensi menjadi bangsa maju, kuat, dan mandiri. Revolusi mental mengubah cara pandang, pikiran, sikap, perilaku yang berorientasi pada **kemajuan, keberdayaan dan kemandirian**, sehingga Indonesia menjadi bangsa besar dan mampu berkompetisi dengan bangsa-bangsa lain di dunia.

Setiap orang bisa secara bebas membuat tafsir dan elaborasi terhadap revolusi mental. Inti revolusi mental adalah perubahan cara pandang, perspektif, sikap dan tindakan terhadap semua aspek kehidupan bermasyarakat, berdesa, berbangsa dan bernegara. Yang jauh lebih penting dari pengertian itu adalah konsistensi antara cara pandang baru, ucapan baru, dan tindakan (perbuatan) baru. Demikian juga konsistensi antara substansi kebijakan makro dan implementasi kebijakan mikro.

Tetapi pemikiran dan perbuatan revolusi mental bisa terjebak pada tiga hal yang bisa membuat "erosi mental". *Pertama*, jebakan slogan tanpa makna yang sering dipampang dalam berbagai bentuk visual seperti spanduk. Sebagai contoh adalah: "Dengan semangat revolusi mental mari kita wujudkan pemerintahan yang baik dan bersih dari KKN" atau "Dengan revolusi mental kita bangun desa dengan semangat gotong royong". *Kedua*, jebakan proyek revolusi mental, yakni revolusi mental dibuat kebijakan, tim kerja maupun tim pengendali, hingga proyek pengajaran dan pelatihan dengan judul revolusi mental. Praktik ini bisa terjebak sama dengan butir-butir Pancasila dan Penataran P4 di masa lalu. *Ketiga*, jebakan inkonsistensi atau jebakan "Revolusi Mental untuk Anda". Jebakan slogan dan proyek itu akan membuat pelopor dan penatar berapi-api bicara revolusi mental kepada orang lain tetapi mereka sendiri tidak berubah dalam cara pandang, ucapan dan perbuatan dalam kehidupan sehari-hari di luar penataran.

## **b. Trisakti Indonesia, Catur Sakti Desa**

Ajaran Trisakti Bung Karno juga diadaptasi ke dalam visi dan semangat UU Desa. Bahkan semangat di balik teks UU Desa terkandung Catur Sakti Desa, yakni desa bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi, dan bermartabat secara budaya.

### **1. Desa bertenaga secara sosial**

Desa menjadi tempat bagi masyarakat memupuk modal sosial seperti membangun kerukunan, solidaritas sosial, gotong royong, maupun ketahanan sosial. Modal sosial ini

sangat penting sebab desa-desa di Indonesia sebenarnya sangat kaya modal sosial tetapi juga rentan secara sosial. Di satu sisi masyarakat desa sudah lama mempunyai beragam ikatan sosial dan solidaritas sosial yang kuat, sebagai penyangga penting kemasyarakatan serta kehidupan dan penghidupan masyarakat desa.

Swadaya dan gotong royong telah terbukti sebagai penyangga utama “otonomi asli” desa. Ketika kapasitas negara tidak sanggup menjangkau sampai level desa, swadaya dan gotong royong merupakan sebuah alternatif permanen yang memungkinkan berbagai proyek pembangunan prasarana desa tercukupi. Di luar swadaya dan gotong-royong, masyarakat desa mempunyai tradisi tolong-menolong, bahu-membahu dan saling membantu antarsesama, apalagi ketika terjadi musibah yang mereka lihat secara dekat.

Tetapi di balik ikatan sosial dan solidaritas sosial yang menyenangkan itu, masyarakat desa sering menghadapi berbagai kerentanan sosial (*social vulnerability*) yang menyedihkan, bahkan bisa melumpuhkan ketahanan sosial (*social security*) atau kohesi sosial mereka. Ketahanan sosial masyarakat desa kerap kali sangat rentan ketika menghadapi gempuran dari luar, mulai dari regulasi dan kebijakan pemerintah, proyek pembangunan, wabah penyakit menular, narkoba, bencana alam, kekeringan, konflik SARA, dan masih banyak lagi. Bahkan bantuan dari pemerintah seperti BLT kompensasi BBM juga memunculkan kerawanan sosial dalam masyarakat, misalnya dalam bentuk pertikaian antara warga dengan aparat setempat.

Bagaimana memahami dua sisi berlawanan itu? Dalam literatur terdapat tiga level dan jenis modal sosial: ikatan sosial (*social bonding*), jembatan sosial (*social bridging*) dan jaringan sosial (*social linking*). *Social bonding* adalah bentuk dan level modal sosial dalam komunitas lokal yang paling rendah, dimana hubungan sosial (kerjasama dan kepercayaan) dibangun berdasarkan kesamaan identitas yang homogen atau berdasarkan ikatan parokhial (keagamaan, kekerabatan, kesukuan, dan lain-lain) yang lebih banyak berorientasi ke dalam secara eksklusif. *Social bridging* merupakan bentuk modal sosial dalam komunitas lokal yang lebih terbuka dan inklusif, heterogen, melampaui ikatan parokhial, yang sangat cocok untuk membangun kerukunan, perdamaian maupun kohesi sosial. Sedangkan *social linking* adalah modal sosial yang melampaui komunitas lokal, berorientasi keluar dan berjaringan lebih luas dengan dunia luar (Briggs 1998; Woolcock dan Narayan 2000, Putnam, 2000, Portes dan Landolt. 2000, Woolcock 2001).

Selain tiga bentuk modal sosial itu, sebenarnya masih bisa ditambahkan bentuk solidaritas sosial dan gerakan sosial. Solidaritas sosial dalam bentuk tolong menolong berada dalam rentang antara ikatan sosial dan jembatan sosial. Sedangkan gerakan sosial berada di atas level jaringan sosial. Gerakan sosial dalam bentuk organisasi warga atau organisasi masyarakat sipil mulai dari level desa, daerah dan nasional merupakan institusi sipil yang menaruh perhatian pada isu-isu publik maupun kepentingan warga, sehingga menjadi kekuatan yang mendorong tumbuhnya demokrasi.

Berdasarkan tiga bentuk dan level modal sosial itu, tampak bahwa *social bonding* yang bersifat parokhial merupakan modal sosial paling dangkal, yang tidak mampu memfasilitasi pembangunan ekonomi, desa bertenaga secara sosial, kohesi sosial dan demokrasi lokal. Bahkan *social bonding* itu mengandung sejumlah sisi gelap: (a) eksklusif

terhadap orang lain; (b) klaim atas anggota kelompok; (c) pembatasan terhadap kebebasan individu; dan (d) mengabaikan norma, termasuk norma hukum. (Portes dan Landolt, 2000). *Social bonding* yang eksklusif dan miskin jembatan sosial itu mudah menyebabkan konflik beragam kelompok atau komunitas parokhial (agama, suku, kekerabatan, aliran). Konflik lokal yang merebak di berbagai daerah di Indonesia tentu bersumber dari beragam *social bonding* dengan densitas sosial yang jauh.

Karena itu untuk membangun desa bertenaga secara sosial membutuhkan penguatan pada sisi solidaritas sosial, jembatan sosial, jaringan sosial dan gerakan sosial. Sesuai semangat UU No. 6/2014, desa menjadi tempat dan basis untuk solidaritas sosial, jembatan sosial, jaringan sosial dan gerakan sosial. Solidaritas sosial, dalam bentuk tolong menolong dan gotong royong, sudah menjadi karakter asli desa. Jembatan sosial harus dipupuk terus antara lain dengan mengoptimalkan lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat yang melampaui batasan kekerabatan, agama, dan aliran. Adat mempunyai fungsi hukum, yaitu mengatur, mengontrol dan memimpin hubungan antarmanusia. Adat dilaksanakan dengan maksud menjaga keseimbangan, keselarasan dan kesusilaan hidup bersama manusia dalam masyarakat (Selaadji, *et al*, 2005).

Jika dua desa yang masing-masing mempunyai basis *social bonding* (kekerabatan, kesukuan, keagamaan) yang kuat, maka hal ini akan menjadi kendala bagi jembatan sosial dan jaringan sosial. Karena itu kerjasama antardesa maupun musyawarah antardesa, bukan hanya menjadi arena untuk mengelola proyek, tetapi juga untuk melampaui ikatan sosial berbasis desa yang terlalu kuat, sekaligus merajut jembatan sosial antardesa serta jaringan sosial yang lebih luas dan kuat.

## 2. Desa berdaulat secara politik

Desa mempunyai kewenangan, hak dan prakarsa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Sesuai asas rekognisi dan subsidiaritas, UU Desa telah memberi mandat kepada desa tentang kewenangan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa. Kedua asas dan kewenangan ini menjadi dasar bagi kemandirian desa, atau sering disebut "desa membangun" (pembangunan desa). Gagasan desa berdaulat secara politik ini dulu disebut otonomi desa. Pemerintah tidak boleh campur tangan terlalu dalam terhadap desa, misalnya membentuk lembaga-lembaga baru sebagai kanal proyek dari atas.

Berdaulat secara politik bukan hanya kemandirian atau otonomi, tetapi rakyat desa juga berdaulat secara politik. Ini yang disebut demokrasi. Demokrasi desa merupakan visi, asas, nilai dan tatanan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dan pemberdayaan. Demokrasi desa membutuhkan kehadiran kepala desa sebagai pemimpin masyarakat yang *legitimate*, akuntabel, transparan dan responsif. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) hadir sebagai institusi representasi rakyat yang duduk bersama dengan Kepala Desa untuk membuat keputusan bersama dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah desa. Masyarakat juga mempunyai hak untuk berdemokrasi dan berpartisipasi dalam penyelenggaraan desa. Desa harus menghadirkan "warga aktif" baik secara sosial maupun politik. UU Desa juga memperkenalkan musyawarah desa sebagai perluasan

BPD, yang di dalamnya mewadahi secara inklusif seluruh komponen desa, tempat semua orang desa bermusyawarah (demokrasi deliberatif) untuk menghasilkan keputusan dan kebaikan bersama bagi desa.

### 3. Desa bermartabat secara budaya

Desa bermartabat mempunyai dimensi yang luas, mulai dari merawat kearifan lokal, taat pada aturan hukum, serta menghormati nilai-nilai kemanusiaan dan kebajikan. Kearifan lokal mengandung pranata lokal atau sistem norma yang mengejawantahkan nilai-nilai, asas, struktur, kelembagaan, mekanisme, dan religi yang tumbuh, berkembang, dan dianut masyarakat lokal. Kearifan lokal tersebut memiliki fungsi sebagai instrumen untuk menjaga keteraturan interaksi antar warga masyarakat (*social order*), keteraturan hubungan dengan sang pencipta dan roh-roh yang dipercaya memiliki kekuatan supranatural (*spiritual order*), dan menjaga keteraturan perilaku masyarakat dengan alam lingkungan atau *ecological order* (Rachmad Syafa'at, Saafroedin Bahar, I Nyoman Nurjaya, 2008).

Pemerintah desa dan masyarakat desa harus kritis terhadap kebijakan pemerintah yang menghambat dan merugikan desa. Tetapi kebijakan yang telah menjadi aturan hukum tentang obyek apapun harus ditaati oleh pemerintah desa dan masyarakat. Taat pada hukum merupakan cirikhas masyarakat yang beradab.

Nilai-nilai kemanusiaan dan kebajikan antara lain mencakup kesetaraan gender, kejujuran, transparansi, akuntabilitas, kemandirian, antikorupsi, anti politik uang, toleransi, dan masih banyak lagi. Uang selalu menjadi tantangan tersendiri dan serius bagi upaya membangun martabat budaya masyarakat desa. Di tengah kelangkaan dan kultur korupsi yang kuat maka pemuka desa dan masyarakat desa sering berbuat pragmatis mengabaikan nilai-nilai kebajikan dan martabat. Mereka biasa melakukan *mark up* terhadap angka kemiskinan untuk meraih bantuan yang lebih besar, memanipulasi kearifan lokal untuk membenarkan praktik korupsi, canggih membuat proposal untuk meraih proyek sehingga tercipta "masyarakat proposal", memaksa sumbangan pihak ketiga, menerima "serangan fajar" dalam bentuk politik uang dalam setiap proses pemilihan, dan lain-lain.

Semua itu adalah fakta sosial yang bukan kesalahan orang desa semata, tetapi karena dampak budaya bangsa. Tetapi desa bisa menjadi perintis gerakan revolusi mental antikorupsi, anti serangan fajar, anti mengemis dan sebagainya. Dengan memanfaatkan basis modal sosial dan gerakan swadaya politik rakyat, niscaya gerakan revolusi mental itu bisa menjadi kenyataan.

#### c. Mental Lama

Parapihak di luar desa selama ini mempunyai mental (cara pandang, sikap dan tindakan) lama dalam memperlakukan desa, bahkan masih bertahan sampai sekarang. Setidaknya ada empat cara pandang (perspektif) yang keliru dalam memandang desa.

**Pertama**, perspektif yang melihat desa sebagai kampung halaman. Ini muncul dari banyak orang yang telah merantau jauh dari desa kampung halamannya, baik

melalui jalur urbanisasi, transmigrasi atau mobilitas sosial. Para petinggi maupun orang-orang sukses di kota-kota besar begitu bangga menyebut dirinya “orang desa” dan bangga bernostalgia dengan cara bercerita tentang kampung halamannya yang tertinggal dan bersahaja. Fenomena mudik lebaran yang hingar bingar, tetapi juga membawa korban jiwa yang tidak sedikit, setiap tahun juga menjadi contoh terkemuka tentang nostalgia para perantau terhadap kampung halamannya dan sanak saudaranya. Cara pandang ini tidak salah. Tetapi di balik cara pandang personal itu tentu ada yang salah dalam pembangunan, mengapa urbanisasi terus mengalir, mengapa pembangunan bias kota, mengapa desa tidak mampu memberikan kehidupan dan penghidupan.

**Kedua**, perspektif desa sebagai wilayah. Perspektif ini tidak mengenal desa, melainkan wilayah/kawasan perdesaan, sebagai area untuk pelayanan publik dan pembangunan ekonomi. Pendekatan ini mengabaikan entitas lokal seperti desa yang berada dalam wilayah perdesaan. Karena itu wajar jika setiap jenis pembangunan kawasan perdesaan – mulai dari industri, perkebunan, pertambangan dan lain-lain – selalu menghadirkan konflik antara desa dengan pemerintah atau dengan swasta.

**Ketiga**, perspektif desa sebagai pemerintahan atau unit administratif. Perspektif ini mengatakan bahwa pemerintahan mengalir secara hirarkhis dan *top down* dari tangan Presiden sampai pada kepala desa. Desa adalah unit pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas administratif dan membantu program-program pemerintah yang masuk ke desa. Pendekatan yang mengutamakan pembinaan dan kontrol ini tidak memperkuat desa melainkan malah memperlemah desa dan menciptakan ketergantungan desa.

**Keempat**, perspektif sektoral atas desa. K/L secara sektoral menempatkan sebagai hilir, lokasi dan obyek proyek. Ini yang disebut dengan pendekatan mutilasi. Pendekatan ini memandang desa sebagai masyarakat tanpa pemerintah dan pemerintahan. Cara pandang ini yang melahirkan program-program pemberdayaan masuk ke desa dengan membawa Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat, seraya mengabaikan dan meminggirkan institusi desa.

Keempat cara pandang itu tidak memiliki sebuah imajinasi tentang desa sebagai “negara kecil”. Desa bukan sekadar kampung halaman, pemukiman penduduk, perkumpulan komunitas, pemerintahan terendah dan wilayah administratif semata. Desa laksana “negara kecil” yang mempunyai wilayah, kekuasaan, pemerintahan, institusi lokal, penduduk, rakyat, warga, masyarakat, tanah dan sumberdaya ekonomi. Setiap orang terikat secara sosiometrik dengan masyarakat, institusi lokal dan pemerintah desa.

Keempat perspektif yang tidak utuh memandang desa itu juga menghadirkan sikap dan tindakan yang melemahkan desa. Sikap yang tidak percaya, meremehkan dan melecehkan desa sangat dominan selama ini. Desa tidak dihormati dan tidak dihargai. Alam pikiran dan sistem pemerintahan yang sudah lama bersifat sentralistik dan birokratis yang membuat pemerintah supradesa dan orang luar tidak menghargai desa. Orang luar memandang desa dengan sebelah mata. Desa dianggap bukan sebagai “aset ekonomi” yang menjanjikan, sebaliknya desa dianggap sebagai “beban politik”

yang sarat dengan banyak masalah dan membikin kewajiban berat yang merepotkan pemerintah.

Pemerintah kabupaten cenderung tidak memberikan kepercayaan kepada desa. Banyak kabupaten yang sampai sekarang tetap enggan menetapkan kewenangan (asal usul dan lokal) dan keuangan (ADD) kepada desa karena didasari oleh sikap yang tidak percaya kepada desa. Ketika ADD digulirkan pada tahun 2005 dan dana desa yang sekarang sedang dilaksanakan, banyak pihak menyambutnya dengan sinis. Mereka menganggap desa itu bodoh, sambil melecehkan desa dengan argumen desa tidak siap atau tidak mampu. Mereka khawatir dan membikin takut dengan kata-kata korupsi dan penjara. "Banyak gubernur dan bupati/walikota yang masuk penjara, apalagi kepala desa", demikian argumen yang sering muncul di media massa.

Argumen tentang desa tidak siap, desa tidak mampu, desa tergantung, dan argumen-argumen sejenisnya merupakan bentuk-bentuk cara pandang defisit dan pesimis terhadap desa. Cara pandang ini bukan sebatas wacana tetapi juga melahirkan tindakan dan kebijakan pemerintah dalam memperlakukan desa. Pemerintah mempunyai beragam proyek pemberdayaan yang masuk ke ranah desa, tetapi tidak memanfaatkan dan tidak memperkuat institusi desa, bahkan mengabaikan (*exclusion*) terhadap desa. Pemerintah membentuk institusi-institusi baru secara instan melalui kelompok-kelompok masyarakat, termasuk kelompok perempuan, sebagai penerima manfaat dan kanal (wadah) bagi pelaksanaan proyek.

Argumen "tidak siap" itu sebenarnya ironis. Mengapa? Kalau desa tidak siap, lalu apa yang selama ini dikerjakan pemerintah untuk desa. Jangan-jangan pemerintah selama ini hanya bisa main perintah, menipu, dan memanipulasi desa. Jika sampai sekarang para pejabat selalu bicara "tidak siap" sebagai stigma terhadap desa, berarti mereka memang pantas dikatakan tidak bertanggungjawab mengelola pemerintahan.

Kekhawatiran dan ketidakpercayaan maupun sikap yang meremehkan desa itu diikuti dengan kontrol birokratis-administratif yang ketat. Rezim keuangan menciptakan pengaturan dan petunjuk teknis secara detail dan ketat tentang penggunaan DD dan ADD agar kedua jenis dana ini dikelola desa secara efektif dan akuntabel, atau tidak terjadi kebocoran. Tetapi pengaturan yang detail dan ketat yang didasari oleh kekhawatiran dan ketidakpercayaan ini sungguh bertentangan dengan asas rekognisi dan subsidiaritas, sehingga bisa menjadi belenggu yang mematikan prakarsa dan kewenangan lokal. Orang desa hanya dijadikan operator mesin administrasi keuangan, serta menggiring kepala desa sibuk dengan mesin itu, sehingga kesempatan untuk berpikir tentang desa dan rakyat menjadi berkurang.

#### **d. Mental Baru**

Belajar pada sejarah, mental lama itulah yang membuat desa menjadi lemah, tergantung, terbelakang serta menjadi beban pemerintah. Karena itu revolusi mental dalam berdesa harus kembali kepada UU Desa. Sesuai dengan asas rekognisi dan subsidiaritas dalam UU Desa, harus ada revolusi mental (cara pandang, sikap dan tindakan) orang luar terhadap desa.

Mental baru itu adalah menghormati, menghargai, mempercayai dan menantang desa. Asas rekognisi menegaskan bahwa negara maupun parapihak harus mengakui dan menghormati eksistensi desa, asal-usul desa, prakarsa desa, karya desa dan lain-lain. Peraturan Desa, misalnya, merupakan salah satu karya desa yang sering menantang pihak luar untuk mengakui dan menghormati.

Secara mikro tindakan rekognisi membutuhkan kepercayaan. Bagaimanapun kepercayaan merupakan etika dasar dalam rekognisi dan Mempercayai desa merupakan sikap dasar untuk mendorong pemberdayaan dan penguatan kapasitas desa. Kepercayaan (*trust*), menurut Francis Fukuyama (1995), merupakan harapan-harapan terhadap keteraturan, kejujuran dan perilaku kerjasama yang muncul dari dalam sebuah komunitas yang didasarkan pada norma-norma yang dianut bersama oleh anggota komunitas itu. Umumnya *trust* ditempatkan sebagai sebuah unsur modal sosial yang sangat berguna untuk membangun soliditas relasi sosial secara horizontal. Tetapi kepercayaan lebih dari sekadar modal sosial. Bagi Goran Heyden (1992), kepercayaan (*trust*) merupakan sebuah elemen struktural dalam *governance* yang bakal menumbuhkan akuntabilitas dan inovasi pemerintahan. *Trust* bisa tumbuh kalau diawali dengan kerelaan atau ketulusan (*compliance*).

Kalau institusi pemerintah mempunyai komitmen terhadap perubahan desa, maka sikap mempercayai desa adalah pilihan yang harus dilaksanakan. Keengganan, keraguan, dan kekhawatiran pemerintah terhadap desa harus diubah menjadi kerelaan, ketulusan dan keyakinan, yang diterukan dengan pembagian kekuasaan, kewenangan, keuangan, sumberdaya dan tanggungjawab kepada desa. Kepercayaan yang diberikan kepada desa tentu harus diikuti dengan fasilitasi, supervisi dan *capacity building* sehingga kewenangan dan keuangan yang dibagi kepada desa betul-betul dikelola secara efektif, bertanggungjawab dan membuahakan kemajuan desa.

Menantang desa adalah tindakan kelanjutan dari rekognisi dan kepercayaan. Dalam konteks negara yang hirarkhis-sentralistik, desa selalu menjadi obyek regulasi dari pemerintah supradesa. Regulasi berisi perintah maupun petunjuk yang "harus" dilakukan desa, serta larangan-larangan yang tidak boleh atau "jangan" sampai dilakukan desa. Karena pemahaman yang keliru tentang regulasi, maka desa hanya melakukan sesuatu yang diperintahkan dan menghindari larangan-larangan yang ditentukan peraturan (regulasi). Di luar pakem ini desa tidak bisa dan tidak berani berbuat sesuatu. Kreasi baru di desa yang tidak tercantum atau tidak diatur, meski tidak dilarang, sulit dijalankan di banyak desa. Banyak kepala desa yang takut melangkahi kabupaten/kecamatan karena berbuat sesuatu yang belum diatur dalam regulasi. Contohnya adalah kerjasama dengan pihak luar seperti LSM. Sebelum era reformasi sampai awal reformasi, banyak kepala desa takut menjalin kerjasama dengan LSM, karena belum diatur dalam regulasi, padahal regulasi tidak melarang secara eksplisit. Setelah reformasi, desa memperoleh ruang dan tantangan yang besar dalam mengembangkan kerjasama dengan berbagai pihak, baik dunia usaha, LSM maupun perguruan tinggi. Namun demikian, dalam praktik di lapangan, kerjasama desa dengan pihak luar sering terhambat oleh kontrol kabupaten/kecamatan. Desa tidak bisa secara langsung menjalin kerjasama, melainkan harus memperoleh izin atau persetujuan dari kabupaten. Termasuk kepala desa menghadiri undangan penting dari pihak luar.



Sampai sekarang regulasi masih diperlakukan sebagai perangkat yang mempersulit, bukan perangkat yang mempermudah, membuka ruang gerak dan memberi tantangan bagi desa untuk mengembangkan kreasi dan potensi lokal. Lebih banyak regulasi maupun pernyataan resmi pejabat supradesa yang selalu memerintah sekaligus membatasi (jika bukan melarang) ruang gerak desa. Tetapi pada sisi yang ekstrem, karena euforia, banyak desa yang punya "kreasi" berlebihan dan menabrak peraturan. Fakta ini menggambarkan terjadinya kesenjangan antara regulasi dengan kehendak lokal, karena proses perumusan regulasi tidak memperhatikan aspirasi lokal, serta substansi regulasi yang berorientasi mempersulit dan membatasi desa.

Sementara subsidiaritas mengajakarkan tentang prinsip "bukan campur tangan, apalagi cuci tangan, melainkan memberi uluran tangan". Dalam keseharian banyak orang luar yang campur tangan terhadap desa, seperti pengaturan yang rigid terhadap asal-usul desa, pengadaan perlengkapan untuk Pilkdes oleh pemerintah supradesa, membentuk BUMDesa secara serentak dan seragam, hingga membentuk kelompok-kelompok masyarakat sebagai kanal penerima bantuan proyek. Tindakan campur tangan ini tidak dibenarkan oleh asas rekognisi dan subsidiaritas dalam UU Desa. Tetapi kalau desa menghadapi banyak masalah orang luar cenderung cuci tangan. Sebagai contoh adalah banyak proyek yang mangkrak, Posyandu yang tidak berjalan, atau BUMDesa yang mati suri. Sejauh ini orang luar cenderung cuci tangan terhadap masalah-masalah itu.

#### **Kotak 1: Sejumlah Prinsip Menghargai, Mempercayai dan Menantang Desa**

- Menghilangkan stigma-stigma buruk kepada desa.
- Menghilangkan sikap mengancam (menciptakan rasa takut) pada pemimpin desa tentang korupsi dan penjara.
- Menggantikan keraguan, keengganan dan kekhawatiran menjadi kerelaan, ketulusan dan keyakinan.
- Mengurangi perintah, campur tangan dan larangan kepada desa.
- Membagi kewenangan dan keuangan kepada desa.
- Kesiediaan belajar pada masyarakat desa.
- Menggantikan sikap defensif menjadi responsif terhadap tuntutan dari desa.
- Membuka ruang akses desa terhadap pembuatan kebijakan.
- Membuka ruang dan mendorong akuntabilitas & inovasi terhadap kreasi, prakarsa dan potensi desa.

#### **e. Revolusi Mental Berdesa**

Jika revolusi mental dibumikan ke ranah desa maka ada sejumlah mental baru yang perlu ditumbuhkan:

### **1. Tradisi berdesa.**

Desa bukan hanya tempat untuk bermasyarakat tetapi juga tempat untuk berdesa bagi masyarakat. Desa memiliki kekuasaan dan pemerintahan, yang di dalamnya mengandung otoritas (kewenangan) dan akuntabilitas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Ketika mandat dari rakyat koheren dengan otoritas dan akuntabilitas, maka legitimasi dan kepercayaan akan menguat. Desa mampu menjalankan fungsi proteksi dan distribusi pelayanan dasar kepada warga masyarakat.

Kewenangan asal-usul dan kewenangan lokal dalam UU Desa merupakan instrumen penting untuk melembagakan masyarakat/tradisi berdesa. Melalui kewenangan itu desa mempunyai otoritas dan akuntabilitas mengatur dan mengurus barang-barang publik untuk pelayanan kepada kepentingan masyarakat setempat. APB Desaa digunakan untuk membiayai kewenangan yang direncanakan. Sebaliknya masyarakat juga membiasakan diri untuk memanfaatkan desa sebagai representasi negara yang mengatur dan mengurus mereka, bukan hanya sebatas terlibat dalam pemilihan kepala desa, bukan juga hanya mengurus administrasi, tetapi yang lebih penting adalah memanfaatkan desa sebagai institusi yang melayani kepentingan mereka.

### **2. Perubahan kepemimpinan**

Kepala desa bukanlah kepanjangan tangan pemerintah melainkan sebagai pemimpin masyarakat. Kepala desa ada karena memperoleh mandat dari masyarakat melalui pemilihan kepala desa. Tugas utama kepala desa bukanlah membantu pemerintah. Tugas dari pemerintah harus dijalankan oleh kepala desa. Tetapi yang lebih utama dan jauh lebih penting, kepala desa harus memimpin masyarakat di bidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dan pemberdayaan. Jika terjadi perubahan kepemimpinan desa ini maka akan memberikan sumbangan besar terhadap republik.

### **3. Gerakan warga aktif dan swadaya politik rakyat.**

Setiap warga desa mempunyai ranah kegiatan sosial dan politik. Berdasarkan kategori ini ada empat tipe warga seperti terlihat dalam bagan. Tipe pertama adalah konstituen, yang hanya melakukan kegiatan memilih secara politik tetapi tetapi tidak aktif dalam kegiatan sosial kemasyarakatan. Tipe kedua adalah relawan, yang hanya memilih dan aktif dalam kegiatan sosial. Tipe ketiga adalah warga kritis, yang selalu kritis bersuara terhadap kebijakan pemerintah, tetapi tidak aktif dalam kegiatan sosial. Tipe ini biasanya disebut "asal bunyi" yang tidak disukai oleh masyarakat dan pemuka desa. Tipe keempat adalah warga aktif, yakni aktif dalam bersuara dan aktif dalam kegiatan sosial. UU Desa menghendaki tumbuhnya warga aktif dalam ranah desa ini.

**Bagan Tipe warga desa**

		Kegiatan politik	
		Memilih	Bersuara
Kegiatan sosial	Tidak aktif	Konstituen	Warga kritis
	Aktif	Relawan	Warga aktif

Gerakan swadaya politik rakyat termasuk perwujudan dari warga aktif. Ini adalah gerakan mengorganisir warga masyarakat desa baik untuk memupuk modal sosial dan sekaligus gerakan bersuara untuk mendorong perubahan desa. Salah satu wujudnya, gerakan swadaya politik ini adalah mencari dan memilih pemimpin desa yang progresif, dengan memanfaatkan basis modal sosial dan organisasi masyarakat, tanpa politik uang.

**4. Dari tradisi parokhial ke tradisi republik**

Masyarakat desa tentu mempunyai ikatan dan kegiatan berdasarkan kekerabatan dan keagamaan. Ini sangat penting, tetapi tidak menjadi menu utama pembicaraan dan kegiatan sehari-hari. Masyarakat desa perlu didorong ke tradisi republik, yakni membicarakan, memperhatikan dan menjalankan aktivitas yang terkait dengan kepentingan publik seperti pendidikan, kesehatan, kebersihan, lingkungan, sanitasi, irigasi, dan lain-lain. Rumah ibadah pun tidak cukup hanya untuk kegiatan keagamaan, tetapi juga untuk ibadah sosial, yakni untuk membicarakan masalah-masalah publik.

**5. Melampaui jebakan administratif, seraya memperkuat kegiatan yang bermakna dan bermanfaat secara politik.**

Telah sekian lama pemerintah desa terjebak dalam kegiatan rutin administratif, seperti pelayanan surat menyurat, pelaporan keuangan proyek, mengisi formulir perencanaan, dan lain-lain. Semua itu penting dan harus dijalankan. Tetapi pemerintah desa tidak boleh terjebak pada kegiatan yang kurang bermakna untuk rakyat itu. Pemerintah desa harus bergeser ke berbagai kegiatan yang bermakna dan bermangfaat secara politik untuk rakyat. Sebagai pemimpin rakyat, kepala desa harus banyak berdialog dengan semua elemen masyarakat, termasuk kelompok warga yang kritis dan kelompok yang rentan. Mereka pasti mempunyai aspirasi (kepentingan) secara beragam, yang selama ini tidak tersentuh oleh masyarakat. Demikian juga dengan BPD, yang harus menjadikan musyawarah desa sebagai arena bagi masyarakat desa untuk menyampaikan aspirasi politik. Baik kepala desa maupun BPD itu harus memformulasikan kebijakan baru yang muncul dari aspirasi banyak komponen masyarakat ke dalam perencanaan desa, penganggaran desa dan peraturan desa.

Jebakan administratif selalu terjadi dalam pengelolaan keuangan desa. Karena sistem keuangan yang begitu ketat, maka kepala desa akan cenderung takut untuk mengambil prakarsa yang inovatif. Karena takut, kepala desa beserta perangkat sangat hati-hati (konservatif) dalam mengelola keuangan desa sehingga dana bisa aman tanpa kebocoran. Tetapi hal ini menimbulkan dua kerugian. *Pertama*, anggaran pro rakyat yang diamanatkan oleh UU Desa dan sesuai dengan kehendak rakyat (yang berbeda dengan peraturan) tidak akan terwujud. *Kedua*, meskipun tidak terjadi kebocoran karena tertib administrasi, tetapi hal ini sebenarnya tidak menumbuhkan budaya politik antikorupsi. Terbukti dalam setiap perhelatan pemilihan, masyarakat desa secara pragmatis sangat gemar dengan politik uang. Karena itu pemimpin desa harus berpikir cerdas dan berani mengambil prakarsa perubahan, sepanjang tidak secara eksplisit menabrak peraturan. Kalau ada peraturan melarang penggunaan dana desa untuk membikin kantor desa, maka kepala desa jangan menabrak membangun kantor desa. Kalau kepala desa membangun kantor desa, itu namanya bodoh dan menabrak aturan. Tetapi di balik aturan yang ketat, tetap ada celah yang memungkinkan kepala desa mengambil prakarsa dan keputusan politik untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan dan pemberdayaan yang bermanfaat untuk rakyat banyak.

## **6. Edukasi sosial dan politik.**

Setiap aktivitas desa (musyawarah desa, perencanaan dan penganggaran, pemilihan kepala desa, dan sebagainya), yang memperoleh sentuhan pendampingan, tidak boleh terjebak pada penggunaan alat dan menghasilkan dokumen semata tanpa ada sentuhan filosofis (roh). Pendampingan terhadap seluruh aktivitas desa harus disertai dengan edukasi sosial dan politik secara inklusif dan partisipatoris. Dalam perencanaan desa, misalnya, tidak hanya berhenti pada penyusunan dokumen perencanaan yang akan dijabarkan menjadi agenda proyek. Di balik perencanaan desa ada pembelajaran bagi orang desa membangun impian kolektif dan mandiri mengambil keputusan politik.. Demikian juga dengan Sistem Informasi Desa (SID) yang kaya data, aplikasi dan disertai jaringan *online*. SID tidak hanya alat dan teknologi. Di balik SID ada pembelajaran bagi orang desa untuk membangun kesadaran kritis terhadap diri mereka sendiri sekaligus untuk memperkuat representasi hak dan kepentingan rakyat.

## **7. Membuat pembangunan desa lebih bermakna bagi masyarakat desa.**

Pemuka desa terbiasa berpikir tentang pembangunan desa sekadar membangun sarana fisik. Tetapi mereka kurang berpikir tentang lemahnya kualitas hidup dan kemiskinan rakyat desa. Pelaksanaan UU Desa, termasuk pendampingan desa, bisa menjadi momentum baru untuk melakukan revolusi mental pembangunan desa. Edukasi sosial-politik kepada warga masyarakat, pelatihan dan dorongan terhadap pemuka desa, maupun musyawarah desa menjadi arena dan kegiatan yang bisa memperluas dan memperdalam perubahan makna-tujuan pembangunan desa. Pembangunan desa tidak hanya berbentuk bangunan fisik, tetapi juga mengarah pada perbaikan pelayanan dasar, kualitas hidup manusia, serta peningkatan ekonomi lokal.

## Demokrasi dan Kepemimpinan Desa

Pemerintahan desa bukan sekadar administrasi pemerintahan desa. Lebih dari sekadar administrasi pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan desa adalah proses politik, yang di dalamnya mengandung pergulatan kepentingan, sekaligus interaksi (hubungan) antara kepala desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), masyarakat atau rakyat serta musyawarah desa. Kepemimpinan dan demokrasi desa merupakan jantung dalam politik pemerintahan desa. Karena itu modul ini tidak berbicara tentang administrasi pemerintahan desa, melainkan berbicara tentang kepemimpinan dan demokrasi desa.

### a. Defisit Demokrasi Desa

Desa mempunyai sejarah panjang dalam menerapkan demokrasi, meski bukan demokrasi modern yang diterapkan era sekarang. Sebagai entitas masyarakat berpemerintahan (*self-governing community*) desa secara historis mempunyai pengalaman demokrasi komunitarian baik secara prosedural maupun substantif. “Di desa-desa sistem yang demokratis masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian adat-istiadat yang hakiki, dasarnya adalah pemilikan tanah yang komunal yaitu setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama, sewaktu menyelenggarakan kegiatan ekonomi”, demikian ungkap seorang pendiri Republik Indonesia, Mohammad Hatta (1956).

Demokrasi komunitarian desa pada prinsipnya bertumpu pada tiga substansi: demokrasi politik (pengambilan keputusan bersama melalui musyawarah dalam rembug desa), demokrasi sosial (solidaritas bersama melalui gotong-royong) dan demokrasi ekonomi (kepemilikan tanah secara komunal). Demokrasi desa dibingkai dengan tiga tata yang dihasilkan dari “kontrak sosial” masyarakat setempat: tata krama (*fatsoen*), tata susila (etika) dan tata cara (aturan main). Tata krama dan tata susila adalah bentuk budaya demokrasi yang mengajarkan toleransi, penghormatan terhadap sesama, kesantunan, kebersamaan, dan lain-lain. Tata cara adalah sebuah mekanisme atau aturan main untuk mengelola pemerintahan, hukum waris, perkawinan, pertanian, pengairan, pembagian tanah, dan lain-lain. Dalam konteks tatacara pemerintahan, desa

zaman dulu sudah memiliki pembagian kekuasaan ala Trias Politica: eksekutif (pemerintah desa), legislatif (rembug desa) dan yudikatif (dewan *morokaki* atau tetua adat). Rembug desa terdiri dari seluruh kepala keluarga di desa yang secara politik sebagai pemegang kedaulatan rakyat desa (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1964).

Memang romantisme terhadap masa lalu demokrasi desa selalu menjadi referensi bagi semesta pembicaraan demokrasi di Indonesia, bahkan digunakan untuk memberi contoh ketika demokrasi nasional mengalami kehancuran di masa Orde Baru. Meski Orde Baru telah menghancurkan demokrasi desa, tetapi praktik-praktik demokrasi masih diterapkan di desa: pemilihan langsung kepala desa, tradisi forum-forum Rukun Tetangga maupun rembug desa sebagai arena pembuatan keputusan kolektif yang demokratis, terjaganya solidaritas komunal (gotong royong) antarwarga. Orang Minangkabau juga selalu membanggakan bahwa nagari di sepanjang masa selalu merawat demokrasi komunitarian melalui tradisi musyawarah untuk pengambilan keputusan secara kolektif.

Akan tetapi demokrasi desa telah mengalami defisit serius setelah kolonialisasi, negaranisasi, birokratisasi dan pembangunanisasi masuk desa. Wadah dan praktik demokrasi telah hilang sama sekali di zaman Orde Baru. UU No. 5/1979 merupakan bentuk regulasi mujarab yang menghilangkan demokrasi desa. Kisah dominasi elite desa yang lebih berorientasi pada pemerintah supradesa merupakan pertanda substantif bahwa demokrasi desa telah mengalami defisit. Yumiko M. Prijono dan Prijono Tjiptoherijanto, dalam bukunya *Demokrasi di Pedesaan Jawa* (1983), mengkaji tentang fenomena kemunduran demokrasi desa sepanjang dekade 1960-an hingga 1970-an. Mereka menunjukkan dua kata kunci dalam demokrasi tradisional desa yang dulu pernah hidup: gotong royong dan musyawarah. Tetapi, mereka mencatat bahwa demokrasi desa telah mengalami kemunduran karena perubahan sosial-ekonomi dan pergeseran kepemimpinan kepala desa. Mereka mencatat beberapa bukti kemunduran demokrasi desa di era modern. *Pertama*, kepala desa tidak lagi menggunakan cara demokrasi, tidak lagi menjadi "bapak" bagi rakyatnya, kepala desa lebih menjadi administrator ketimbang menjadi pemimpin. *Kedua*, pertumbuhan penduduk telah menyebabkan keterbatasan tanah sehingga tidak ada lagi pemerataan dan kepemilikan tanah secara komunal. *Ketiga*, masuknya partai-partai politik ke desa yang menyebabkan perubahan struktur kekuasaan desa. *Keempat*, kemunduran demokrasi tradisional juga disebabkan oleh polarisasi pasca kemerdekaan, konflik mengenai *land reform*, pembangunan desa, yang semuanya menimbulkan perubahan fungsi ekonomi kepala desa dan partisipasi masyarakat dalam proses politik dan pembangunan desa.

Di sepanjang Orde Baru, desa merupakan sebuah miniatur negara yang dikelola secara sentralistik dan otoriter. Desa sebagai organ dan instrumen kepanjangan tangan negara yang memang tersusun secara hirarkhis-korporatis, bukan sebagai tempat bagi warga untuk membangun komunitas bersama. Desa bukanlah *local-self government* melainkan sekadar sebagai *local-state government*. Kepala desa adalah kepanjangan tangan birokrasi negara yang menjalankan perintah untuk mengendalikan wilayah dan penduduk desa. Dia menjadi penguasa tunggal yang harus mahatahu segala hajat hidup orang banyak, termasuk selembur daun yang jatuh dari pohon sekalipun. Ken Young (1993) bahkan lebih suka menyebut kepala desa sebagai "fungsiaris negara"

ketimbang sebagai “pamong desa”, karena dia lebih banyak menjalankan tugas negara ketimbang sebagai pemimpin masyarakat desa.

Sebagian besar kepala desa bukanlah pemimpin masyarakat yang berakar dan *legitimate* di mata masyarakat meski secara fisik dekat dengan rakyat, melainkan menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai segudang tugas kenegaraan: menjalankan birokratisasi di level desa, melaksanakan program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat, menyalurkan bantuan kepada masyarakat, serta melakukan kontrol dan mobilisasi warga desa. Jika pemerintah desa menjadi sentrum kekuasaan politik, maka kepala desa merupakan personifikasi pemerintah desa. Semua mata di desa ditujukan kepada kepala desa secara personal. Kepala desa harus mengetahui semua hajat hidup orang banyak, sekalipun hanya selembur daun yang jatuh dari pohon. Karena itu kepala desa selalu sensitif terhadap legitimasi. Legitimasi berarti pengakuan rakyat terhadap kekuasaan dan kewenangan kepala desa untuk bertindak mengatur dan mengarahkan rakyat. Tetapi legitimasi tidak turun dari langit begitu saja. Kepala desa yang terpilih secara demokratis belum tentu memperoleh legitimasi terus-menerus ketika menjadi pemimpin desa. Legitimasi mempunyai asal-usul dan sumber. Legitimasi kepala desa bersumber pada ucapan yang disampaikan, nilai-nilai yang diakui, serta tindakan yang diperbuat setiap hari. Umumnya kepala desa yakin betul bahwa pengakuan rakyat sangat dibutuhkan untuk membangun eksistensi dan menopang kelancaran kebijakan maupun tugas-tugas yang dia emban, meski setiap kepala desa mempunyai ukuran dan gaya yang berbeda-beda dalam membangun legitimasi. Tetapi, kepala desa umumnya membangun legitimasi dengan cara-cara yang sangat personal ketimbang institusional. Dalam tradisi paternalisme yang kuat, kepala desa mempunyai citra diri sebagai “bapak budiman” (*benevolent*), yang dengan mudah diterima secara baik oleh masyarakat bila ringan tangan membantu dan menghadiri acara-acara privat warga, pemurah hati, ramah terhadap warganya, dan lain-lain.

Kepala desa selalu tampil dominan dalam ranah publik dan politik, tetapi dia tidak membangun sebuah tata pemerintahan yang bersendikan transparansi, akuntabilitas, daya tanggap, kepercayaan dan kebersamaan. Sebaliknya kepala desa melakukan penundukan secara hegemonik terhadap warga, karena kepala desa merasa dipercaya dan ditokohkan oleh warga. Kepala desa punya citra diri *benevolent* atau sebagai wali yang sudah dipercaya dan diserahi mandat oleh rakyatnya, sehingga kepala desa tidak perlu bertele-tele bekerja dengan semangat partisipatif dan transparansi, atau harus mempertanggungjawabkan tindakan dan kebijakannya di hadapan publik. Di lain sisi warga desa tidak terlalu peduli dengan kinerja kepala desa sebagai pemegang kekuasaan desa, sejauh sang kepala desa tidak mengganggu perut dan nyawa warganya secara langsung. Warga desa, yang sudah lama hidup dalam pragmatisme dan konservatisme, sudah cukup puas dengan penampilan kepala desa yang lihai pidato dalam berbagai acara seremonial, yang populis dan ramah menyapa warganya, yang rela beranjangsana, yang rela berkorban mengeluarkan uang dari kantongnya sendiri untuk kepentingan umum, yang menjanjikan pembangunan prasarana fisik dan seterusnya. Masyarakat tampaknya tidak mempunyai ruang politik (*political space*) yang cukup dan kapasitas untuk *voice* dan *exit* dari kondisi struktural desa yang bias elite, sentralistik dan feodal.

Sebagai miniatur negara Indonesia, desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat desa). Di satu sisi, para perangkat desa menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai segudang tugas kenegaraan: menjalankan birokratisasi di level desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat, serta melakukan kontrol dan mobilisasi warga desa. Tugas penting pemerintah desa adalah sebagai kepanjangan tangan birokrasi pemerintah dengan memberi pelayanan administratif (surat-menyurat) kepada warga. Semua unsur pemerintah desa selalu berjanji memberikan “pelayanan prima” 24 jam nonstop. Karena itu kepala desa senantiasa siap membawa tas kecil dan stempel untuk meneken surat yang dibutuhkan warga masyarakat. “Kalau ada warga mengetuk pintu rumah jam dua pagi tetap saya layani”, demikian tutur kepala desa.

Di sisi lain, karena dekatnya arena, secara normatif masyarakat akar-rumput sebenarnya bisa menyentuh langsung serta berpartisipasi dalam proses pemerintahan dan pembangunan di tingkat desa. Para perangkat desa selalu dikonstruksi sebagai “pamong desa” yang diharapkan sebagai pelindung dan pengayom warga masyarakat. Para pamong desa beserta elite desa lainnya dituakan, ditokohkan dan dipercaya oleh warga masyarakat untuk mengelola kehidupan publik maupun privat warga desa. Dalam praktiknya antara warga dan pamong desa mempunyai hubungan kedekatan secara personal yang mungkin diikat dengan tali kekerabatan maupun ketetanggaaan, sehingga kedua unsur itu saling menyentuh secara personal dalam wilayah yang lebih privat ketimbang publik. Batas-batas urusan privat dan publik di desa sering kabur. Sebagai contoh, warga masyarakat menilai kinerja pamong desa tidak menggunakan kriteria modern (transparansi dan akuntabilitas), melainkan memakai kriteria tradisional dalam kerangka hubungan klientelistik, terutama kedekatan pamong dengan warga yang bisa dilihat dari kebiasaan dan kerelaan pamong untuk beranjangsana.

Akuntabilitas publik sebenarnya merupakan isu sentral dalam demokrasi desa. Tetapi secara empirik akuntabilitas tidak terlalu penting bagi kepala desa. Ketika kepala desa memainkan fungsi sosial dengan baik, maka kepala desa cenderung mengabaikan akuntabilitas di hadapan masyarakat. Ia tidak perlu mempertanggungjawabkan program, kegiatan dan keuangannya, meski yang terakhir ini sering menjadi problem yang serius. Proses intervensi negara ke desa dan integrasi desa ke negara menjadikan kepala desa lebih peka terhadap akuntabilitas administratif terhadap pemerintah supra desa ketimbang akuntabilitas politik pada basis konstituennya.

Lemahnya transparansi adalah problem lain yang melengkapi lemahnya akuntabilitas pemerintah desa, yang bisa dilihat dari sisi kebijakan, keuangan dan pelayanan administratif. Kebijakan desa umumnya dirumuskan dalam kotak hitam oleh elite desa tanpa melalui proses belajar dan partisipasi yang memadai. Masyarakat desa, yang menjadi obyek risiko kebijakan, biasanya kurang mengetahui informasi kebijakan dari tahap awal. Pemerintah desa sudah mengaku berbuat secara transparan ketika melakukan sosialisasi kebijakan kepada warga masyarakat. Tetapi sosialisasi adalah sebuah proses transparansi yang lemah, karena proses komunikasi berlangsung satu arah dari pemerintah desa untuk memberi tahu (informasi) dan bahkan hanya untuk meminta persetujuan maupun justifikasi dari warga. Warga tidak punya kuasa dan ruang yang cukup untuk memberikan umpan balik dalam proses kebijakan desa.



Pengelolaan keuangan dan pelayanan juga sedikit-banyak bermasalah. Keuangan desa identik dengan keuangan kepala desa. Kecuali segelintir elite, warga masyarakat tidak memperoleh informasi secara transparan bagaimana keuangan dikelola, seberapa besar keuangan desa yang diperoleh dan dibelanjakan, atau bagaimana hasil lelang tanah kas desa dikelola, dan seterusnya. Masyarakat juga tidak memperoleh informasi secara transparan tentang prosedur dan biaya memperoleh pelayanan administratif.

Lemahnya praktik-praktik demokrasi desa di atas dibungkus dalam kultur dan struktur kekuasaan desa yang paternalistik-klientelistik. Kultur kepamongan yang klientelistik melekat pada pemerintah desa. Pamong desa berarti harus bisa menjadi pengayom, pelindung, panutan, teladan, murah hati, ringan tangan, dan seterusnya. Indikator kinerja menurut versi masyarakat itu tidak menjadi masalah sejauh tidak bersentuhan dengan masalah kekuasaan, kekayaan dan barang-barang publik. Tetapi berurusan dengan pemerintahan dan birokrasi negara, dimensi kekuasaan dan kekayaan itu tidak bisa diabaikan oleh pemerintah desa dan masyarakat. Pemerintah desa yang mengelola kekuasaan dan kekayaan dalam bingkai birokratisasi negara justru menyebabkan pergeseran makna pamong desa: dari pamong desa yang populis dan egaliter menjadi perangkat desa yang birokratis. Pamong tidak lagi berakar dan berpihak kepada masyarakat, melainkan telah menjadi tangan-tangan negara yang membenani dan mengendalikan masyarakat.

Tetapi sejak 1998 posisi ekonomi-politik kepala desa mengalami krisis yang serius. Di Jawa, misalnya, sejak Juli 1998, banyak kepala desa bermasalah yang terkena "reformasi" (digulingkan) oleh rakyatnya sendiri. Ini menandai babak baru relasi antara kepala desa dan rakyat. Rakyat semakin kritis dan akrab dengan jargon TPA (transparansi, partisipasi dan akuntabilitas). Kehadiran UU No. 22/1999 sebenarnya hendak mengubah karakter desa korporatis menjadi karakter desa demokratis. UU ini mengurangi masa jabatan kepala desa sekaligus mengurangi kekuasaan kepala desa.

Namun, reformasi belum membuahkan perubahan fundamental terhadap kepemimpinan lokal kepala desa. Ada dua bentuk defisit kepemimpinan kepala desa.

**Pertama**, kepemimpinan regresif, yakni karakter kepemimpinan kepala desa yang mundur ke belakang, bahkan bermasalah. Sebagian besar desa parokhial dan sebagian desa-desa korporatis menghasilkan karakter kepemimpinan kepala desa yang regresif ini. Mereka berwatak otokratis, dominatif, tidak suka BPD, tidak suka partisipasi, anti perubahan dan biasa melakukan penyerobotan terhadap sumberdaya ekonomi, termasuk menyerobot bantuan pemerintah. Jika desa dikuasai kepala desa seperti ini maka desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera sulit tumbuh.

**Kedua**, kepemimpinan konservatif-involutif, ditandai dengan hadirnya kepala desa yang bekerja apa adanya (*taken for granted*), menikmati kekuasaan dan kekayaan, serta tidak berupaya melakukan inovasi (perubahan) yang mengarah pada demokratisasi dan kesejahteraan rakyat. Para kepala desa ini pada umumnya menikmati kekuasaan dan menguasai sumberdaya ekonomi untuk mencari nafkah. Mereka tidak peduli terhadap pelayanan publik yang menyentuh langsung kehidupan dan penghidupan warga. Mereka hanya sekadar menjalankan rutinitas sehari-hari serta instruksi dari atas. Dengan kalimat lain, karena pengaruh karakter desa korporatis yang begitu kuat, para kepala desa ini tidak hadir sebagai pemimpin rakyat melainkan hanya

menjadi kepanjangan tangan pemerintah, atau hanya seperti mandor proyek atau mandor kebun seperti pada masa kolonial.

Defisit demokrasi desa tidak hanya terjadi pada ranah kepemimpinan kepala desa, tetapi juga pada representasi BPD dan partisipasi masyarakat. Tabel (...) menunjukkan pasang surut representasi politik desa, dari rembug desa yang kuat, lalu melemah setelah dilahirkan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) oleh UU No. 5/1979, menguat kembali pada era Badan Perwakilan Desa (BPD) di bawah payung UU No. 22/1999, dan melemah kembali pada era Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di bawah payung UU No. 32/2004.

**Tabel Empat Wadah Representasi dan Demokrasi Desa**

Item	Rembug Desa	LMD	Badan Perwakilan Desa	Badan Permusyawaratan Desa
Payung hukum	Tradisi lokal	UU No. 5/1979	UU No. 22/1999	UU No. 32/2004
Penentuan anggota	Musyawarah	Tanpa musyawarah dan pemilihan, tetapi penunjukkan oleh kepala desa	Pemilihan yang melibatkan masyarakat	Melalui musyawarah dipimpin oleh kepala desa
Pembuatan keputusan	Kolektif dan partisipatif dengan musyawarah.	Musyawarah oleh "wali" masyarakat	Musyawarah melalui perwakilan	Musyawarah antara BPD dan kepala desa
Kedudukan dan fungsi	Pemegang kedaulatan tertinggi, membuat keputusan mengikat hajat hidup orang banyak	Subordinat kepala desa. Sebagai lembaga konsultatif yang dikendalikan kepala desa.	Otonom dari kepala desa. Legislasi dan kontrol terhadap kepala desa.	Semi-otonom dari kades. Legislasi, anggaran dan pengawasan.
Kedudukan kepala desa	Sebagai ketua rembug desa	Sebagai ketua umum LMD	Lepas dari organisasi BPD, kades cenderung lemah secara politik	Lepas dari organisasi BPD, tetapi secara politik kades kuat
Relasi dengan kepala desa	Dihormati oleh kepala desa. Keputusan bersama mengikat	LMD sangat lemah, hanya alat kades	Terjadi matahari kembar atau konfliktual antara BPD dengan kades	BPD melemah, dikendalikan oleh kades
Keterlibatan masyarakat	Seluruh kepala keluarga terlibat, kecuali anak-anak muda dan perempuan.	Masyarakat tidak terlibat. Hanya sedikit elite desa yang terlibat.	Masyarakat terlibat memilih, tetapi kurang terlibat dalam proses pembuatan keputusan.	Masyarakat tidak terlibat memilih. Hanya tokoh masyarakat yang menjadi BPD
Tipe demokrasi	Permusyawaratan	Perwalian (delegatif) yang tidak sempurna	Perwakilan	Perwalian

Rembug desa di masa lalu merupakan institusi representasi dan deliberasi yang dihormati oleh kepala desa, meskipun kepala desa sebagai pemimpinnya. Tetapi institusi rembug desa ini hilang pada masa Orde Baru, yang digantikan oleh UU No. 5/1979 menjadi LMD. LMD, tempat musyawarah segelintir elite desa ini, bukanlah lembaga demokrasi perwalian para elite yang sempurna, melainkan lembaga korporatis di desa, yang dikendalikan oleh kepala desa. Keanggotaan LMD tidak direkrut dengan proses pemilihan yang melibatkan masyarakat, melainkan hanya ditunjuk langsung oleh kades. Dalam praktik, LMD menjadi lembaga yang menjustifikasi kebijakan dari atas yang dikendalikan kades, serta bekerja tanpa berbasis pada kepentingan masyarakat.

Badan Perwakilan Desa (BPD) dilahirkan oleh UU No. 22/1999 sebagai bentuk kritik terhadap LMD. Pembentukan BPD melibatkan partisipasi masyarakat. Ia menjadi sebuah arena demokrasi perwakilan yang lebih baik ketimbang LMD. Tidak hanya tokoh masyarakat, orang biasa pun juga mempunyai kesempatan secara terbuka menjadi anggota BPD. Lahirnya BPD telah membawa pergeseran kekuasaan yang lebih jelas antara kepala desa sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan BPD sebagai pemangku lembaga legislatif. Bagi kepala desa yang mempunyai kepekaan legitimasi merasa lebih ringan menanggung beban psikopolitik dalam membuat keputusan, setelah ditopang kemitraan dengan BPD. Sebab keputusan desa yang dulu dimonopoli oleh kepala desa, kemudian dibagi kepada BPD yang memungkinkan tekanan-tekanan publik kepada kepala desa semakin berkurang, dan dengan sendirinya akan beralih juga kepada BPD. Kehadiran BPD telah menghadirkan tradisi *check and balances*, yang membuat "hati-hati" kepala desa sehingga mereka bekerja secara transparan dan bertanggungjawab.

Namun tidak jarang kepala desa yang anti (resisten) terhadap kehadiran BPD. Mereka menyebut BPD sebagai Badan Provokasi Desa atau Badan Pemborosan Desa. Pada saat yang sama, di tengah euforia, banyak lawan politik kepala desa yang berhasil menjadi anggota BPD, yang kemudian memainkan peran yang berlebihan, bukan hanya melakukan pengawasan melainkan juga melakukan pemeriksaan dan pengadilan yang mengarah pada pemakzulan terhadap kepala desa. Karena itu para pihak menyoroti hubungan konfliktual kepala desa dengan BPD merupakan gambaran dominan pada era UU No. 22/1999.

Karena itu kehadiran UU No. 32/2004 melemahkan dan menggantikan Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa. BPD pengganti ini tidak lagi dipilih oleh rakyat melainkan mencerminkan representasi para tokoh masyarakat yang ditentukan dengan cara musyawarah dengan dipimpin oleh kepala desa. Posisi dan kinerja BPD menjadi lemah dan dikendalikan kepala desa.

Partisipasi merupakan esensi dalam demokrasi. Di Indonesia, partisipasi sudah lama dikenal, menghiasi setiap lembar kebijakan pemerintah maupun ungkapan-ungkapan resmi pejabat pemerintah, dari presiden sampai kepala desa. Meskipun demokrasi tidak eksplisit diungkapkan, tetapi sejak awal 1980-an, perencanaan partisipatif (*bottom-up planning*) sudah diterapkan, yang dimulai di tingkat desa. Akan tetapi pemahaman dan praktik partisipasi selama ini diwarnai oleh sejumlah jebakan yang membuat partisipasi kurang bermakna, advokasi partisipasi menjadi tunggang langgang, sekaligus melengkapi lemahnya praktik demokrasi di tingkat lokal.

**Pertama**, partisipasi sebagai mobilisasi. Kalau butuh dukungan (material dan fisik), pemerintah selalu menggunakan pendekatan mobilisasi, yang juga diyakini sebagai partisipasi. Dalam bahasa kasarnya, mobilisasi ini adalah pemaksaan dan eksploitasi, sebab akumulasi pajak rakyat diikuti dengan akumulasi korupsi pejabat. Mobilisasi sangat tampak terjadi di tingkat komunitas lokal, dengan kebiasaan gotong-royong dan swadaya masyarakat. Gotong-royong dan swadaya masyarakat sebenarnya merupakan modal sosial yang telah lama tumbuh dalam masyarakat. Akan tetapi selama ini keduanya dimanipulasi dan dimobilisasi oleh pemerintah sebagai ukuran konkret keberhasilan pemerintah dalam menjalankan agenda pembangunan. Pemerintah selalu mengucurkan dana terbatas sebagai stimulan untuk mendukung pembangunan di tingkat komunitas maupun desa. Karena sifatnya stimulan, maka dana bantuan dari pemerintah dibuat sekecil mungkin, sedangkan gotong-royong dan swadaya masyarakat yang diharapkan lebih besar ketimbang dana stimulan. Pemerintah dengan menggunakan instruksi kepada kepala desa, kepala dusun maupun ketua RT melakukan mobilisasi besar-besaran terhadap swadaya dan gotong-royong masyarakat. Jika akumulasi gotong-royong dan swadaya yang diuangkan menjadi lebih besar ketimbang dana stimulan, maka pemerintah akan mengklaim bahwa dirinya berhasil. Demikian juga sebaliknya.

**Kedua**, partisipasi dipahami sebagai bentuk dukungan masyarakat. Kepala desa yakin betul bahwa mereka memegang kekuasaan (jabatan) karena memperoleh mandat dan kepercayaan dari masyarakat melalui proses pemilihan. Karena telah memperoleh mandat, maka menurut peraturan perundang-undangan mereka mempunyai kewenangan dan kewajiban membuat kebijakan maupun peraturan yang sedikit-banyak mengikat rakyat. Di tingkat daerah, bupati/walikota dan DPRD mempunyai kewenangan dan kewajiban menyiapkan peraturan daerah (Perda), termasuk perda yang menjadi justifikasi untuk memberi beban kepada masyarakat, misalnya tentang pajak dan retribusi daerah. Setelah menduduki jabatan, pemerintah dan parlemen itu membuat serangkaian rencana kebijakan (mulai dari propenas, rencana strategis hingga RAPBD), yang mereka yakini untuk menciptakan ketertiban, keamanan, dan kesejahteraan rakyat. Rancangan kebijakan yang indah tersebut kemudian disosialisasikan kepada masyarakat, agar masyarakat mengetahui apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Dalam setiap pidatonya, para pejabat selalu mengatakan bahwa mereka dalam mengemban mandat rakyat tidak mungkin berhasil, kalau tidak didukung oleh partisipasi masyarakat. Karena itu, para pejabat selalu meminta dukungan partisipasi masyarakat. Dukungan berarti memberikan persetujuan terhadap rencana kebijakan pemerintah (meski rencana itu disusun secara sepihak), mematuhi dan menjalankan kebijakan atau peraturan yang telah disiapkan, serta berkorban atas energi maupun materi agar kebijakan bisa berjalan. Sebagai contoh, dukungan yang paling konkret adalah membayar pungutan (pajak dan retribusi) yang telah ditetapkan dalam peraturan. Masyarakat yang tidak mau membayar pajak berarti sebagai warga negara yang tidak baik yakni tidak mendukung, tidak sadar, dan tidak patuh pada peraturan. Dengan demikian, dukungan itu merupakan sesuatu yang dipaksakan oleh instrumen kebijakan atau peraturan.

**Ketiga**, partisipasi dipahami dan dipraktikkan sebagai bentuk sosialisasi kebijakan pemerintah kepada masyarakat. Dalam konteks kebijakan, pemerintah merasa perlu melakukan sosialisasi kepada masyarakat, untuk memberi tahu sebelum kebijakan

dilaksanakan agar tidak terjadi gejolak dalam masyarakat. Dalam proses sosialisasi yang terjadi adalah “Anda bertanya, saya menjawab”, atau semacam komunikasi yang monolog. Repotnya kalau kebijakan itu tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat. Sekalipun ada sosialisasi pasti akan terjadi gejolak dan penolakan. Kejadian ini sering terulang, tetapi pemerintah tidak pernah belajar dari kesalahan, kenapa tidak merubah pola sosialisasi menjadi konsultasi sejak awal. Pemahaman seperti ini sebenarnya juga dikonstruksi oleh para ilmuwan sosial yang berhaluan teknokratis. Menurut mereka, pembuatan kebijakan tidak bisa diserahkan pada rakyat banyak yang sebenarnya tidak mempunyai pemahaman yang memadai, melainkan harus disiapkan oleh pihak-pihak yang betul-betul ahli dan paham tentang masalah, yang dimulai dengan *policy research* yang memadai.

**Keempat**, partisipasi dipahami dalam pengertian nominal yakni menjatuhkan pilihan (*vote*), bukan dalam pengertian substantif, yakni menyampaikan suara (*voice*). Sering muncul argumen bahwa partisipasi secara langsung dengan melibatkan seluruh warga masyarakat tidak bakal terjadi, sehingga membutuhkan pemimpin dan wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum secara berkala. Partisipasi warga dalam menentukan pemimpin dan wakil rakyat itu dianggap sebagai bentuk penyerahan mandat dari warga untuk dikelola secara bertanggungjawab. Dalam praktiknya proses pemilihan umum itu hanya membuahkan lembaga-lembaga formal

**Kelima**, partisipasi cenderung dipahami dalam kerangka formal-prosedural. Kalau sudah ada pemilihan dan lembaga perwakilan tampaknya dianggap sudah ada partisipasi. Kalau Perda sudah memberikan jaminan, kalau Musbangdes sampai Rakorbang digelar, kalau DPRD sudah melakukan dengar pendapat, dan sebagainya, dianggap sudah ada pelembagaan partisipasi. Pihak kabupaten sering menyampaikan klaim bahwa perencanaan pembangunan daerah berlangsung partisipatif karena Rakorbang yang digelar telah melibatkan berbagai *stakeholders* yang ada. Aktivis NGO juga sering terjebak dalam pola pikir formal-prosedural ini. Dalam melakukan advokasi partisipasi, kalangan NGO hanya berpikir tentang siapa yang berpartisipasi dan bagaimana berpartisipasi. Mereka cenderung mengabaikan aspek apa yang akan dibawa dalam partisipasi. Karena tidak membawa apa (substansi) yang betul-betul dibangun secara partisipatif dengan konstituen, mereka biasa bersikap *waton suloyo*, misalnya dengan mengeluarkan pernyataan politik “TOLAK” ketika merespons naskah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Sering munculnya kata “TOLAK” itu memperlihatkan bahwa kalangan NGO sebenarnya tunggang langgang, kedodoran atau tidak mampu menyiapkan naskah sanding yang betul-betul memadai untuk disandingkan dengan naskah kebijakan pemerintah.

## **b. Prespektif Demokrasi Desa**

Demokrasi bukan sesuatu yang *given* dan final, tetapi ada perdebatan beragam cara pandang, untuk mencari format demokrasi yang tepat, termasuk demokrasi yang tepat di ranah desa. Ada tiga cara pandang (aliran) demokrasi yang perlu dikemukakan di sini, yang tentu relevan dengan pencarian model demokrasi desa yang tepat. Ketiga aliran itu adalah demokrasi liberal, demokrasi radikal dan demokrasi komunitarian.

**Demokrasi liberal.** Istilah liberal menunjuk sebuah sistem politik dimana kebebasan individu dan kelompok dilindungi dengan baik dan dimana terdapat lingkup-lingkup masyarakat sipil dan kehidupan pribadi yang otonom, tersekat atau terbebas dari kontrol negara. Secara konseptual, suatu tatanan politik yang liberal adalah independen dari eksistensi dari suatu perekonomian liberal kompetitif yang didasarkan pada terjaminnya hak-hak properti, walaupun dalam praktik keduanya terkait, sebagian oleh kebutuhan bersama mereka untuk membatasi kekuasaan negara (Larry Diamond, 2003).

**Tabel Tiga Aliran Demokrasi**

Item	Liberal	Radikal	Komunitarian
Sumber	Tradisi liberal ala Barat	Kiri baru	Komunitarianisme masyarakat lokal
Basis	Individualisme	Radikalisme	Kolektivisme
Semangat	Kebebasan individu	Kewargaan	Kebersamaan secara kolektif
Orientasi	Membatasi kekuasaan, melubangi negara ( <i>hollowing out the state</i> ), menjamin hak-hak individu	Memperkuat kewargaan dan kedaulatan rakyat	Kebaikan bersama, masyarakat yang baik.
Wadah	Lembaga perwakilan, partai politik dan pemilihan umum	Organisasi warga, majelis rakyat	Komunitas, <i>commune</i> , rapat desa, rembug desa, musyawarah desa, forum warga, asosiasi sosial, paguyuban, dll
Metode	Pemilihan secara kompetitif	Partisipasi langsung, musyawarah	Musyawarah
Model	Demokrasi representatif (perwakilan)	Demokrasi partisipatoris & Demokrasi deliberatif	Demokrasi deliberatif (permusyawaratan)

Secara spesifik, demokrasi liberal memiliki komponen-komponen sebagai berikut:

- (1) Kontrol terhadap negara dan keputusan-keputusan serta alokasi-alokasi dimana kuncinya terletak, dalam kenyataannya di samping dalam teori konstitusional, pada para pejabat terpilih (dan bukan para aktor yang tak accountable secara demokratis atau kekuasaan-kekuasaan asing); secara khusus, militer subordinat terhadap otoritas para pejabat sipil terpilih.
- (2) Kekuasaan eksekutif dibatasi, secara konstitusional dan dalam kenyataan, oleh kekuasaan otonom institusi-institusi pemerintahan lain (seperti sebuah peradilan yang independen, parlemen, dan mekanisme-mekanisme akuntabilitas horisontal lain).
- (3) Bukan hanya hasil-hasil elektoralnya tak pasti, dengan suatu suara oposisi yang signifikan dan prasyarat pergantian partai dalam pemerintahan, tetapi tak ada kelompok yang tunduk pada prinsip-prinsip konstitusional yang disangkal haknya untuk membentuk sebuah partai dan mengikuti pemilu (bahkan jika ambang

elektoral dan aturan-aturan lainnya menyisihkan partai-partai kecil untuk memenangkan representasi di parlemen).

- (4) Kelompok-kelompok minoritas kultural, etnis, religius, dan lain-lainnya (serta mayoritas-mayoritas yang secara historis dirugikan) tidak dilarang (secara legal atau dalam praktiknya) untuk mengungkapkan kepentingan mereka dalam proses politik atau untuk berbicara dengan bahasa mereka atau mempraktikkan budaya mereka.
- (5) Di luar partai-partai dan pemilu, warga mempunyai banyak saluran berkesinambungan untuk pengungkapan dan representasi kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai mereka, termasuk asosiasi-asosiasi (perkumpulan) dan gerakan-gerakan independen yang beragam, yang bebas yang mereka bentuk dan ikuti.
- (6) Ada sumber-sumber informasi alternatif (termasuk media independen) yang digunakan warga memiliki akses yang tak terkekang (secara politis).
- (7) Para individu juga mempunyai kebebasan keyakinan, opini, diskusi, bicara, publikasi, berserikat, demonstrasi, dan petisi yang substansial.
- (8) Warga secara politis setara di depan hukum (walaupun mereka pasti tidak setara dalam sumber-sumber daya politiknya).
- (9) Kebebasan individu dan kelompok dilindungi secara efektif oleh sebuah peradilan yang independen dan tak diskriminatif, yang keputusan-keputusannya ditegakkan dan dihormati oleh pusat-pusat kekuasaan lain.
- (10) *Rule of law* melindungi warga dari penahanan tidak sah, pengucilan, teror, penyiksaan, dan intervensi yang tak sepatasnya dalam kehidupan pribadi mereka bukan hanya oleh negara tetapi juga oleh kekuatan-kekuatan terorganisir non-negara atau anti-negara (Larry Diamond, 2003).

Tradisi demokrasi liberal menjadi payung model demokrasi perwakilan dan demokrasi elektoral, serta menghilhami pendekatan demokrasi minimalis-empirik-prosedural. Demokrasi elektoral adalah sebuah sistem konstitusional sipil dimana jabatan-jabatan legislatif dan eksekutif diisi lewat pemilu multi-partai kompetitif yang reguler dengan hak pilih universal. Dalam demokrasi liberal, kekuasaan yang dipegang oleh pemimpin harus dibatasi agar tidak terjadi penyimpangan. Parlemen merupakan perwujudan demokrasi perwakilan yang mencerminkan representasi warga, untuk membuat keputusan bersama dengan eksekutif dan melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Akuntabilitas merupakan sebuah prinsip penting yang diterima oleh aliran manapun. Dalam demokrasi liberal, akuntabilitas merupakan prinsip yang dilembagakan untuk mengoptimalkan "kekuasaan untuk" (*power to*), sekaligus membatasi "kekuasaan atas" (*power over*) melalui mekanisme *check and balances*. Untuk mewujudkan akuntabilitas dibutuhkan juga representasi, transparansi dan partisipasi. Tradisi liberal yang *emoh* negara, menggunakan isu representasi, transparansi dan partisipasi untuk melubangi negara (*hollowing out the state*), agar kekuasaan dan sumberdaya bisa terdistribusi kepada sektor pasar dan masyarakat.

Model demokrasi liberal (perwakilan dan elektoral) di atas terus-menerus menjadi rujukan dominan bagi pelebagaan demokrasi formal di setiap negara, termasuk di Indonesia. Demokrasi liberal belum runtuh, tetapi sebenarnya ia telah mengalami deligitimasi dan krisis yang serius, seperti yang telah penulis uraikan dalam latar belakang. Model demokrasi perwakilan dan elektoral selalu menghadirkan oligarki dan elitisme, sekaligus mengabaikan kewargaan, partisipasi dan masyarakat sipil. Dengan kalimat lain, demokrasi liberal hanya menghasilkan demokrasi yang dangkal (*thin democracy*). Sebuah proyek penelitian the Commonwealth Foundation (1999), misalnya, menyimpulkan bahwa demokrasi perwakilan dan institusi-intitusi negara dan pemerintahan yang dikenal dewasa ini tidak mampu lagi melayani warga negara atau memastikan pemerintahan yang baik di masa depan. Konsekuensinya, warga negara dan petugas-petugas pemerintahan yang progresif mencari jalan lain untuk menghubungkan kembali warga negara dan negara.

**Demokrasi Radikal.** Kelemahan dasar dan krisis demokrasi liberal itulah yang melahirkan pemikiran baru tentang demokrasi alternatif (demokrasi partisipatoris, demokrasi radikal, demokrasi komunitarian, demokrasi deliberatif, demokrasi kerakyatan, maupun demokrasi asosiatif) dari kalangan "kiri baru" (*New Left*) sejak tahun 1970-an. Beberapa ilmuwan yang termasuk dalam kategori ini adalah Carole Patemen (1970), C.B Macpherson (1977), Benjamin Barber (1984), Chantal Mouffe (1992), Paul Hirst (1994), James Fishkin, (1991); Seyla Benhabib (1996); James Bohman (1998); Jon Elster (1998); Stephen Macedo (1999); John S. Dryzek (2000); Amy Gutmann dan Dennis Thompson (2004). Meskipun masing-masing mereka menggunakan istilah demokrasi yang berbeda, tetapi pemikiran mereka bisa digolongkan dalam model "demokrasi partisipatoris". Gagasan demokrasi yang berpusat pada rakyat dan masyarakat sipil (*civil society*) ini merupakan kritik tajam atas pemikiran utama yang dikembangkan oleh para ilmuwan liberal.

Kaum kiri baru itu menantang sejumlah prinsip fundamental dalam demokrasi liberal: individu yang bebas dan setara, pemisahan yang tegas antara negara dan masyarakat sipil, dan pemilihan umum sebagai proses demokrasi paling utama (David Held, 1987). Carole Patemen (1970), menyampaikan kritik itu dengan berujar bahwa individu yang bebas dan setara itu tidak bakal terjadi secara empirik. Pemisahan antara negara dan masyarakat justru membuat negara melakukan reproduksi ketidakadilan, yang berarti negara lari dari tanggungjawab. Pemilihan umum juga tidak cukup untuk menciptakan tanggungjawab penyelenggara negara terhadap rakyat yang diperintah. Karena itu kaum kiri baru menegaskan dua perubahan untuk transformasi politik: (1) negara harus didemokrasikan dengan cara membuat semua institusi politik lebih terbuka dan akuntabel dan (2) bentuk-bentuk baru perjuangan politik di level lokal harus membawa perubahan yang memastikan akuntabilitas dari negara dan masyarakat (David Held, 1987: 266).

Benjamin Barber (1984) mempunyai pemikiran yang paralel dengan Pateman. Dia membandingkan liberalisme dengan sifat baik kewarganegaraan *republican*. Liberalisme, menurut Barber, mempromosikan "*thin democracy*" sementara kewargaan mempromosikan "*strong democracy*". Kedalaman partisipasi membedakan demokrasi yang lemah dan demokrasi yang kuat (Barber 1984: 132). Barber mengakui bahwa struktur mediasi mungkin bertindak sebagai sekolah bagi pendidikan warga yang



diperlukan untuk demokrasi yang kuat. Namun, dia memperingatkan bahwa organisasi lokal perantara yang eksklusif bisa merusak demokrasi. Bagi Barber, demokrasi yang kuat menciptakan suatu rangkaian kesatuan kegiatan yang terbentang dari lingkungan tempat tinggal hingga bangsa, dari swasta hingga publik, dan sepanjang rangkaian kegiatan itu, kesadaran warga negara yang ikut serta dapat berkembang". Barber kurang optimis mengenai kapasitas struktur mediasi untuk mempromosikan kesadaran dan partisipasi yang meningkat dan membaik dalam konteks demokrasi yang kuat. Dia menganjurkan bahwa hanya partisipasi politik langsung, kegiatan yang secara jelas adalah kegiatan publik, misalnya rapat kota dan pertemuan kampung, berhasil sepenuhnya sebagai sebuah bentuk pendidikan warga.

Demokrasi partisipatoris, yang diusung oleh kiri baru, sebenarnya memiliki akar historis demokrasi Yunani Kuno, dimana setiap warga berpartisipasi secara langsung dalam keseluruhan keputusan negara-kota (*city-state*). Tetapi model demokrasi partisipatoris tidak persis sama dengan model demokrasi langsung ala Yunani Kuno karena konteks yang sudah berubah. Sebagai bentuk pemikiran dan gerakan kontemporer, model demokrasi partisipatoris meyakini akan idealnya gagasan perluasan desentralisasi, inisiatif warga dan referendum yang tepat. Warga diyakini memiliki minat tinggi dalam politik, dan partisipasinya akan menjadi bagian dari kehidupan sehari-harinya. Bagi penganut paham republik ideal adalah ketika partisipasi menciptakan warga yang terdidik dan sadar politik. Bagi model ini partisipasi itu sendiri jauh lebih penting daripada *output* politik. *Participatory democracy* adalah sebuah proses pengambilan keputusan secara kolektif yang mengkombinasikan antara elemen-elemen yang berasal dari demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan: warga mempunyai kekuasaan untuk memutuskan kebijakan dan para politisi memastikan peran implementasi kebijakan.

**Demokrasi Komunitarian.** Komunitarianisme selalu hadir sebagai antitesis dan kritik terhadap liberalisme, baik dalam ranah pembangunan, demokrasi maupun pembangunan. Jika kaum liberal meletakkan kebebasan sebagai fondasi demokrasi liberal, kaum komunitarian mengutamakan "kebaikan bersama" (*common good*) menuju apa yang disebut A. Etzioni (2000) sebagai masyarakat yang baik (*good society*). Komunitas sebagai basis "masyarakat yang baik", menurut Etzioni mengandung dua hal penting: (a) jaring hubungan kelompok individu yang saling melengkapi dan memperkuat satu sama lain; dan (b) dalam komunitas terbangun komitmen bersama untuk berbagi sejarah, identitas, nilai, norma, makna dan tujuan bersama, tentu dalam konteks budaya yang partikular.

Ketimbang mengadaptasi template universal, kaum komunitarian mengedepankan bahwa banyak resolusi yang memadai tentang problem tatanan dan *democratic governance* seharusnya dibangun dari dan merupakan buah resonansi dari kebiasaan dan tradisi rakyat yang hidup pada waktu dan tempat yang spesifik. Kaum komunitarian menekankan demokrasi yang dilandasi kebajikan, kearifan dan kebersamaan, termasuk pengambilan keputusan dengan pola demokrasi permusyawaratan (*deliberative democracy*) ketimbang demokrasi elektoral yang kompetitif. Proses negosiasi dan deliberasi paripihak secara inklusif dalam setiap pengambilan keputusan, termasuk keputusan mengenai alokasi sumberdaya, merupakan solusi *peaceful democracy* yang mampu mencegah konflik dan destabilisasi.

Dengan cara pandang komunitarian, demokrasi adalah cara atau seni “pergaulan hidup” untuk mencapai kebaikan bersama. Tradisi komunitarian menolak pandangan liberal tentang kebebasan, sebab dalam lingkup desa, kebebasan bisa berkembang menjadi “kebablasan”, dimana orang cenderung bersuara “asal bunyi” tanpa kesantunan yang menimbulkan konflik. Prinsip dasar demokrasi, dalam pandangan komunitarian, adalah mendengarkan dan menghargai orang lain. Jika demokrasi dimaknai sebagai pemerintahan rakyat, maka pemerintah harus banyak mendengarkan suara rakyat dalam mengambil keputusan dan bertindak. Sebagai seni pergaulan hidup demokrasi bisa diwujudkan dalam level prosedural dan kultural. Demokrasi prosedural antara lain terkait dengan mekanisme pembuatan keputusan, penentuan pemimpin, dan artikulasi kepentingan masyarakat. Demokrasi pada level kultural terkait dengan budaya atau tatakrama (*fatsoen*) pergaulan hidup sehari-hari dalam arena masyarakat sipil. Ini tercermin dalam kultur yang toleran, terbuka, egalitarian, bertanggungjawab, *mutual trust*, kepedulian warga, kompetensi politik, dan seterusnya.

Demokrasi komunitarian lahir sebagai kritik atas demokrasi liberal, karena demokrasi liberal dinilai menjadi hegemoni universal yang melakukan penyeragaman praktik demokrasi di seluruh dunia. Orang di manapun akan mengatakan bahwa demokrasi adalah kebebasan individu, pemilihan secara bebas, dan partisipasi. Jarang sekali orang yang berargumen bahwa demokrasi adalah metode untuk mencapai kebersamaan secara kolektif. Tradisi komunitarian, yang peka terhadap masalah ini, memaknai demokrasi secara partikularistik dengan memperhatikan keragaman budaya, struktur sosial, sistem ekonomi dan sejarah setiap negara. Aliran ini menyatakan bahwa individualisme liberal cenderung merusak kewarganegaraan dan menafikkan kebajikan warga (*civic virtue*). Artinya, semangat individualisme liberal tidak mampu memberikan landasan yang kokoh bagi kebebasan dan kesetaraan warga dalam bingkai demokrasi komunitas. Penganut komunitarian yakin bahwa rakyat selalu berada dalam ikatan komunal ketimbang individualistik, karena itu model demokrasi perwakilan cenderung menciptakan alienasi partisipasi publik dan tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar publik. Kaum komunitarian memang menaruh perhatian pada otonomi individu seperti kaum liberal, namun yang ditonjolkan bukan kebebasan individu tetapi penghargaan pada otonomi individu serta pemberian kesempatan pada setiap individu untuk memaksimalkan aktualisasi diri dalam ikatan kolektif.

Pemikiran komunitarianisme itu sangat mempengaruhi cara pandang para founding fathers Indonesia dalam melihat demokrasi lokal. “Di desa-desa sistem yang demokratis masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian adat-istiadat yang hakiki, dasarnya adalah pemilikan tanah yang komunal yaitu setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama, sewaktu menyelenggarakan kegiatan ekonomi”, demikian ungkap seorang pendiri Republik Indonesia, Mohammad Hatta (1956). Demokrasi komunitarian desa pada prinsipnya bertumpu pada tiga substansi: demokrasi politik (pengambilan keputusan bersama melalui musyawarah dalam rembug desa), demokrasi sosial (solidaritas bersama melalui gotong-royong) dan demokrasi ekonomi (kepemilikan tanah secara komunal).

Gagasan demokrasi komunitarian sangat relevan diterapkan pada level komunitas yang kecil (seperti desa) karena kegagalan demokrasi prosedural-liberal dalam mewadahi partisipasi publik. Demokrasi liberal secara konvensional mereduksi praktek

demokrasi hanya dalam kerangka pemilihan pemimpin dan lembaga perwakilan, yang diyakini sebagai wadah partisipasi publik. Format demokrasi perwakilan yang didesain itu dilembagakan secara formal melalui peraturan, yang mau tidak mau menimbulkan apa yang disebut oleh Robert Michel sebagai oligarki elite. Segelintir elite yang mengendalikan pemerintahan dan pembuatan keputusan itu umumnya bersikap konservatif dan punya kepentingan sendiri yang tercerabut dari konstituennya, tetapi mereka selalu mengklaim mewakili rakyat banyak.

Karena itu, demokrasi komunitarian sebagai pilar *self-governing community*, hendak mempromosikan partisipasi publik dalam urusan publik, pemerintahan dan pembangunan di level komunitas. Melampaui batasan-batasan formal, demokrasi komunitarian merekomendasikan pentingnya perluasan ruang publik, pengaktifan peran kelompok-kelompok sosial, forum warga, serta jaringan antarkelompok, yang bukan saja untuk keperluan *self-help* kelompok, tetapi juga sebagai wahana *awareness* warga, *civic engagement* dan partisipasi dalam urusan pemerintahan di tingkat komunitas. Elemen-elemen komunitarian yang dinamis inilah yang memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan (*governance*) dan pembuatan keputusan berbasis komunitas (bukan segelintir elite) secara partisipatif serta memungkinkan penggalian potensi dan kreativitas individu dalam ikatan kolektif.

Model demokrasi deliberatif merupakan bentuk ekstrem demokrasi prosedural yang dijiwai oleh tradisi komunitarianisme dan republikanisme. Demokrasi deliberatif berbeda dengan demokrasi perwakilan dan demokrasi langsung dalam hal penentuan pemimpin dan mekanisme pembuatan keputusan. Menurut penganjur demokrasi deliberatif, mekanisme penentuan pemimpin dan pembuatan keputusan dilakukan dengan cara partisipasi warga secara langsung, bukan melalui *voting* atau perwakilan, melainkan melalui dialog, musyawarah dan pengambilan kesepakatan. Model demokrasi seperti ini memungkinkan partisipasi secara luas dan menghindari terjadinya oligarki elite dalam pengambilan keputusan. Demokrasi deliberatif juga menghindari kompetisi individual memperebutkan posisi pemimpin dalam proses pemilihan (*voting*) langsung, sehingga akan mengurangi praktik-praktik teror, kekerasan, *money politics*, KKN dan seterusnya.

Demokrasi deliberatif merupakan varian lain dalam demokrasi partisipatoris. Gagasan tentang demokrasi deliberatif sebenarnya merupakan jembatan antara ekstrem kanan-liberal (demokrasi perwakilan) dengan ekstrem kiri-radikal (demokrasi partisipatoris). Demokrasi deliberatif bahkan bisa dikatakan sebagai bentuk perluasan dari demokrasi perwakilan. Lebih jauh lagi gagasan demokrasi deliberatif berangkat dari pemikiran "kontrak sosial" Rousseauian, dengan sebuah keyakinan bahwa kebaikan bersama (*common good*) dapat dipastikan dan dipromosikan melalui proses yang demokratis. Karya Jürgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, memberikan sumbangan yang sangat berharga bagi teorisasi demokrasi deliberatif. Setidaknya ada tiga argumen penting Habermas yang menyokong teorisasi demokrasi deliberatif yang dia bangun berdasarkan narasi sosiologi-sejarah tentang kemunculan, perubahan, dan disintegrasi ruang publik kaum borjuis. *Pertama*, demokrasi memerlukan arena ekstra-politik dalam masyarakat politik yang di dalamnya ia mengembangkan dan mensosialisasikan sebagian besar orang, khususnya kelompok yang kurang memperoleh perhatian. *Kedua*, sebuah ruang publik yang kritis diperlukan

untuk menjembatani kesenjangan yang tumbuh antara masyarakat sipil dan basis sentralitasnya dalam perdebatan demokrasi deliberatif. *Ketiga*, demokrasi semakin rusak dan mengalami pembusukan ketika ia dilembagakan secara formal.

Demokrasi deliberatif adalah sebuah asosiasi yang memiliki banyak urusan yang dikelola dengan deliberasi publik di antara para anggotanya, sekaligus sebuah asosiasi yang memiliki sejumlah anggota yang saling berbagi komitmen untuk menyelesaikan masalah dan menentukan pilihan kolektif melalui dialog publik (Cohen, 1989). Pada umumnya penganjur demokrasi deliberatif sepakat bahwa proses politik seharusnya berbasis pada gaya "berpusat pada pembicaraan" (*talk-centric*) dalam pembuatan keputusan ketimbang pada gaya "berpusat pemungutan suara" (*voting centric*); dan hasil-hasil keputusan seharusnya ditentukan dengan argumen-alasan ketimbang pada jumlah (Bohman, 1997; Chamber, 1999).

Prinsip dasar demokrasi deliberatif adalah sebuah *proses* pelibatan publik dalam membuat keputusan melalui debat dan dialog terbuka. Proses ini berbeda sekali dengan demokrasi perwakilan yang di dalamnya publik dilibatkan hanya sebagai pemilih yang memilih elite yang selanjutnya akan membuat keputusan. Ia juga berbeda sekali dengan demokrasi langsung yang di dalamnya publik membuat keputusan sendiri, tetapi melakukannya dengan sedikit atau tanpa permusyawaratan kolektif atau konfrontasi pandangan alternatif pada persoalan-persoalan itu.

Di antara sejumlah pengertian tentang deliberasi dan demokrasi deliberatif, Konsorsium Demokrasi Deliberatif memberikan pengertian yang lebih praktis berikut ini:

Deliberasi adalah sebuah pendekatan pembuatan keputusan yang memungkinkan warga menganggap fakta-fakta yang relevan dari begitu banyak cara pandang, melakukan diskusi antara satu dengan lainnya untuk berpikir kritis tentang banyak pilihan sebelum mereka memperluas perspektif, opini dan pemahaman.

Demokrasi deliberatif memperkuat suara warga dalam tata pemerintahan dengan cara memasukkan rakyat dari semua ras, kelas, umur, maupun asal-usul dalam proses deliberasi yang secara langsung mempengaruhi keputusan publik. Sebagai hasilnya, pengaruh warga – dan dapat melihat hasil pengaruh mereka atas – keputusan kebijakan dan sumberdaya yang berdampak terhadap kehidupan mereka sehari-hari dan masa depan mereka (*Deliberative Democracy Consortium*, 2003 dikutip oleh Janette Hartz-Karp, 2005).

Demokrasi membutuhkan permusyawaratan karena tiga alasan: (1) memungkinkan warga mendiskusikan isu-isu publik dan membentuk opini; (2) memberikan pemimpin demokratis wawasan yang lebih baik mengenai isu-isu publik ketimbang yang dilakukan oleh pemilihan umum; dan (3) membungkam warga memberikan justifikasi pandangan mereka sehingga kita bisa mengidentifikasi pilihan yang baik dan yang buruk (Levine, 2003). Janette Hartz-Karp (2005) mengidentifikasi demokrasi deliberatif butuh beberapa hal: (1) pengaruh: kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan dan pembuatan keputusan; (2) keterbukaan (*inclusion*): perwakilan warga, keterbukaan pandangan dan nilai-nilai yang beragam, serta kesempatan yang sama untuk berpartisipasi; (3) deliberasi: komunikasi terbuka, akses

informasi, ruang untuk memahami dan membingkai ulang berbagai isu, saling menghormati, dan gerakan menuju konsensus.

Gagasan demokrasi deliberatif tentu tidak bermaksud menyingkirkan model demokrasi formal, tetapi hendak menjawab krisis demokrasi formal-liberal, memperluas ruang-ruang demokrasi, sekaligus menjawab kesenjangan antara politik formal dengan kehidupan politik sehari-hari. Jika demokrasi formal (yang dibangun melalui proses elektoral) hanya mampu menjangkau legalitas formal-prosedural, maka demokrasi deliberatif berupaya memperkuat legitimasi demokrasi. Beberapa penganjurnya menyatakan bahwa model demokrasi deliberatif dikembangkan sebagai bentuk respon atas kelemahan teori dan praktik demokrasi liberal, sekaligus mengedepankan perspektif kritis terhadap institusi perwakilan liberal. Pada prinsipnya, jika demokrasi liberal berupaya memperkuat "demokrasi representatif" melalui institusi-institusi perwakilan dan prosedur elektoral, maka demokrasi deliberatif berupaya mengembangkan "demokrasi inklusif" yang membuka akses partisipasi warga. Jika pandangan demokrasi liberal sangat percaya pada kompetisi melalui proses agregasi politik (misalnya pemilihan umum), maka pandangan demokrasi deliberatif lebih menekankan forum publik sebagai arena diskusi politik menuju kebaikan bersama. Dengan demikian, demokrasi deliberatif hendak mendemokraskan demokrasi, seraya memperluas ruang-ruang demokrasi yang bergerak dari institusi formal, lembaga perwakilan maupun prosedur elektoral menuju ruang-ruang yang lebih dekat dengan masyarakat.

Model ideal demokrasi deliberatif adalah negara kota Athena, atau rapat kota New England di Amerika Serikat, atau dalam bentuk Dialogue with the City di Perth Australia Barat. Dalam sistem pemerintahan ini semua warga memiliki kesempatan partisipasi melalui debat dengan sesama warga mereka, dan dapat mendengar dan menilai poin pandangan alternatif. Dulu dan sekarang ada sedikit hirarki di antara partisipan dalam rapat ini, dan semuanya dapat sama-sama berbicara. Setelah debat partisipan kemudian dapat memberikan suara, dengan suara mereka pada akhirnya menentukan kebijakan untuk diambil. Dua bentuk demokrasi ini (dulu atau sekarang) relatif kecil, sehingga semua warga dapat ikut serta jika mereka ingin berbuat demikian.

#### **d. Demokrasi Desa**

Budayawan Belanda, J.F. Liefrinck (1886-1887) pernah melakukan penelitian di Buleleng Bali Utara yang merumuskan pengertian desa: yang memberikan rasa nyaman bagi orang Bali. Desa versi Liefrinck adalah sebuah "republik kecil" yang memiliki hukum atau aturan adat sendiri. Desa adat merupakan wujud dari desa-desa yang bebas dari tekanan luar. Susunan pemerintahan desa bersifat demokratis dan memiliki otonomi.

Demokrasi merupakan prinsip penting dalam republik, yang dibedakan dengan monarkhi, meskipun ada monarkhi konstitusional yang demokratis. Tetapi, republik desa pada dasarnya semua hal dalam desa dikelola dengan mekanisme publik. Setiap warga desa mempunyai hak menyentuh, membicarakan bahkan memiliki setiap barang maupun proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Desa tidak boleh secara kosmologis dikungkung sebagai institusi parokhial (agama maupun kekerabatan) maupun institusi asli (adat), tetapi juga harus berkembang maju sebagai institusi dan

arena publik. Sebagai contoh, meskipun ada desa adat mempunyai karakter monarkhi, tetapi dia juga harus menjalankan spirit dan institusi republik seperti fungsi permusyawaratan, musyawarah desa, mengelola barang-barang publik dan melakukan pelayanan publik. Sebagai republik, desa tidak hanya membicarakan dan mengelola isu-isu agama, kekerabatan dan adat, melainkan juga mengurus isu-isu publik seperti sanitasi, air bersih, kesehatan, pendidikan, lingkungan dan lain-lain.

Spirit dan institusi desa itu harus dikelola dengan demokrasi. Demokrasi macam apa?. Demokrasi desa yang dikemas oleh UU No. 6/2014 sebenarnya mengandung gado-gado (hibrid) antara tradisi liberal, radikal dan komunitarian. *Pertama*, akuntabilitas (atau pemimpin yang akuntabel) bukanlah monopoli kaum liberal, tetapi juga dikedepankan oleh kaum radikal, apalagi oleh kaum komunitarian. Komunitarianisme masyarakat lokal selalu mendambakan pemimpin yang bertanggungjawab (amanah) karena telah memperoleh mandat dari rakyat. Akuntabilitas pemimpin bukan hanya bersih dari korupsi, tetapi juga mengandung responsivitas yakni pemimpin yang inovatif, visioner, proaktif, progresif dan berkinerja baik.

*Kedua*, menurut kaum liberal yang risau dengan UU Desa, demokrasi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya risiko buruk dibalik kekuasaan besar kepala desa yang mengontrol dan menyerobot (*elite capture*) sumberdaya desa. Untuk itu harus ada *check and balance* yang dilakukan oleh institusi representasi (BPD), ditambah dengan pelembagaan nilai-nilai kebebasan, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi.

*Ketiga*, kaum radikal mengutamakan dimensi organisasi warga dan partisipasi yang lebih kuat sebagai jalan untuk memperkuat hak-hak warga, *citizenship* dan kedaulatan rakyat. Organisasi dan partisipasi warga ini tidak cukup diwadahi dengan lembaga kemasyarakatan, melainkan warga mengorganisir diri secara mandiri sebagai wadah *popular participation*. UU No. 6/2014 tidak mengatur secara eksplisit organisasi warga itu, tetapi pada prinsipnya sesuai Pasal 68, warga masyarakat mempunyai hak untuk berpartisipasi, yang tentu bisa menggunakan organisasi mandiri sebagai wadah partisipasi.

*Keempat*, pemikiran kaum komunitarian sangat cocok dengan konteks sosiokultural masyarakat desa. Asas kebersamaan, kegotongroyongan, keuargaan dan musyawarah dalam UU No. 6/2014 mencerminkan pemikiran kaum komunitarian. Semua asas ini pada dasarnya untuk mencapai kebaikan bersama dalam payung desa.

#### **e. Kepemimpinan Kepala Desa**

Desa bukan sekadar pemerintahan desa, bukan sekadar pemerintah desa, dan bukan sekadar kepala desa. Namun kepala desa menempati posisi paling penting dalam kehidupan desa. Semangat UU No. 6/2014 adalah menempatkan kepala desa bukan sebagai kepanjangan tangan pemerintah, melainkan sebagai pemimpin masyarakat. Artinya kepala desa harus mengakar dekat dengan masyarakat, sekaligus melindungi, mengayomi dan melayani warga masyarakat.

Sebagai pemimpin rakyat yang sesuai visi-misi UU Desa, ada beberapa karakter penting kepemimpinan kepala desa. **Pertama**, kepemimpinan baru yang inovatif-progresif dan pro perubahan. Di berbagai desa telah tampil banyak kepala desa yang

relatif muda dan berpendidikan tinggi (sarjana), yang haus perubahan dan menampilkan karakter inovatif-progresif. Mereka tidak antidemokrasi, sebaliknya memberikan ruang politik (*political space*) bagi tumbuhnya transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Mereka mempunyai kesadaran baru bahwa komitmen kepala desa terhadap nilai-nilai baru itu menjadi sumber legitimasi bagi kekuasaan yang dipegangnya. Pembelajaran dan jaringan mereka dengan dunia luar semakin menempa kapasitas dan komitmen mereka, sehingga mereka berperan besar mengubah desa korporatis menjadi desa sipil atau desa sebagai institusi publik yang demokratis. Mereka memperbaiki pelayanan publik, mengelola kebijakan dan pembangunan secara demokratis, serta menggerakkan elemen-elemen masyarakat untuk membangkitkan emansipasi lokal dan membangun desa dengan aset-aset lokal.

**Kedua**, kepemimpinan yang absah (*legitimate*) secara sosial, politik, hukum dan administratif. Legitimasi (keabsahan, kepercayaan dan hak berkuasa) merupakan dimensi paling dasar dalam kepemimpinan kepala desa. Seorang kepala desa yang tidak *legitimate* maka dia akan sulit mengambil inisiatif fundamental. Namun legitimasi kepala desa tidak turun dari langit. Masyarakat desa sudah terbiasa menilai legitimasi berdasarkan dimensi moralitas maupun kinerja. Tanpa mengabaikan moralitas, kami menekankan bahwa prosedur yang demokratis merupakan sumber legitimasi (Cohen, 1997). Prosedur demokratis dan legitimasi ini bisa disaksikan dalam arena pemilihan kepala desa. Legitimasi kepala desa (pemenang pemilihan kepala desa) yang kuat bila ia ditopang dengan modal politik, yang berbasis pada modal sosial, bukan karena modal ekonomi alias politik uang. Jika seorang calon kepala desa memiliki modal sosial yang kaya dan kuat, maka ongkos transaksi ekonomi dalam proses politik menjadi rendah. Sebaliknya jika seorang calon kepala desa miskin modal sosial maka untuk meraih kemenangan ia harus membayar transaksi ekonomi yang lebih tinggi, yakni dengan politik uang. Kepala desa yang menang karena politik uang akan melemahkan legitimasinya, sebaliknya kepala desa yang kaya modal sosial tanpa politik uang maka akan memperkuat legitimasinya.

**Ketiga**, kepemimpinan yang bersandar pada nilai dan mekanisme akuntabilitas. Akuntabilitas kepala desa merupakan jantung kepemimpinan dan demokrasi desa. UU Desa menegaskan bahwa akuntabilitas merupakan salah satu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, yang dimaknai sebagai asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan normatif merupakan pintu masuk, yang masih membutuhkan elaborasi tentang akuntabilitas lebih dalam dan jauh, agar akuntabilitas tidak hanya dipahami dan dipraktikkan dalam bentuk laporan pertanggungjawaban kepala desa.

Akuntabilitas sering dimaknai para pihak sebagai tanggungjawab maupun tanggung gugat. Tanggung gugat bermakna lebih dari sekadar tanggung jawab, yakni sebagai sebuah mekanisme bagi warga masyarakat untuk menggugat pejabat publik yang telah memperoleh mandat dari rakyat. Karena itu akuntabilitas dalam pengertian ini mengandung tiga hal: (a) pejabat manjawab terhadap kebijakan dan tindakan jika memperoleh pertanyaan; (b) penegakan mandat dan aturan main, artinya harus ada penegakan hukum terhadap penyelewengan mandat; (c) masyarakat berhak

menggugat pejabat publik yang tidak menjalankan mandat dan tugas dengan baik, apalagi pejabat yang melakukan penyelewengan seperti tindakan korupsi.

Karakter, sikap dan perilaku di satu sisi serta cara dan mekanisme di sisi lain sebenarnya telah menjadi jantung perhatian dalam pembicaraan tentang akuntabilitas. Mark Bovens (2010) membedakan dua pengertian akuntabilitas: yakni akuntabilitas sebagai kebajikan (*virtue*) dan akuntabilitas sebagai mekanisme institusional. Akuntabilitas sebagai kebajikan merupakan konsep normatif, yang mengandung seperangkat nilai dan standar untuk evaluasi terhadap perilaku organisasi atau pejabat publik. Sebagai kebajikan normatif, akuntabilitas setara dengan konsep-konsep lain seperti tanggungjawab, responsivitas, integritas, transparansi, kesetaraan dan juga efisiensi. Bagi Bovens, akuntabilitas sebagai kebajikan bersifat retorika ketimbang empirik. Sedangkan akuntabilitas sebagai mekanisme dipahami lebih dangkal dalam pengertian yang lebih empirik dan deskriptif.

Akuntabilitas sebagai mekanisme yang empirik-deskriptif umumnya berbicara tentang siapa (*who*) yang bertanggungjawab, bagaimana (*how*) mempertanggungjawabkan, bertanggungjawab atas apa (*what*) dan kepada siapa (*whom*) bertanggungjawab (A. Przeworski et al, 1999; R.D. Behn, 2001; R. Mulgan, 2003; M.K. Dowdle, 2006; J.L. Mashaw, 2006; C. Harlow, 2002; M. Philip, 2008). Keempat dimensi pertanyaan ini seringkali dimaknai sebagai perhitungan, jawaban atau laporan pertanggungjawaban pejabat publik *setelah* menjalankan kebijakan, atau "menjawab atas penggunaan kekuasaan dan kewenangan". Dalam pengertian ini, M. Boven (2007), mengidentifikasi empat dimensi akuntabilitas: (a) pemberian narasi perhitungan; (b) jawaban atas pertanyaan dan debat; (c) evaluasi maupun klarifikasi atas dugaan; dan (d) pemberian sanksi dan kemungkinan pemakzulan.

Pengertian akuntabilitas setelah tindakan itulah yang disebut dengan akuntabilitas *ex post facto* (J.M. Moncrieffe, 2001). Di Indonesia, pemahaman seperti ini sangat dominan, meski ada mekanisme kemitraan serta *check and balance* dari legislatif atas eksekutif. Kita mengenal konsep akuntabilitas secara konkret dalam bentuk laporan pertanggungjawaban (LPJ) kepala desa kepada bupati, laporan keterangan pertanggungjawaban (LKPJ) kepala desa kepada BPD dan laporan informasi pertanggungjawaban (LIPJ) kepala desa kepada publik/rakyat.

Pengertian dan skema ini lemah dalam dua sisi. *Pertama*, dari sisi mekanisme dan waktu, akuntabilitas seperti itu hanya dilakukan setelah tindakan (*ex post*), atau sekadar memberikan jawaban. *Kedua*, kepala desa dipilih langsung oleh rakyat, tetapi pertanggungjawabannya diberikan ke atas. Jika dalam UU No. 22/1999 BPD sangat *powerful* sebagai penerima pertanggungjawaban kepala desa atas nama rakyat, tetapi dalam UU No. 32/2004 maupun UU No. 6/2014 BPD cukup hanya menerima laporan keterangan sehingga mekanisme *check and balances* tidak berjalan secara maksimal. Regulasi juga mengalami kesulitan untuk merumuskan bagaimana mekanisme akuntabilitas kepada rakyat, karena itu UU No. 32/2004 cukup hanya mewajibkan kepala desa melakukan pemberian informasi LPJ kepada rakyat. Kalau rakyat mau memberikan sanksi kepada kepala desa yang bermasalah, maka yang bersangkutan bisa dihukum atau tidak dipilih kembali kepada periode berikutnya. Tetapi kalau kepala desa sudah menjabat pada periode kedua, tentu sanksi politik itu tidak berjalan.



Karena itu akuntabilitas pemimpin desa sebaiknya dilihat secara menyeluruh dari banyak dimensi: substansi, mekanisme, aktor dan waktu. M. Bovens (2007), misalnya, mengidentifikasi akuntabilitas berbasis empat hal. *Pertama*, akuntabilitas berbasis forum: akuntabilitas politik, hukum, administratif, profesional dan sosial. *Kedua*, berbasis aktor: akuntabilitas perusahaan; akuntabilitas hirarkhis, akuntabilitas kolektif; dan individual. *Ketiga*, akuntabilitas berbasis tindakan: akuntabilitas finansial, akuntabilitas prosedural dan akuntabilitas produk (kinerja). *Keempat*, akuntabilitas berbasis kewajiban: akuntabilitas vertikal kepada rakyat; akuntabilitas diagonal dan akuntabilitas horizontal. Dari sisi waktu, yang mempunyai dimensi *timing* dan dampak terhadap peran aktor dan mekanisme, akuntabilitas dapat dibagi menjadi *ex ante* (sebelum) akuntabilitas dan *ex post* (sesudah) akuntabilitas (J.M. Moncrieffe, 2001; M. Bovens, 2007; C. Harlow dan R. Rawling, 2007; M. Philip, 2008). Bahkan P. Schmitter (2004) membagi dimensi waktu akuntabilitas menjadi tiga: sebelum (*before*), selama (*during*) dan sesudah (*after*). Tiga dimensi waktu ini mengikuti proses dan tahapan kebijakan: sebelum kebijakan dibuat, selama kebijakan dalam proses dibuat, dan setelah kebijakan dibuat untuk dilaksanakan. Menurutny, dimensi waktu ini jauh lebih berpengaruh ketimbang dimensi ruang (*space*) terhadap akuntabilitas.

Akuntabilitas "sebelum" dan "selama" itu mempunyai kaitan langsung dengan representasi. *Pertama*, pejabat yang dipilih seperti kepala desa mempunyai tanggungjawab (amanah) bekerja untuk mewujudkan kepentingan dan harapan-harapan publik, atau menjalankan visi-misinya yang digelar selama kampanye atau memenuhi janji-janji yang ditebar sewaktu kampanye. *Kedua*, sang pejabat terpilih bekerja atas dasar preferensi (aspirasi) warga, dan sang wakil rakyat (BPD) menjalankan tugas mengontrol eksekutif atas dasar preferensi warga. *Ketiga*, partisipasi warga merupakan elemen penting dalam akuntabilitas *ex ante*, dan mengharuskan mekanisme implementasi yang menjamin suara warga didengarkan dan menjadi input kebijakan pemerintah (J.M. Moncrieffe, 2001; AM. Goetz dan R. Jenkins, 2001; R.W Grant dan R.O. Keohane, 2005).

Akuntabilitas kepala desa dan representasi BPD secara konseptual bisa saling memperkuat. Keberadaan BPD yang dipilih secara demokratis oleh rakyat sebenarnya dimaksudkan untuk menjaga dan memperkuat akuntabilitas kepala desa. Representasi BPD ini bisa memperkuat akuntabilitas kepala desa bila setidaknya memenuhi dua syarat. *Pertama*, akuntabilitas membutuhkan kesetaraan antaraktor (J. Rubenstein, 2007). Kepala desa dan BPD sebaiknya dalam posisi yang seimbang dan setara. Ini berarti harus ada "matahari kembar", tetapi matahari kembar bukanlah pemerintahan yang terbelah (*divided government*). Jika kepala desa *primus inter pares* (utama di antara yang setara) di hadapan BPD, bahkan jika BPD dalam posisi yang marginal, maka akan sulit membangun akuntabilitas kepala desa. *Kedua*, membutuhkan akuntabilitas horizontal.

P. Schmitter (2004) dengan baik memetakan tipologi akuntabilitas yang mengaitkan antara aktor, waktu dan proses (tabel 1.2 dan tabel 1.3). Tabel tipologi itu membagi dua kategori yakni waktu (sebelum, selama dan sesudah) serta tiga aktor utama (warga, BPD dan kepala desa). Tabel 1.2 berbicara tentang gambaran akuntabilitas yang gagal, dan tabel 1.3 berbicara tentang akuntabilitas ideal. Akuntabilitas yang gagal ditunjukkan dengan warga yang absen sebelum pembuatan

keputusan, masa bodoh selama pelaksanaan kebijakan dan menaruh kebencian terhadap kepala desa. BPD terus-menerus melakukan mobilisasi untuk melawan kepala desa, menghadirkan kegaduhan dan gangguan dalam proses pembuatan kebijakan, dan tetap resisten terhadap pelaksanaan kebijakan sampai pertanggungjawaban kepala desa. Sebaliknya kepala desa melakukan eksklusi sebelum kebijakan, meraup keuntungan melalui kolusi di balik perumusan kebijakan, dan sekaligus melakukan pemaksaan terhadap warga dalam pelaksanaan kebijakan.

**Tabel Peta akuntabilitas yang gagal**

	<b>Sebelum</b>	<b>Selama</b>	<b>Sesudah</b>
<b>Warga</b>	Tidak hadir	Masa bodoh	Kebencian
<b>Parlemen</b>	Mobilisasi untuk melawan	Gangguan	Resisten
<b>Penguasa</b>	Eksklusi	Kolusi	Pemaksaan

Sumber: Philippe C. Schmitter, "The Ambiguous Virtues of Accountability", *Journal of Democracy*, Vol. 15. No. 4, 2004.

Akuntabilitas ideal bisa terjadi jika warga melakukan partisipasi sebelum kebijakan, menaruh perhatian terhadap proses kebijakan dan berkewajiban menjalankan kebijakan. BPD melakukan mobilisasi sebagai bentuk oposisi kritis, memainkan kompetisi dalam proses pembuatan kebijakan, dan bekerja keras melakukan pemenuhan dalam pelaksanaan kebijakan. Kepala desa membuka akses bagi warga dan organisasi masyarakat, menggelar deliberasi dalam proses pembuatan kebijakan dan tetap responsif dalam pelaksanaan kebijakan.

**Tabel Peta Akuntabilitas yang Ideal dan Berhasil**

	<b>Sebelum</b>	<b>Selama</b>	<b>Sesudah</b>
<b>Warga</b>	Partisipasi	Perhatian	Kewajiban
<b>Parlemen</b>	Mobilisasi	Kompetisi	Pemenuhan
<b>Penguasa</b>	Aksesibilitas	Deliberasi	Responsivitas

Sumber: Philippe C. Schmitter, "The Ambiguous Virtues of Accountability", *Journal of Democracy*, Vol. 15. No. 4, 2004.

Sebagai ilustrasi, ada contoh Peraturan Desa tentang Pelayanan Air Bersih, yang di dalamnya mencakup institusi pengelola air bersih, fasilitas air bersih, mekanisme dan prosedur pelayanan air bersih, hak dan kewajiban pengguna layanan air bersih termasuk di dalamnya kewajiban membayar iuran, dan seterusnya. Dalam skema akuntabilitas yang buruk/gagal, Perdes itu bisa mengandung catat sebelum dirancang, selama dirumuskan dan setelah diputuskan. Sebelum Perdes dirancang, warga (termasuk organisasi masyarakat sipil) sama sekali tidak hadir, pasif, atau sama sekali

tidak mempengaruhi kepala desa dan BPD agar dilahirkan Perdes tentang pelayanan air bersih yang berkualitas dan dapat diakses oleh warga. BPD, bukan mendorong kelahiran Perdes pelayanan air bersih, tetapi malah melakukan politisasi dan mobilisasi untuk melawan ide kepala desa. Sebaliknya, kepala desa yang memiliki inisiatif menyusun Perdes, cenderung melakukan pengabaian (eksklusi) terhadap BPD dan warga.

Ketika Raperdes tengah dibahas dan dirumuskan, warga bersikap masa bodoh (apatisme), meskipun isi Raperdes akan menimbulkan risiko beban bagi warga. BPD dalam kondisi cerai berai, antara pendukung dan penolak. Kelompok penolak terus-menerus melakukan gangguan agar Perdes tidak lahir, dengan beragam alasan, yang intinya menolak kebijakan kepala desa.

Perdes air bersih lahir dalam konteks apatisisme warga, kegaduhan yang kontraproduktif di BPD, dan kolusi yang dilakukan oleh jajaran pemerintah desa. Setelah Perdes dijalankan tentu membawa dampak bagi warga. Warga terkejut dengan prosedur dan tarif pelayanan air bersih. Warga satu demi satu menaruh kebencian dan *distrust* terhadap Perdes dan pemerintah desa. Kalangan BPD, terutama kelompok penolak, tidak mendukung (resisten) terhadap Perdes, tetapi mereka tidak bisa berbuat banyak karena Perdes telah resmi disahkan dan bahkan dijalankan. Pada saat yang sama, kepala desa melakukan pemaksanaan dalam menjalankan Perdes.

Sebaliknya akuntabilitas yang ideal jika dalam proses kebijakan, kepala desa membuka aksesibilitas (inklusi) bagi warga maupun organisasi masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan (sebelum kebijakan ditetapkan), kemudian menggelar proses deliberasi dengan beragam aktor (selama proses perumusan kebijakan), serta selalu responsif dalam pelaksanaan kebijakan, termasuk responsif terhadap tuntutan dari warga. BPD melakukan mobilisasi aspirasi warga sebelum kebijakan dirumuskan, berkompetisi untuk merumuskan kebijakan yang terbaik, serta memastikan bahwa pelaksanaan kebijakan mampu menjamin pemenuhan hak dan kepentingan warga. Sedangkan partisipasi merupakan ranah utama warga, mulai dari sebelum kebijakan, selama proses kebijakan dan pasca kebijakan. Pada pasca kebijakan, warga mempunyai kewajiban mematuhi kebijakan karena substansi kebijakan merupakan hasil dari partisipasi mereka. Namun warga tetap mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan pemantauan terhadap pelaksanaan kebijakan, meskipun tetap wajib mematuhi keputusan atau produk hukum. Kombinasi antara kewajiban mematuhi dan hak (monitoring dan pengaduan) yang dijalankan warga, tentu jauh lebih sehat dan dewasa ketimbang pasif tetapi selalu mencaci maki kebijakan.

### **f. Representasi BPD**

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan institusi demokrasi perwakilan desa, meskipun ia bukanlah parlemen atau lembaga legislatif seperti DPR. Ada pergeseran (perubahan) kedudukan BPD dari UU No. 32/2004 ke UU No. 6/2014 (Tabel.2). Menurut UU No. 32/2004 BPD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan desa bersama pemerintah desa, yang berarti BPD ikut mengatur dan mengambil keputusan desa. Ini artinya fungsi hukum (legislasi) BPD relatif kuat. Namun UU No. 6/2014 mengeluarkan (eksklusi) BPD dari unsur penyelenggara pemerintahan dan melemahkan fungsi legislasi

BPD. BPD menjadi lembaga desa yang melaksanakan fungsi pemerintahan, sekaligus juga menjalankan fungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa serta menyelenggarakan musyawarah desa. Ini berarti bahwa eksklusi BPD dan pelemahan fungsi hukum BPD digantikan dengan penguatan fungsi politik (representasi, kontrol dan deliberasi).

Secara politik musyawarah desa merupakan perluasan BPD. UU No. 6/2014 Desa Pasal 1 (ayat 5) menyebutkan bahwa Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis. Pengertian tersebut memberi makna betapa pentingnya kedudukan BPD untuk melaksanakan fungsi pemerintahan, terutama mengawal berlangsungnya forum permusyawaratan dalam musyawarah desa. Kondisi ini yang kemudian dipertegas dalam Undang-Undang Desa di Bagian Keenam, Pasal 54 (ayat 2), hal yang bersifat strategis sebagaimana dimaksud meliputi: a) Penataan Desa; b) Perencanaan Desa; c) Kerja sama Desa; d) Rencana investasi yang masuk ke Desa; e) Pembentukan BUM Desa; f) Penambahan dan pelepasan Aset Desa; dan g) Kejadian luar biasa.

**Tabel Kedudukan dan Fungsi BPD menurut UU 32/2004 dan UU 6/2014**

No	Komponen	UU No. 32/2004	UU No. 6/2014
1.	Definisi BPD	Lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa	Lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis
2.	Kedudukan BPD	Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. BPD berwenang dan ikut mengatur dan mengurus desa.	Sebagai lembaga desa yang terlibat melaksanakan fungsi pemerintahan, tetapi tidak secara penuh ikut mengatur dan mengurus desa.
3.	Fungsi hukum	Fungsi hukum/legislasi kuat: Menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa	Fungsi hukum/legislasi lemah: Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa,
4.	Fungsi politik	BPD sebagai kanal (penyambung) aspirasi masyarakat dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa (Perdes) dan Peraturan Kepala Desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa;</li> <li>• melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa</li> <li>• Menyelenggarakan musyawarah desa</li> </ul>

Posisi baru BPD itu akan menimbulkan beberapa kemungkinan plus minus relasi antara kepala desa, BPD dan masyarakat. *Pertama*, fungsi politik BPD yang menguat akan memperkuat kontrol dan legitimasi kekuasaan kepala desa. Pada saat yang sama

musyawarah desa akan menciptakan kebersamaan (kolektivitas) antara pemerintah desa, BPD, lembaga kemasyarakatan dan unsur-unsur masyarakat untuk membangun dan melaksanakan visi-misi perubahan desa. Musyawarah desa juga menghindarkan relasi konfliktual *head to head* antara kepala desa dan BPD. *Kedua*, kepala desa yang mempunyai hasrat menyelewengkan kekuasaan bisa mengabaikan kesepakatan yang dibangun dalam pembahasan bersama antara kepala desa dan BPD maupun kesepakatan dalam musyawarah desa. Kepala desa bisa menetapkan APB Desa dan Peraturan Desa secara otokratis dengan mengabaikan BPD dan musyawarah desa, meskipun proses musyawarah tetap ditempuh secara prosedural. Tindakan kepala desa ini legal secara hukum tetapi tidak *legitimate* secara politik. Kalau hal ini yang terjadi maka untuk menyelamatkan desa sangat tergantung pada bekerjanya fungsi politik BPD dan kuasa rakyat (*people power*).

Memang agak sulit mengkonstruksi hubungan antara kepala desa dan BPD agar mampu menjamin *check and balances* dan akuntabilitas. Selama ini secara empirik ada empat pola hubungan antara BPD dengan Kepala Desa:

- (1) Dominatif: ini terjadi bilamana kepala desa sangat dominan/berkuasa dalam menentukan kebijakan desa dan BPD lemah, karena kepala desa meminggirkan BPD, atau karena BPD pasif atau tidak paham terhadap fungsi dan perannya. Fungsi pengawasan BPD terhadap kinerja kepala desa tidak dilakukan oleh BPD. Implikasinya kebijakan desa menguntungkan kelompok Kepala Desa, kuasa rakyat dan demokrasi desa juga lemah.
- (2) Kolusif: hubungan Kepala Desa dan BPD terlihat harmonis yang bersama-sama berkolusi, sehingga memungkinkan melakukan tindakan korupsi. BPD sebagai alat legitimasi keputusan kebijakan desa. Implikasinya kebijakan keputusan desa tidak berpihak warga atau merugikan warga, karena ada pos-pos anggaran/keputusan yang tidak disetujui warga masyarakat. Musyawarah desa tidak berjalan secara demokratis dan dianggap seperti sosialisasi dengan hanya menginformasikan program pembangunan fisik. Warga masyarakat kurang dilibatkan dan bilamana ada komplain dari masyarakat tidak mendapat tanggapan dari BPD maupun pemerintah desa. Implikasinya warga masyarakat bersikap pasif dan membiarkan kebijakan desa tidak berpihak pada warga desa.
- (3) Konfliktual: antara BPD dengan kepala desa sering terjadi ketidakcocokan terhadap keputusan desa, terutama bilamana keberadaan BPD bukan berasal dari kelompok pendukung Kepala Desa. BPD dianggap musuh kepala desa, karena kurang memahami peran dan fungsi BPD. Musyawarah desa diselenggarakan oleh pemerintah desa dan BPD tidak dilibatkan dalam musyawarah internal pemerintahan desa. Dalam musyawarah desa tidak membuka ruang dialog untuk menghasilkan keputusan yang demokratis, sehingga menimbulkan konflik.
- (4) Kemitraan: antara BPD dengan Kepala Desa membangun hubungan kemitraan. "Kalau benar didukung, kalau salah diingatkan", ini prinsip kemitraan dan sekaligus *check and balances*. Ada saling pengertian dan menghormati aspirasi warga untuk melakukan *check and balances*. Kondisi seperti ini akan menciptakan kebijakan desa yang demokratis dan berpihak kepada warga.

Pola kemitraan bisa terjerumus ke dalam pola kolusif kalau relasi kades-BPD dilakukan secara tertutup dan tidak ada diskusi yang kritis. Namun jika pola kemitraan berlangsung secara normatif dan terbuka, maka pola ini menjadi format terbaik hubungan antara kepala desa dan BPD. Sesuai anjuran kaum komunitarian, pola kemitraan memungkinkan kades-BPD terus-menerus melakukan deliberasi untuk mengambil keputusan kolektif sekaligus sebagai cara untuk membangun kebaikan bersama.

Regulasi desa (Perdes) adalah sebuah bentuk konkret kebijakan desa yang menjadi salah satu arena penting bagi BPD. Perdes adalah sebuah perangkat hukum untuk memerintah maupun mengelola barang-barang publik. Sebagai bentuk kebijakan publik, regulasi desa adalah bentuk aturan main yang mempunyai banyak fungsi: sebagai pembatas apa yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan oleh pemdes maupun masyarakat; menegaskan pola-pola hubungan antar lembaga di desa; mengatur pengelolaan barang-barang publik desa; memastikan aturan main kompetisi politik; memberikan perlindungan terhadap lingkungan; menegaskan sumber-sumber penerimaan desa; memastikan penyelesaian masalah dan penanganan konflik; dan lain-lain. Pada prinsipnya regulasi desa dibuat untuk menciptakan keseimbangan relasi sosial-politik dan pengelolaan barang-barang publik.

Ada tiga isu yang perlu diperhatikan untuk memahami kebijakan publik desa: konteks, kontens (isi) dan proses.

**Konteks.** Setiap perdes harus relevan dengan konteks kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dengan kalimat lain, perdes yang dibuat memang dimaksudkan untuk menjawab kebutuhan masyarakat, bukan sekadar merumuskan keinginan elite desa atau hanya untuk menjalankan instruksi dari pemerintah supradesa. Mengenali kebutuhan masyarakat memang tidak mudah karena begitu banyaknya aspirasi dan kebutuhan yang berkembang dalam masyarakat. Paling tidak mengenali kebutuhan masyarakat bisa berangkat dari **masalah krusial** (misalnya kerusakan jalan kampung karena masuknya kendaraan berat, praktik-praktik politik uang dalam pemilihan pamong desa, kerusakan lingkungan, dan lain-lain) di komunitas yang selalu menjadi bahan pembicaraan masyarakat dan harus segera ditangani dengan aturan main.

Selain memperhatikan masalah krusial, kebutuhan lokal juga bisa dilihat dari **potensi desa** yang perlu dikembangkan dan membutuhkan jaminan kepastian secara hukum dalam pengelolaannya. Misalnya, sebuah desa akan mengembangkan Badan Kredit Desa (BKD) sebagai bentuk Badan Usaha Milik Desa (BUMD). Pengelolaan BKD tersebut tentu membutuhkan perdes yang mengatur tentang banyak hal: siapa pemilik BKD, dari mana sumber dananya, bagaimana posisi pemerintah desa, siapa yang berhak meminjam kredit, bagaimana aturan main kreditnya, dan lain-lain. Sebagai barang publik desa, BKD memang perlu dibingkai dengan perdes agar bisa memberikan jaminan kepastian hukum bagi warga masyarakat dan pemerintah desa, sehingga BKD bisa dikelola dengan baik, bertanggungjawab, dan berkelanjutan.

**Konten.** Konten adalah kandungan isi yang tertulis secara eksplisit dalam perdes, mulai dari konsiderans sampai dengan batang tubuhnya. Sebuah regulasi desa yang baik atau yang berbasis pada masyarakat mengandung isi sebagai berikut:

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

- (1) Sesuai dengan prinsip konstitusionalisme (*rule of law*), perdes bersifat membatasi yang berkuasa dan sekaligus melindungi rakyat yang lemah. Paling tidak, perdes harus memberikan ketegasan tentang akuntabilitas pemerintah desa dan BPD dalam mengelola pemerintahan desa.
- (2) Mendorong pemberdayaan masyarakat: memberi ruang bagi pengembangan kreasi, potensi dan inovasi masyarakat; memberikan kepastian masyarakat untuk mengakses terhadap barang-barang publik; memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan desa.
- (3) Untuk menciptakan ketertiban dan keseimbangan, perdes bersifat membatasi: mencegah eksploitasi terhadap sumberdaya alam; membatasi penyalahgunaan kekuasaan; mencegah perbuatan kriminal; mencegah dominasi kelompok kepada kelompok lain, dan seterusnya.
- (4) Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya maupun kepentingan umum masyarakat.

**Proses.** Proses menggambarkan alur pengelolaan kebijakan publik atau peraturan desa. Dalam literatur sebenarnya dikenal setidaknya empat model proses pembuatan kebijakan.

- (1) Model kebijakan teknokratis, yaitu kebijakan yang disusun (dirumuskan) oleh para ahli yang dinilai atau merasa mempunyai pengetahuan yang mendalam tentang filosofi kebijakan dan mengetahui konteks lokal karena sudah melakukan penelitian. Sebagai contoh, pemdes dan BPD sepakat menunjuk beberapa orang yang dianggap mumpuni dan dipercaya masyarakat, untuk merumuskan perdes. Orang tersebut mungkin ahli dan responsif terhadap kebutuhan lokal, tetapi proses semacam itu tidak partisipatif.
- (2) Model kebijakan oligarkis, yaitu kebijakan yang hanya dirumuskan oleh segelintir orang, yaitu pemerintah desa dan BPD.
- (3) Model klientelistik, yaitu kebijakan yang dirumuskan oleh seorang atau segelintir orang yang didasarkan pada pertemanan, kekerabatan, patronase, nepotisme, dan lain-lain.
- (4) Model demokratis/partisipatif, yaitu kebijakan yang didasarkan diproses secara partisipatif melibatkan masyarakat. Alur kebijakan demokratis/partisipatif bisa dilihat dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel Alur Kebijakan Publik Demokratis/Partisipatif**

Alur	Tahap	Kegiatan
1	Artikulasi	BPD menyerap aspirasi masyarakat
2	Agregasi	BPD melakukan pengumpulan terhadap banyak aspirasi, yang kemudian dikaji dan dirumuskan prioritas aspirasi.
3	Formulasi	BPD dan/atau pemerintah desa merumuskan Raperdes yang berbasis pada aspirasi

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

4	Konsultasi	Pemdes dan BPD melakukan konsultasi publik kepada warga untuk membahas Raperdes. Warga menyampaikan umpan balik pada Pemdes dan BPD.
5	Revisi	Pemdes dan BPD melakukan perubahan substansi Raperdes sesuai dengan umpan balik dari warga.
6	Sosialisasi I	Pemdes dan/atau BPD menyampaikan informasi Raperdes yang telah direvisi
7	Legislasi	Apabila Raperdes sudah disetujui oleh masyarakat, maka kepala desa melakukan pengesahan Raperdes menjadi Perdes.
8	Sosialisasi II	Pemdes dan BPD melakukan sosialisasi terhadap Perdes yang segera akan dilaksanakan.
9	Implementasi	Perdes dilaksanakan atau diberlakukan
10	Monitoring dan evaluasi	Pemdes, BPD dan masyarakat aktif melakukan monitoring (kontrol) dan evaluasi terhadap pelaksanaan Perdes.
11	Artikulasi	Melalui monitoring dan evaluasi, masyarakat mempunyai aspirasi baru yang bisa digunakan untuk melakukan inovasi terhadap implementasi. Jika masalahnya semakin serius, maka aspirasi baru tersebut bisa digunakan sebagai pijakan untuk merevisi Perdes yang sudah dilaksanakan.

Catatan: tahap-tahap di atas sebenarnya berbentuk siklus yang bisa disusun dalam bentuk bagan melingkar.

Sesuai dengan logika demokrasi, regulasi desa berbasis masyarakat disusun melalui proses siklus kebijakan publik yang demokratis: artikulasi, agregasi, formulasi, konsultasi publik, revisi atas formulasi, legislasi, sosialisasi, implementasi, kontrol dan evaluasi. Dalam setiap sequen ini, masyarakat mempunyai ruang (akses) untuk terlibat aktif menyampaikan suaranya. Artikulasi adalah proses penyerapan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh BPD maupun pamong desa. Agregasi adalah proses mengumpulkan, mengkaji dan membuat prioritas aspirasi yang akan dirumuskan menjadi perdes. Formulasi adalah proses perumusan rancangan perdes yang bisa dilakukan oleh BPD dan/atau oleh pemerintah desa. Konsultasi adalah proses dialog bersama antara pemerintah desa dan BPD dengan masyarakat. Masyarakat mempunyai ruang untuk mencermati, mengkritisi, memberi masukan dan merevisi terhadap naskah raperdes. Pemerintah desa dan BPD wajib melakukan revisi terhadap raperdes berdasarkan umpan balik dari masyarakat dalam proses konsultasi sebelumnya. Naskah raperdes yang sudah direvisi kemudian disahkan (legislasi) menjadi perdes oleh pemerintah desa dan BPD. Sebelum perdes diimplementasikan, maka pemerintah desa dan BPD wajib melakukan sosialisasi publik, untuk memberikan informasi tentang perdes agar masyarakat tahu dan siap ikut melaksanakan perdes itu. Jika sosialisasi sudah mantap, maka perdes bisa dijalankan (implementasi). Berbarengan dengan proses implementasi tersebut, ada proses kontrol dan evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah desa, BPD dan juga masyarakat. Penilaian dari berbagai pihak ini menjadi semacam umpan balik untuk inovasi terhadap implementasi, dan jika masalah terlalu berat maka umpan balik itu bisa digunakan sebagai pijakan untuk merevisi perdes.

Formulasi merupakan tahap yang sangat krusial. Pihak-pihak yang dianggap akan dijadikan sasaran terhadap berlakunya suatu kebijakan, harus dilibatkan, untuk mengetahui sejauh mana pihak-pihak ini berkepentingan terhadap peraturan yang



akan dibuat. Sementara itu, rumusan kebijakan yang dibuat tidak mempunyai arti apa-apa kalau tidak diimplementasikan. Karena itu implementasi kebijakan harus dilakukan secara arif, bersifat situasional, mengacu kepada semangat kompetensi dan berwawasan pemberdayaan. Berkaitan dengan hal ini, dapat dikatakan bahwa salah satu tolok ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasi. Namun, bukan berarti implementasi kebijakan terpisah dengan formulasinya, melainkan keberhasilan suatu kebijakan sangat tergantung pada tatanan kebijakan itu sendiri *macro policy* dan *micro policy*. Artinya, formulasi kebijakan makro yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, keberhasilan implementasinya akan dipengaruhi oleh kebijakan mikro, yaitu para pelaksana kebijakan, dan kebijakan operasional serta kelompok sasaran dalam mencermati lingkungannya. Karena itu, lemahnya tatanan formulasi, akan mengakibatkan lemahnya implementasi.

Selain formulasi dan implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan adalah sebuah fase yang kritis. Artinya, di sini partisipasi publik sebagai hal yang paling fundamental dalam paradigma kritis. Studi kebijakan publik menjelma menjadi sebuah bentuk keterlibatan yang sarat dengan kegiatan kritik. Proses kebijakan publik yang di dalamnya juga termasuk evaluasi kebijakan publik, merupakan sebuah proses politik yang melibatkan semua pihak. Dengan keterlibatan masyarakat dalam proses evaluasi, maka masalah keterpisahan kebijakan publik dengan masyarakat akan dapat teratasi.

Proses penyerapan aspirasi (artikulasi) masyarakat oleh BPD memang sangat bervariasi. Dalam konteks ini, ada tipologi proses penyerapan aspirasi berdasarkan kategori level (personal dan institusional) dan sifat (informal dan formal). Tipologi ini bisa dilihat dalam bagan .... Dengan melihat bagan tersebut, ada empat metode penyerapan aspirasi yang bisa dilakukan oleh BPD: personal-informal; personal-formal; institusional-informal; dan institusional-formal. Keempat metode ini bisa dilakukan oleh BPD sesuai dengan tradisinya. Toh keempatnya juga mempunyai kelebihan dan kekurangannya. Tetapi kalau dipandang dari sudut partisipasi aktif, maka metode institusional-formal mempunyai kekuatan paling besar ketimbang tiga metode lainnya.

### Bagan Tipologi Metode Penyerapan Aspirasi

		Level	
		Personal	Institusional
Sifat	Informal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anggota BPD secara personal berbincang-bincang dengan warga dalam anjangsana</li> <li>• Warga menyampaikan kepentingan dan keluhannya pada anggota BPD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BPD secara kolektif melakukan safari kunjungan dan obrolan informal dengan warga.</li> <li>• BPD secara kolektif melakukan dialog dengan kelompok-kelompok sosial atau organisasi masyarakat</li> </ul>
	Formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anggota BPD menerima surat dari warga.</li> <li>• Anggota BPD masuk ke forum-forum komunitas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dengar pendapat warga dengan BPD.</li> <li>• Lokakarya maupun musyawarah desa yang teragenda secara sistematis.</li> </ul>

Catatan: kuadran IV (institusional-formal) mempunyai kekuatan terbesar karena sebagai arena "kontrak sosial" bersama antara BPD dan masyarakat.

#### g. Partisipasi Warga Aktif

Setiap individu/orang mempunyai posisi yang beragam dalam negara maupun desa. Kadang individu menjadi penduduk, kadang menjadi masyarakat, kadang menjadi rakyat, kadang menjadi pelanggan, dan kadang menjadi warga. Penduduk adalah konsep administratif dan statistik yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk. Ketika orang didata oleh BPS, ia sedang menjadi penduduk. Masyarakat adalah konsep sosiologis antropologis, yakni kumpulan sejumlah individu yang memiliki orientasi dan kepentingan yang sama. Ketika orang aktif dalam gotong royong atau kegiatan sosial lain, ia sedang menjadi masyarakat. Rakyat adalah konsep politik. Demokrasi sering dimaknai sebagai kedaulatan rakyat, artinya pemerintahan "dari" (partisipasi), "oleh" (akuntabilitas dan transparan) dan "untuk" (responsif) rakyat. Tetapi demokrasi yang terjebak secara sempit menjadi demokrasi elektoral (elektokrasi), konsep kedaulatan rakyat itu hanya utopis. Dalam demokrasi elektoral, rakyat tidak memiliki kedaulatan, dan orang bukan ditempatkan sebagai rakyat yang sejati, tetapi hanya sebagai basis kekuasaan atau konstituen. Pelanggan adalah posisi individu yang sangat dangkal, hasil ciptaan ahli manajemen dan administrasi. Pelanggan identik dengan pembeli (ingat pembeli adalah raja) yang harus dilayani dan direspons dengan baik. Kalau orang tidak mampu membeli, maka dia tidak memperoleh pelayanan dan respons yang baik.

Sedangkan yang terakhir, warga, adalah konsep filosofis, bahwa setiap individu merupakan pemilik absah negara yang mempunyai hak dan kewajiban.

Sesuai republikanisme, setiap individu ditempatkan sebagai warga. Ke(warga)an pada dasarnya menunjuk keanggotaan individu dalam komunitas politik, terutama negara, yang mengandung lima komponen: status legal, identitas, hak, kewajiban dan aktivitas politik atau partisipasi (J. Cohen, 1999; G. Delanty, 2000; Michael Lister dan Emily Pia, 2008). Warga menempati posisi penting dalam akuntabilitas dan partisipasi. Peran warga bukan hanya menyerahkan mandat kepada penguasa melalui proses elektoral, serta bukan hanya sebagai pelengkap dalam mekanisme akuntabilitas horizontal antara penguasa dan parlemen. Dalam konteks ini budaya politik warga merupakan prakondisi penting bagi akuntabilitas, tetapi akuntabilitas maupun proses kebijakan juga membentuk budaya politik warga. Akuntabilitas yang ideal membutuhkan budaya politik yang demokratis, sebaliknya akuntabilitas yang baik juga akan menumbuhkan budaya demokratis. Dengan kalimat lain, budaya politik demokratis merupakan pendukung akuntabilitas ideal, tetapi kebijakan yang demokratis juga menjadi arena untuk pendidikan politik yang membuat budaya demokratis bagi elite dan warga.

Apa dan bagaimana budaya demokratis? Gabriel Almond dan Sidney Verba (1960) pernah membagi budaya politik menjadi tiga. *Pertama*, budaya parokhial, dengan cirikhas: orang terikat dalam komunitas dan kegiatan kekerabatan atau keagamaan, yang tidak tahu dan tidak memperhatikan isu-isu publik dan politik. Kedua, budaya subyek dengan cirikhas: orang sudah mulai tahu tentang politik serta mematuhi peraturan negara, tetapi belum aktif berpartisipasi dalam pemerintahan dan urusan-urusan publik kecuali memberikan pilihan dalam proses elektoral. *Ketiga*, budaya partisipan, dimana orang semakin melek politik, melek urusan publik, sadar akan hak dan kewajibannya sebagai warga, kritis dan aktif dalam urusan publik yang berpengaruh terhadap hidupnya sehari-hari.

Budaya partisipan itulah yang disebut sebagai budaya demokratis. Dalam dua dekade terakhir budaya demokratis atau budaya partisipan itu diperkuat dengan sejumlah konsep seperti *democratic citizenship*, *active citizenship* maupun *civic engagement*. Menurut Duncan Green (2008), kewargaan aktif adalah kombinasi antara hak dan kewajiban yang menghubungkan antara individual dengan negara, termasuk wajib membayar pajak dan mematuhi hukum, serta pemenuhan hak sipil, sosial dan politik. Warga aktif menggunakan hak-haknya untuk memperbaiki kualitas hidup sosial dan politik, melalui keterlibatan dalam ekonomi dan politik formal, atau melalui tindakan aksi kolektif yang secara historis membebaskan kaum miskin dan terpinggirkan membuat suaranya lantang. Juga Robert Hollister (2002) mengatakan bahwa kewargaan aktif merupakan aksi kolektif ketimbang perilaku individual. Ini adalah kolaborasi tentang aktivitas intens baik aktivitas sosial maupun aktivitas politik. Sedangkan warga yang demokratis adalah agen politik yang mengambil bagian (partisipasi) secara regular dalam politik baik lokal maupun nasional, bukan hanya dalam pemilihan, tetapi dalam politik sehari-hari (Judith Shklar, 1991 dan Axel Hadenius, 2001).

Partisipasi merupakan jantung warga aktif. Partisipasi berkaitan dengan tiga hal: arena, substansi dan proses. Arena utama partisipasi adalah kebijakan (baik dalam bentuk peraturan maupun program), sebab kebijakan merupakan tempat yang mempertemukan antara pemerintah desa dan warga masyarakat. Dengan kalimat lain, sebenarnya pertemuan antara pemerintah dan warga desa bukan diukur secara fisik atau kehadiran fisik kepala desa dalam berbagai kegiatan ritual, tetapi juga diukur dengan kebijakan.

UU Desa pada prinsipnya mendekatkan pemerintah kepada rakyat melalui akuntabilitas dan responsivitas, sekaligus mendekatkan rakyat kepada pemerintah melalui partisipasi. Hubungan simbiosis antara rekognisi-subsidiaritas dan partisipasi ini dapat mengarah pada garis pedoman kebijakan yang agak bertentangan. Mekanisme partisipasi warga negara dapat dianggap sebuah prasyarat yang sangat berguna ketika mengevaluasi prospek demokratisasi pemerintahan desa yang berhasil. Karena itu, desain demokrasi pemerintahan desa harus memperhitungkan kesempatan dan keterbatasan yang ditentukan oleh saluran partisipasi lokal. Kekurangan mekanisme partisipatoris, bagaimanapun, dapat dianggap sebuah motivasi untuk demokratisasi dan dapat membantu menciptakan tuntutan lokal terhadap saluran partisipatoris yang lebih banyak untuk menyuarakan preferensi. Saluran partisipasi yang dilembagakan dan kemampuan orang untuk menggunakan saluran tersebut harus dipertimbangkan dalam desain demokratisasi. Proses pemilihan yang jujur dan teratur, semaraknya forum warga, dan tingkat modal sosial yang tinggi (kesatuan komunitas dan sejarah kerja sama) memungkinkan warga desa untuk menandai preferensi mereka secara baik dan menjalankan pemenuhan keinginan mereka oleh pemimpin desa.

Partisipasi warga juga dapat memberikan kontribusi terhadap legitimasi berbasis-*output*. Pateman berargumen partisipasi “membantu penerimaan keputusan bersama” (1970: 43). Keterlibatan warga membantu menjamin persetujuan publik, dan ini pada gilirannya akan membantu pelaksanaan kebijakan dan pencapaian tujuan. Mereka yang terlibat dalam penyiapan kebijakan dan permusyawaratan kebijakan lebih mungkin untuk tunduk ketika kebijakan itu berlaku, khususnya jika mereka adalah di kalangan mereka dari mereka yang dipengaruhi dan mendapat dampak. Demikian pula, model-model keterlibatan misalnya debat publik, keterlibatan dari mereka yang dipengaruhi, atau keterlibatan para ahli dibenarkan secara fungsional dengan alasan bahwa mereka membantu meningkatkan penerimaan dan pemecahan persoalan atau membantu memfasilitasi pelaksanaan. Partisipasi ini dapat juga membantu pembuat kebijakan lebih tahu, dan karena itu membuat keputusan lebih efektif, karena para wakil dan kaum profesional membuat keputusan yang didasarkan pada pengetahuan publik dan keahlian politik dan profesional.

Substansi partisipasi pada prinsipnya mencakup tiga hal: suara (*voice*), akses dan kontrol warga masyarakat terhadap pemerintahan dan pembangunan yang mempengaruhi kehidupannya sehari-hari. *Pertama*, suara (*voice*) adalah hak dan tindakan warga masyarakat menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan, dan tuntutan terhadap komunitas terdekatnya maupun kebijakan pemerintah. Tujuannya adalah mempengaruhi kebijakan pemerintah maupun menentukan agenda bersama untuk mengelola kehidupan secara kolektif dan mandiri.

*Kedua*, akses berarti kesempatan, ruang dan kapasitas masyarakat untuk masuk dalam arena *governance*, yakni mempengaruhi dan menentukan kebijakan serta terlibat aktif mengelola barang-barang publik. Akses warga terhadap pelayanan publik termasuk dalam rubrik ini. Akses akan menjadi arena titik temu antara warga dan pemerintah. Pemerintah wajib membuka ruang akses warga dan memberikan layanan publik pada warga, terutama kelompok-kelompok marginal. Sebaliknya warga secara bersama-sama proaktif mengidentifikasi problem, kebutuhan dan potensinya maupun merumuskan gagasan pemecahan masalah dan pengembangan potensi secara sistematis. Pemerintah desa maupun BPD wajib merespons gagasan warga sehingga bisa dirumuskan visi dan kebijakan bersama dengan berpijak pada kemitraan dan kepercayaan.

*Ketiga*, kontrol warga masyarakat terhadap lingkungan komunitasnya maupun proses politik yang terkait dengan pemerintah. Kita mengenal kontrol internal (*self-control*) dan kontrol eksternal. Artinya kontrol bukan saja mencakup kapasitas masyarakat melakukan pengawasan (pemantauan) terhadap kebijakan (implementasi dan risiko) dan tindakan pemerintah, tetapi juga kemampuan warga melakukan penilaian secara kritis dan reflektif terhadap risiko atas tindakan mereka. *Self-control* ini sangat penting karena masyarakat sudah lama berada dalam konteks penindasan berantai: yang atas menindas yang bawah, sementara yang paling bawah saling menindas ke samping. Artinya kontrol eksternal digunakan masyarakat untuk melawan eksploitasi dari atas, sementara *self-control* dimaksudkan untuk menghindari mata rantai penindasan sesama masyarakat, seraya hendak membangun tanggungjawab sosial, komitmen dan kompetensi warga terhadap segala sesuatu yang mempengaruhi kehidupannya sehari-hari.

Proses partisipasi adalah berbagai kegiatan yang mempertemukan antara pemerintah dan warga desa, atau kegiatan yang dilakukan warga dalam menyampaikan suara, akses dan kontrol. Berbagai kegiatan itu antara lain: warga melakukan unjuk rasa, forum warga, konsultasi antara pemerintah desa dengan warga, dengar pendapat antara warga dengan BPD, dan masih banyak lagi. Pada prinsipnya proses partisipasi terkait dengan tiga pertanyaan: (a) siapa rakyat yang berpartisipasi; (b) bagaimana rakyat berpartisipasi; dan (c) apa yang dibawa dalam partisipasi.

"Siapa" adalah pertanyaan yang sering terkait dengan representasi yang sering ditanyakan oleh unsur pemerintah. "Kalian ini mewakili siapa?", adalah sebuah pertanyaan defensif yang sering dikemukakan pemerintah ketika menghadapi "gerombolan" orang yang menyampaikan aspirasi. Jika representasi ditonjolkan maka justru menjadi jebakan bagi partisipasi. Pemerintah desa tidak perlu risau mengenai problem representasi (siapa unsur masyarakat yang akan dilibatkan dalam pembuatan kebijakan daerah). Selain ada representasi yang sudah terlembagakan secara formal, dalam masyarakat tentu ada segmentasi yang perlu diperhatikan oleh pemerintah desa. Jika pemerintah desa mencermati dan peka terhadap segmentasi dalam masyarakat, hal ini sudah merupakan langkah yang positif dan maju. Kalau menurut bahasa sekarang, segmentasi bisa disebut *stakeholders* atau pihak-pihak yang berkepentingan terhadap kebijakan. Pada prinsipnya setiap individu atau segmen masyarakat mempunyai hak untuk menyampaikan suara (*voice*) kepada pemerintah. *Voice* ini, meski sangat beragam dan tidak terlembaga, merupakan salah satu bentuk partisipasi

publik. Pemerintah desa tidak perlu menyampaikan pertanyaan “kalian ini mewakili siapa” kalau ada individu atau segmen masyarakat menyampaikan suara. Pemerintah desa diharapkan memberikan respons (mendengarkan dan mencermati) *voice* yang muncul dari setiap individu. Kalau memberikan respons terhadap segmentasi masyarakat mengalami kesulitan karena keragaman dan kerumitan, maka langkah minimal yang bisa ditempuh pemerintah desa dalam partisipasi adalah melibatkan segmen masyarakat yang paling terkena risiko dari sebuah kebijakan.

“Bagaimana” merupakan pertanyaan kritis yang terkait dengan inklusi, yakni bentuk-bentuk keterlibatan warga maupun cara atau metode yang ditempuh pemerintah dalam berhubungan dengan warga. Selama ini cara paling populer yang dilakukan pemerintah desa adalah menyelenggarakan sosialisasi kebijakan dengan mengundang wakil-wakil warga (ketua RT, RW, dusun, PKK, pemuda, LPMD, tokoh masyarakat, dll). Ini merupakan prosedur yang standar. Pemerintah umumnya sering mengklaim bahwa kebijakan yang diambil sudah partisipatoris dan aspiratif karena sudah melakukan sosialisasi kepada sebagian segmen warga. Banyak kalangan sering memberi usulan agar kualitas partisipasi ditingkatkan dari sekadar sosialisasi (Anda bertanya, saya menjawab) menjadi konsultasi (proses komunikasi dua arah), meski secara teoretis konsultasi ini masih bersifat tokenisme. Konsultasi ini fisibel sebab secara empirik warga masyarakat pada umumnya masih bersifat apatis. Dalam konteks seperti ini, tentu tidak akan fisibel membangun partisipasi pada tangga yang lebih tinggi sampai pada *delegated control*. Sebaliknya kalau mekanisme partisipasi berada di bawah tangga konsultasi, maka yang terjadi adalah manipulasi, bukan partisipasi. Meski konsultasi merupakan mekanisme yang fisibel, namun ia perlu disertai atau bahkan diawali dengan proses deliberasi sehingga konsultasi menjadi lebih bermakna ketimbang sebuah prosedur.

Namun partisipasi masyarakat bukanlah sesuatu yang mekanis-prosedural, misalnya melibatkan (mengundang) berbagai segmen masyarakat dalam sosialisasi. Mekanisme-prosedur sangat penting tetapi belum cukup untuk dikatakan sebagai partisipasi yang bermakna. Lebih dari sekadar mekanisme-prosedur, partisipasi sebenarnya merupakan sebuah ruang dan arena pembelajaran (pendidikan) politik untuk membangun kompetensi warga. Warga yang kompeten adalah warga yang tahu, *well-informed*, kritis, sadar akan hak-kewajiban, kooperatif, percaya dan mendukung (*supporting*) kebijakan pemda. Kompetensi warga memang tidak bisa dibangun secara instan dalam jangka pendek, tetapi bisa disemai melalui proses *learning by doing* secara berkelanjutan. Dengan kalimat lain, proses keterlibatan (*involvement*) segmen-segmen masyarakat dalam proses kebijakan (misalnya dalam sosialisasi) sangat penting, tetapi proses deliberasi jauh lebih penting ketimbang *involvement*. Deliberasi adalah sebuah proses diskusi, dialog atau permusyawaratan baik melalui forum antara segmen masyarakat dengan Pemda-DPRD maupun diskusi dalam ruang publik (forum warga, diskusi publik, dialog melalui media, dll) yang lebih luas. Proses ini sangat penting untuk menggali ide-ide dari berbagai segmen, penyebaran wacana ke publik, sekaligus sebagai arena pembelajaran politik untuk membangun kompetensi warga.

“Apa” adalah pertanyaan kritis yang terkait dengan “amunisi” bagi warga ketika terlibat dalam proses konsultasi dan deliberasi. Amunisi mencakup ide, pengetahuan, aspirasi, kebutuhan dan sebagainya. Tanpa amunisi yang memadai maka partisipasi

tidak bermakna. Meski sebuah sosialisasi kebijakan melibatkan banyak orang tetapi mereka hanya sekedar datang tanpa amunisi yang memadai, maka forum itu menjadi kurang bermakna. Sebagai contoh sekelompok warga yang datang beraudiensi dengan kepala desa hingga bupati sering dituding "asal bunyi" atau malah argumen mereka mudah dipatahkan oleh amunisi kades atau bupati karena mereka memiliki kelemahan dalam menguasai gagasan dan informasi. Penguasa mesti mempunyai "amunisi" yang lebih banyak dan tajam ketika mereka menghadapi gugatan dari warga. Problem ini sering menjadi jebakan di kalangan NGOs, yang menggerakkan partisipasi hanya dengan mengutamakan "siapa" dan "bagaimana" berpartisipasi, tetapi melupakan aspek "apa" yang dibawa dalam partisipasi.

Agenda penguatan masyarakat dan partisipasi masyarakat membutuhkan pendekatan komprehensif yang mencakup sistem, budaya dan metodologi. Ketiga sisi ini menganjurkan bahwa partisipasi tidak mungkin berdiri sendiri sebagai gerakan masyarakat, tetapi juga sebagai bentuk perpaduan antara pemerintah dan masyarakat. Kalau partisipasi hanya sebagai berkubang pada prakarsa dan gerakan masyarakat, itu berarti hanya kegiatan yang bertepuk sebelah tangan. Partisipasi semacam ini hanya menggerakkan masyarakat, tetapi tidak mempunyai dampak terhadap kebijakan. Karena itu perubahan atau penguatan partisipasi membutuhkan interaksi yang aktif antara pemerintah desa dan warga masyarakat.

Interaksi itulah yang kita sebut sebagai sistem. Sistem mencakup disain kelembagaan dan tindakan pemerintah yang memungkinkan tumbuhnya partisipasi, jika pemerintah menghendaki tumbuhnya partisipasi yang sejati. Perda atau Perdes tentang partisipasi penting untuk melembagakan partisipasi, tetapi hal itu belum cukup. Di aras desa, partisipasi warga dan responsivitas pemerintah tidak bisa dipisahkan. Partisipasi masyarakat tanpa responsivitas pemerintah sama saja dengan bertepuk sebelah tangan, tidak akan membuahkan kebijakan yang bermakna, seakan-akan yang mempunyai kepentingan terhadap isu-isu publik hanya masyarakat. Sebaliknya responsivitas tanpa partisipasi hanya akan membuat pemerintah yang aktif tetapi masyarakat yang pasif, sehingga proses kebijakan miskin informasi, aspirasi dan pembelajaran bersama. Perpaduan antara responsivitas dan partisipasi akan membuat daerah lebih semarak, kemitraan dan saling percaya (*mutual trust*), dan menghasilkan kebijakan yang lebih *legitimate*-aspiratif.

Pendekatan sistemik tentu juga membutuhkan sentuhan kebijakan dari pemerintah kabupaten. Proses pembangunan yang partisipatif, atau hubungan antara pemerintah desa dan warga desa yang partisipatif, membutuhkan insentif (bukan sekedar stimulan) dari pemerintah kabupaten. Insentif itu tidak lain adalah pembagian kewenangan, keuangan dan tanggungjawab yang memadai kepada desa. Jika dibaca melalui konsep pemberdayaan, maka pendekatan stimulan itu identik dengan memberi "pancing" pada rakyat yang sering dikemukakan banyak orang. Metafora ini bisa menyesatkan. Mengapa? Kalau rakyat diberi pancing (stimulan), pancing itu akan digunakan untuk apa, untuk memancing apa? Toh rakyat desa sudah tidak lagi mempunyai kolam. Pancing yang diberikan oleh pemerintah itu tidak akan berguna karena rakyat sudah tidak mempunyai kolam, desa tidak mempunyai apa-apa yang bisa dimanfaatkan oleh rakyat. Pemberdayaan memang bukan berarti memberi ikan secara

langsung kepada rakyat, tetapi yang paling vital adalah membagi kolam beserta bibit ikan dan pancing kepada rakyat desa.

Dimensi kedua dalam penguatan partisipasi adalah budaya, yakni pengetahuan, nilai-nilai, sikap, dan tindakan sehari-hari yang dimiliki pemerintah dan warga desa. Budaya juga berarti tradisi atau kebiasaan yang mengutamakan konsultasi, deliberasi, diskusi, forum dan ruang publik. Pembangunan dan pemerintahan yang partisipatif tentu membutuhkan tradisi seperti itu dan orang-orang desa yang demokratis. Banyak contoh membuktikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di sejumlah desa penelitian kami bisa tumbuh secara partisipatif antara lain didukung oleh kepala desa yang progresif dan demokratis. Sebaliknya regulasi yang mewajibkan partisipasi tidak akan mempunyai makna jika orang-orang desa tidak mempunyai budaya demokrasi dan partisipasi. Kepala desa yang hanya terbiasa dekat dengan rakyat secara fisik dan personal (melalui kegiatan ritual) umumnya tidak mempunyai visi dan budaya demokrasi.

Dimensi ketiga adalah pembaharuan metodologi partisipasi. Ada beberapa hal penting dalam hal ini. *Pertama*, mendorong kesadaran dan kapasitas kritis berbagai organisasi lokal terhadap isu-isu publik (pemerintahan dan pembangunan). Kesadaran dan kapasitas kritis tentu bisa ditempa melalui pembelajaran lokal, sebelum warga masuk ke dalam forum warga, misalnya melalui diskusi di setiap ruang publik yang ada (warung, pos kamling, sungai, sawah, hutan, dan sebagainya). Di Sumatera Barat, misalnya, warung (*lapau*) selalu digunakan sebagai tempat bagi warga untuk mendiskusikan masalah-masalah publik, atau untuk melihat pemerintah di siang hari dan membicarakan pemerintah di malam hari.

*Kedua*, akses dan arus informasi yang terbuka merupakan rujukan pengetahuan bagi warga untuk berpartisipasi. Yang paling dasar informasi memberi pasokan pengetahuan untuk berpartisipasi. Informasi adalah kekuatan. Warga yang berpengetahuan adalah lebih berpendidikan untuk mengambil keuntungan kesempatan, mengakses pelayanan, menggunakan hak-haknya, berunding dengan efektif, membuat pelaku pemerintah dan non-negara bertanggung jawab (*accountable*). Tanpa informasi yang bersangkutan paut (*relevant*), tepat pada waktunya, dan tersajikan dalam bentuk yang dapat dipahami, tidak mungkin bagi warga desa mengambil tindakan efektif. Yang lebih maju partisipasi akan jauh lebih kuat dan bermakna, bahkan menghindari stigma "asal bunyi", jika ditopang oleh informasi yang memadai. Bagaimanapun partisipasi bukan hanya persoalan "siapa" yang dilibatkan, atau "bagaimana" proses dan mekanisme partisipasi, tetapi juga harus mencakup "apa" yang akan dibawa dalam berpartisipasi. Keterbukaan informasi itu memang tidak mudah, karena pemegang kebijakan biasanya enggan berbagi informasi secara transparan. Karena itu dibutuhkan katalis-katalis lokal, termasuk BPD dan tokoh masyarakat, yang proaktif menjembatani arus informasi antara warga dan pemerintah desa.

*Ketiga*, proses yang bersifat deliberatif dan inklusif sangat dipengaruhi oleh penguasaan dan keterampilan menggunakan berbagai metode dan teknik partisipasi. Metode partisipasi yang efektif, yang sesuai dengan kebutuhan situasi, sangat diperlukan agar partisipasi yang berjalan menjadi suatu proses yang kreatif, produktif dan sekaligus memberdayakan. Proses yang deliberatif dan inklusif juga menuntut perubahan peran perencana atau para katalis komunitas menjadi lebih sebagai



perantara, negosiator dan mediator. Mereka harus memahami masalah dan melihat peluang untuk masa depan melalui pandangan multipihak. Tantangan yang terbesar dalam proses partisipasi adalah bagaimana suara mereka yang tertinggal dapat didengar dan mempengaruhi keputusan yang diambil.

Keempat, mengeksplorasi nilai-nilai yang berkaitan dengan semangat partisipasi (kebersamaan dan solidaritas, tanggung jawab, kesadaran kritis, sensitif perubahan, peka terhadap lokalitas dan keberpihakan pada kelompok marginal, dll). Kelima, menghidupkan kembali institusi-institusi sukarela sebagai media kewargaan yang pernah hidup dan berfungsi untuk kemudian dikontekstualisasi dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat terutama dinamika kekinian. Keenam, memfasilitasi terbentuknya asosiasi-asosiasi kewargaan yang baru berbasiskan kepentingan kelompok keagamaan, ekonomi, profesi, minat dan hobi, dan politik maupun aspek-aspek kultural lainnya yang dapat dimanfaatkan sebagai arena interaksi terbuka. Ketujuh, mengkampanyekan pentingnya kesadaran inklusif bagi warga desa dalam menyikapi sejumlah perbedaan yang terjadi dengan mempertimbangkan kemajemukan. Kedelapan, memperluas ruang komunikasi publik atau ruang publik yang dapat dimanfaatkan warga desa untuk melakukan kontak-kontak sosial dan kerjasama.



**Prof. Dr. Ahmad Erani Yustika**

*Dirjen Pembangunan Dan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kementerian Desa  
Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi.*

*Tulisan ini dikutip seluruhnya dari Harian Kompas 8 Agustus 2015*

Pemerintah telah memberi identitas baru atas pilihan pembangunan ekonomi yang harus diambil. Pada isi Nawacita, sekurangnya tafsir itu terpapar di tiga cita, yakni membangun dari pinggiran, peningkatan produktivitas ekonomi rakyat, dan kemandirian ekonomi.

Jika dibenturkan dengan konsep ekonomi pembangunan, "Tricita" tersebut berteduh dalam pohon teori "struktural". Istilah "pinggiran" (periphery) adalah frasa populer untuk membenturkan dengan negara/wilayah "pusat" (center) dalam tradisi Marxianeconomics. Demikian pula, terma "ekonomi rakyat" dan "kemandirian ekonomi" lekat dengan konsep yang bersinggungan dengan mazhab tersebut, seperti yang kerap diteriakkan oleh Samir Amin ataupun Fernando Henrique Cardoso (tentu dengan istilah yang tak sepenuhnya persis). Inilah babak baru yang secara sadar diayak pemerintah setelah mengamati secara jeli watak pembangunan (ekonomi) Indonesia sepanjang 70 tahun seusai kemerdekaan.

**a. Pasokan Pengetahuan**

Salah satu alas pokok yang dipakai untuk menjalankan Tricita di atas adalah Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014. UU ini mendapatkan atensi yang luar biasa dari khalayak karena dipandang sebagai horizon baru pembangunan. Desa diletakkan sebagai pusat arena pembangunan, bukan lagi semata lokus keberadaan sumber daya (ekonomi) yang dengan mudah disedot oleh wilayah lain (kota) untuk beragam kepentingan.

Perhatian menjadi kian luar biasa begitu pemerintah meneruskannya dengan membentuk kementerian yang khusus mengawal urusan desa, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi. Dengan begitu, urusan desa tak

hanya disantuni secara legal (UU), tetapi secara politik dengan lugas afirmasi telah ditunjukkan pemerintah via pembentukan kementerian baru itu (dan dana desa) sehingga pada hari-hari mendatang pusat pertaruhannya adalah bagaimana kekuatan legal dan politik itu menjelma dalam kerja teknokratis di lapangan.

Teknokratisme pembangunan desa itu berdiri tegak di atas tiga pilar (Desa Berdikari). Pertama, mengarusutamakan penguatan kapabilitas manusia sebagai inti pembangunan sehingga mereka menjadi subyek-berdaulat atas pilihan-pilihan yang diambil. Kedua, mendorong geliat ekonomi yang menempatkan rakyat sebagai pemilik dan partisipan gerakan. Ketiga, mempromosikan pembangunan yang meletakkan partisipasi warga dan komunitas sebagai akar gerakan sosial, ekonomi, budaya, dan lain-lain.

Menyangkut kapabilitas manusia, penguatan pendidikan (pengetahuan) dan kesehatan merupakan dua pilar pokok yang mesti dibangun. Pendidikan kerap disederhanakan sebagai lama waktu sekolah untuk menunjukkan level keterampilan seseorang. Parameter itu sebagian bisa diterima, tetapi jelas tak menggambarkan seluruh tingkat pengetahuan individu. Di luar sekolah (formal), pilihan lain peningkatan stok pengetahuan adalah penciptaan komunitas belajar dan balai pencerahan dengan basis karakteristik sosial dan budaya setempat.

Pola semacam itu tidak sekadar menambah pengetahuan dan keterampilan (sesuai dengan pilihan hidup yang telah ditetapkan), tetapi juga menegakkan matra komunitas yang menjadi corak hidup warga desa. Berikutnya, perkara kesehatan juga patut menjadi fokus pendalaman kapabilitas karena masih rendahnya daya dukung pada aspek ini. Kenaikan angka ibu yang meninggal saat melahirkan, peningkatan bayi dengan ukuran tubuh tidak normal (stunting), gizi buruk, ketersediaan sanitasi, pasokan air bersih, dan lain-lain masih merupakan kenyataan pahit di pedesaan.

Perlu gerakan masif untuk memperbaiki aspek ini karena jumlahnya sangat banyak dan tersebar secara geografis (yang sebagian sulit dijangkau). Di sini tidak hanya perlu anggaran yang besar, tetapi juga pilihan program yang efektif untuk mengatasinya. Perbaikan kualitas manusia merupakan misi yang harus dimenangi karena hakikat pembangunan tak lain adalah ekspansi kapabilitas manusia.

### **b. Lumbung Ekonomi Rakyat**

Kesejahteraan adalah salah satu isu mendesak di desa mengingat kantong-kantong kemiskinan berada di sana (sekitar 65 persen penduduk miskin berdiam di desa). Urbanisasi masif yang terjadi disebabkan oleh involusi desa tersebut, bukan karena ada tarikan permintaan tenaga kerja di kota. Inilah yang membuat fenomena "urbanisasi prematur" terjadi di Indonesia. Oleh karena itu, gerakan lumbung ekonomi rakyat merupakan palang pintu utama untuk mendongkrak kesejahteraan ekonomi tersebut. Pokok soal yang utama adalah membekali aset produktif yang memadai sehingga akses terhadap sumber daya ekonomi menjadi lebih besar.

Problemnya, sebagian besar kaum miskin itu tak memiliki aset produktif yang mencukupi (khususnya lahan dan modal). Dengan begitu, kebijakan reformasi agraria (yang juga menjadi salah satu komitmen pemerintah) menjadi sangat strategis

diimplementasikan dengan lokus penduduk desa yang tunaaset tersebut, di samping kebijakan drastis terkait akses terhadap modal.

Berikutnya, menempatkan kegiatan ekonomi hanya pada hulu (misalnya produksi komoditas pertanian atau eksplorasi sumber daya alam lain) terbukti hanya meninggalkan desa dalam kubang keterbelakangan. Desa hanya dimanfaatkan sebagai penyedia bahan baku dan pasar bagi komoditas olahan (yang dikerjakan oleh pelaku dan di wilayah yang lain). Situasi ini harus dihentikan sehingga desa tak lagi cuma memperoleh porsi di hulu, tetapi juga memasuki aktivitas di sektor hilir.

Sumber daya ekonomi sebanyak mungkin ditahan desa dan hanya keluar setelah melalui proses penciptaan nilai tambah. Tentu saja proses ini tak mesti bertumpu hanya di satu desa, tetapi bisa pada kawasan pedesaan karena harus disesuaikan dengan skala ekonomi. Intervensi inovasi dan adopsi teknologi menjadi penting agar proses ekonomi pengolahan itu bisa berjalan dengan layak. Jika hal ini berlangsung dengan baik, urbanisasi dapat ditekan dan posisi desa tak lagi inferior.

Pekerjaan rumah setelahnya adalah menyusun organisasi ekonomi di desa. Tentu ini mandat yang rumit, tetapi niscaya harus dijalankan. Organisasi ekonomi yang berbasis persaingan dengan meletakkan individu sebagai pusaran aktivitas ekonomi terbukti menciptakan luka pembangunan, salah satunya berwujud dalam ketimpangan (pendapatan) ekonomi yang makin parah. Realitas itu harus dimaknai sebagai sinyal kebutuhan kembali pada penataan organisasi ekonomi yang menyantuni semangat kolektivitas, pemerataan, dan solidaritas sosial. Apa pun pilihan aktivitas ekonomi yang dikerjakan mesti paralel dengan kebutuhan tersebut agar pembangunan tak menciptakan paradoks: pertumbuhan berbarengan dengan kesenjangan. Konstitusi dengan tepat telah memberikan panduan pada Pasal 33 Ayat (1) UUD 1945. Desain Pasal 33 adalah bangun usaha yang bersemangat koperasi. Pengambil kebijakan ekonomi mesti punya keberanian moral untuk menjalankan misi daulat ekonomi rakyat ini.

### **c. Menumbuhkan Daya Hidup**

Pembangunan yang secara sengaja meretakkan relasi manusia dan pilihan yang akan diambilnya dipastikan justru menciptakan keterasingan, di samping ketergantungan. Pembangunan menjadi ritus berjarak jika program yang dijalankan tidak menyertakan rakyat sebagai partisipan gerakan, mulai dari perumusan masalah, desain, implementasi, hingga monitoring program. Pembangunan menjadi proses mematikan, bukan menumbuhkan daya hidup rakyat.

Proses itulah yang sebagian terjadi atas kebijakan yang diambil selama ini sehingga terjadi mekanisme keterasingan dan ketergantungan secara sistematis. Dana desa mesti dicegah tidak mengulang pengalaman itu (dan tak seharusnya perhatian hanya fokus pada dana desa) sehingga anggaran yang digelontorkan harus dimaknai sebatas afirmasi pemerintah untuk menjadikan desa sebagai arena pembangunan tanpa merebut hak (warga) desa menyusun masa depannya sendiri. Ruang harus dibuka selebar-lebarnya bagi warga desa untuk menentukan hajat hidupnya lewat program yang digagas secara partisipatoris.

Jika pilihan itu yang diambil, modal (finansial) bukanlah amunisi utama pembangunan. Modal yang terpenting adalah kapabilitas manusia yang telah terberdayakan dan gerak sosial yang emansipatoris. Modal finansial hanyalah instrumen sekunder karena kebutuhan primer adalah manusia tercerahkan dan otentisitas jaringan sosial yang tersambung secara pekat. Proses inilah yang sebetulnya menjadi jantung perubahan paradigma pembangunan agar geraknya tidak ditindih oleh modal finansial yang kemudian justru mengisolasi sebagian (besar) kaum dari berkah pembangunan itu sendiri.

Jika kemudian para pendamping desa diturunkan ke segala penjuru, fungsinya yang pokok adalah menjadi aktor pemberdaya yang menumbuhkan daya hidup warga tersebut, bukan mengambil alih hak warga merumuskan jalan hidupnya. Ujung dari proses ini adalah lenyapnya praktik ekonomi subordinatif yang menempatkan pemilik modal sebagai tuan ekonomi.

Penting pula dipahami bahwa seluruh cakupan di atas harus sensitif terhadap kesinambungan lingkungan dan partisipasi perempuan. Pembangunan yang terlalu memberi bobot pada aspek ekonomi mungkin menjadi eskalator untuk mempercepat pencapaian ketinggian kesejahteraan, tetapi juga punya risiko terhadap destruksi lingkungan. Keduanya tentu tak boleh dikorbankan meski kerap kali tak mudah mencapainya secara bersamaan. Demikian pula, banyak kasus inisiasi pembangunan yang dilakukan dan menyertakan kaum perempuan secara ekseesif lebih punya potensi keberhasilan, seperti dalam model pengelolaan lembaga keuangan. Ekspansi kapabilitas manusia/komunitas harus menyasar perempuan sebagai target utama akibat warisan konstruksi sosial yang tak berpihak kepada mereka selama ini.

Pada akhirnya, seluruh urusan ini harus dipayungi oleh kebijakan makroekonomi, politik fiskal, moneter, keuangan, perdagangan, investasi, dan lain sebagainya yang memihak dan menjadikan desa sebagai arus utama pembangunan. Jika kita bisa merawat konsistensi keseluruhan bangunan ini, paras desa akan berubah menjadi pulau-pulau harapan yang laik dijadikan sandaran masa depan.

**Panduan Peangakhiran serta  
Penataan dan Pengalihan Aset  
PNPM Mandiri Perdesaan****a. Pendahuluan**

Visi pembangunan nasional untuk tahun 2015-2019 yang dijabarkan dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 – 2019 adalah: “Terwujudnya Indonesia yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong-Royong”. Untuk menunjukkan prioritas dalam jalan perubahan menuju Indonesia yang berdaulat secara politik, mandiri dalam bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan, dirumuskan sembilan agenda prioritas. Kesembilan agenda prioritas itu disebut NAWA CITA, dan agenda prioritas ketiga adalah “membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan”.

Salah satu upaya mewujudkan agenda prioritas ketiga dimaksud adalah mengurangi kesenjangan antara desa dan kota yang dilakukan dengan mempercepat pembangunan desa-desa mandiri serta membangun keterkaitan ekonomi lokal antara desa dan kota melalui pembangunan kawasan perdesaan. Arah kebijakan dan strategi dalam pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan adalah pengawalan implementasi UU Desa secara sistematis, konsisten, dan berkelanjutan melalui koordinasi, fasilitasi, supervisi, dan pendampingan dengan strategi antara lain memastikan berbagai perangkat peraturan pelaksanaan UU Desa sejalan dengan substansi, jiwa, dan semangat UU Desa.

Sebagai konsekuensi logis dari pengaturan dalam Perpres Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 – 2019, maka berbagai pengaturan tentang pembangunan desa yang sudah ada harus disesuaikan dengan UU Desa.

Berdasarkan arah kebijakan pembangunan Indonesia Tahun 2015 – 2019, pengaturan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM MPd) sebagai salah satu program nasional penanggulangan kemiskinan yang menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat dan pembangunan partisipatif harus diintegrasikan dengan pengaturan UU Desa. Demikian pula hasil-hasil pelaksanaan PNPM MPd maupun program sejenis yang sudah berakhir harus ditata dan dipastikan kepemilikan asetnya berdasarkan pengaturan dalam UU Desa. Yang dimaksud program sejenis meliputi: Program Pengembangan Kecamatan/PPK, PNPM

Integrasi SPP-SPPN, PNPM Pasca Krisis, PNPM Rehabilitasi Pasca Bencana, PNPM Khusus Perbatasan, PNPM MPd Pertanian, PNPM Mandiri Respek Papua dan Papua Barat, serta Rekonstruksi dan Rehabilitasi Pulau Nias (R2PN).

Salah satu langkah strategis pengintegrasian PNPM MPd ke dalam UU Desa yang sudah ditetapkan adalah mengkonsolidasikan dana bantuan langsung masyarakat (dana BLM) PNPM MPd menjadi dana desa yang disalurkan secara langsung ke desa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa). Pengintegrasian dana BLM PNPM MPd menjadi dana desa, pada hakikatnya menegaskan konsolidasi konsep "Desa Membangun". Prosedur utama "Desa Membangun" adalah sebagai berikut:

- (1) Desa menyusun perencanaan pembangunan sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota;
- (2) Dokumen rencana Pembangunan Desa yaitu Rencana Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa dan sebagai dasar penyusunan APB Desa;
- (3) Perencanaan pembangunan Desa diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat Desa melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa;
- (4) Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat Desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa;
- (5) Pembangunan Desa dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa dengan semangat gotong royong serta memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa;
- (6) Pelaksanaan program sektor yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa dan diintegrasikan dengan rencana Pembangunan Desa;
- (7) Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi dan melakukan pemantauan mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2015 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendesa-PDPT), telah ditetapkan bahwa Kemendesa PDPT merupakan kementerian yang berwenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan, pemberdayaan masyarakat desa, percepatan pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi dalam rangka membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara.

Berdasarkan wewenang Kemendesa-PDPT dimaksud, dan berdasarkan kebijakan pengkonsolidasian dana BLM PNPM MPd menjadi dana desa, maka pelaksanaan PNPM MPd dinyatakan berakhir. Selanjutnya, dalam rangka mengatur mekanisme pengakhiran PNPM MPd, secara khusus ditetapkan "Panduan Pengakhiran PNPM MPd". Panduan ini merupakan acuan/pedoman bagi: Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa, Pendamping Desa, Pendamping Teknis, Tenaga Ahli Pemberdayaan Masyarakat,



Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD), Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) dan Masyarakat Desa dalam rangka melaksanakan:

- (1) Pengakhiran pelaksanaan PNPM MPd tahun 2014,
- (2) Penataan dan pengalihan kepemilikan aset sarana prasarana di desa, dan
- (3) Penataan lembaga pengelola dana bergulir.

Proses pengakhiran PNPM MPd harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel dengan terlebih dahulu memberikan informasi kepada masyarakat desa secara utuh terkait kebijakan pengakhiran PNPM MPd. Selain itu, pengambilan keputusan dalam seluruh mekanisme pengakhiran PNPM MPd harus dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan masyarakat desa, dan dilakukan dalam forum musyawarah desa (Musdes) dan/atau forum musyawarah antar desa (MAD).

## **b. Sosialisasi Kebijakan Pengakhiran PNPM MPd**

### **1. Musyawarah Antar Desa (MAD) Sosialisasi Pengakhiran PNPM MPd**

- a. Pengakhiran PNPM MPd diawali dengan Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) menyelenggarakan MAD untuk mensosialisasikan Panduan Pengakhiran PNPM MPd.
- b. MAD dipimpin oleh Ketua BKAD dan dihadiri oleh wakil-wakil dari Desa meliputi Kepala Desa, BPD, Lembaga Kemasyarakatan, Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD), Tim Pelaksana Kegiatan (TPK), lembaga lain yang ada di desa dan tokoh masyarakat, dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan.
- c. Narasumber MAD adalah pejabat/staf Pemerintah Daerah dari SKPD yang bertanggungjawab mengelola pelaksanaan PNPM MPd;
- d. Pendamping Desa/Fasilitator Kecamatan memfasilitasi MAD Sosialisasi Pengakhiran PNPM MPd dengan disupervisi oleh Pendamping Teknis/Fasilitator Kabupaten.
- e. Agenda MAD Sosialisasi Pengakhiran PNPM MPd meliputi :
  - 1) sosialisasi Panduan Pengakhiran PNPM MPd;
  - 2) identifikasi lokasi desa yang belum menyelesaikan tahapan kegiatan PNPM MPd Tahun Anggaran 2014 sampai dengan Musyawarah Desa Serah Terima (MDST);
  - 3) identifikasi desa-desa yang memiliki aset sarana prasarana hasil PNPM MPd dan program-program sejenis;
  - 4) penetapan jadwal penyaluran Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) dan penataan aset dana bergulir hasil PNPM MPd selambat-lambatnya 4 (empat) bulan terhitung sejak mobilisasi Pendamping Desa/Fasilitator PNPM MPd.

## **2. Musyawarah Desa (Musdes) Sosialisasi Pengakhiran PNPM MPd**

- a. Ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di desa-desa lokasi PNPM MPd menyelenggarakan Musdes Sosialisasi Pengakhiran PNPM MPd.
- b. Musdes dipimpin Ketua BPD dan dihadiri anggota BPD, Kepala Desa, perangkat desa, dan unsur masyarakat Desa yang antara lain meliputi: tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, perwakilan kelompok tani, kelompok nelayan, kelompok perajin, kelompok perempuan, dan kelompok masyarakat miskin dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan
- c. Narasumber Musdes adalah Camat dan/atau pejabat/staf Kecamatan yang bertanggungjawab mengelola pelaksanaan PNPM MPd;
- d. KPMD dan TPK memfasilitasi Musdes Sosialisasi Pengakhiran PNPM MPd dengan disupervisi oleh Pendamping Desa/Fasilitator Kecamatan.
- e. Agenda Musdes meliputi:
  - 1) sosialisasi Panduan Pengakhiran PNPM MPd;
  - 2) khususnya bagi bagi desa-desa yang belum menyelesaikan pelaksanaan PNPM MPd Tahun Anggaran 2014 sampai dengan tahapan MDST wajib melakukan identifikasi tahapan kegiatan PNPM MPd Tahun Anggaran 2014;
  - 3) identifikasi dokumen Berita Acara MDST PNPM MPd dan program-program sejenis
  - 4) penetapan jadwal MDST pada desa-desa yang belum menyelenggarakan MDST selambat-lambatnya 4 (empat) bulan terhitung sejak mobilisasi Pendamping Desa/Fasilitator PNPM MPd;
  - 5) penetapan jadwal penataan dan pengalihan kepemilikan aset sarana prasarana di desa hasil PNPM MPd selambat-lambatnya 4 (empat) bulan terhitung sejak mobilisasi Pendamping Desa/Fasilitator PNPM MPd;
  - 6) penetapan Tim Inventarisasi Sarana Prasarana Hasil PNPM MPd dengan Surat Keputusan Kepala Desa

### **c. Pengakhiran PNPM MPd Tahun 2014**

#### **1. Tahapan Penyelesaian Kegiatan PNPM MPd**

##### **a. Fasilitasi Penyelesaian Kegiatan**

- 1) Setelah dilaksanakan Musdes, Pendamping Desa mulai memfasilitasi penyelesaian seluruh tahapan kegiatan PNPM MPd Tahun Anggaran 2014 sampai dengan tahapan MDST.
- 2) Proses penyelesaian kegiatan dimaksud meliputi penyelesaian masalah pelaksanaan PNPM MPd.
- 3) Pendamping Desa, dalam melaksanakan tugasnya, dibantu Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD), Unit Pengelola Kegiatan (UPK), Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD) dan Tim Pelaksana Kegiatan (TPK).

- 4) Seluruh tahapan penyelesaian kegiatan PNPM MPd Tahun Anggaran 2014 berpedoman pada Petunjuk Teknis Operasional PNPM Mandiri Perdesaan, sebagaimana ditetapkan melalui Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 414.2/3101/PMD, tanggal 24 April 2014.

**b. Musyawarah Desa Serah Terima (MDST)**

- 1) MDST merupakan bentuk pertanggungjawaban seluruh pengelolaan dana dan kegiatan oleh Tim Pelaksana Kegiatan (TPK) kepada masyarakat desa.
- 2) Badan Perwakilan Desa (BPD) menyelenggarakan MDST setelah pekerjaan/kegiatan PNPM MPd selesai dilaksanakan;
- 3) Hasil kesepakatan masyarakat desa dalam MDST dituangkan dalam Berita Acara.
- 4) Berita Acara MDST diarsipkan oleh Pemerintah Desa;
- 5) Dalam hal kesepakatan masyarakat desa dalam MDST menyatakan belum menerima laporan TPK tentang hasil pelaksanaan kegiatan PNPM MPd, maka TPK berkewajiban untuk menyelesaikan pekerjaan maupun dokumen yang dipersyaratkan. BPD berkewajiban menyelenggarakan MDST sebagai forum pertanggungjawaban TPK terkait penyelesaian kegiatan yang belum diterima masyarakat desa.
- 6) MDST merupakan tahapan akhir pelaksanaan kegiatan PNPM MPd Tahun Anggaran 2014. Dalam hal masyarakat desa dalam MDST bersepakat untuk menerima laporan laporan TPK tentang hasil pelaksanaan kegiatan PNPM MPd, maka pelaksanaan PNPM MPd di desa tersebut dinyatakan berakhir.
- 5) Dengan berakhirnya pelaksanaan PNPM MPd Tahun Anggaran 2014, maka PTO PNPM MPd sebagaimana ditetapkan dalam Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 414.2/3101/PMD, tanggal 24 April 2014 dinyatakan tidak berlaku;
- 7) Dalam hal sampai dengan batas waktu 4 (empat) bulan terhitung sejak dilakukannya mobilisasi Pendamping Desa/Fasilitator Kecamatan PNPM MPd masih terdapat desa-desa yang belum menyelesaikan tahapan kegiatan sampai dengan MDST maka tahapan penyelesaian kegiatan dimaksud menjadi tanggung jawab Pemerintah Desa, dan didampingi oleh Pemerintah Daerah.

**2. Tugas dan Tanggung Jawab dalam Pendampingan Desa**

- a. Pendamping Desa/Fasilitator Kecamatan bertugas memfasilitasi seluruh tahapan pengakhiran kegiatan PNPM MPd Tahun Anggaran 2014 sampai dengan dilaksanakannya MDST;
- b. Pendamping Teknis/Fasilitator Kabupaten bertugas memberikan bimbingan teknis kepada Pendamping Desa/Fasilitator Kecamatan dalam mendampingi pengakhiran PNPM MPd Tahun Anggaran 2014; dan

- c. Tenaga Ahli Pemberdayaan Masyarakat/Konsultan PNPM MPd bertanggungjawab mensupervisi dan memberikan bimbingan teknis kepada Pendamping Desa dan Pendamping Teknis dalam proses pengakhiran PNPM MPd Tahun Anggaran 2014.

### **3. Pembinaan dan Pengawasan**

- a. Pemerintah Daerah berperan melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pengakhiran PNPM MPd Tahun Anggaran 2014.
- b. Pembinaan dan pengawasan dari Pemerintah Daerah mencakup penguatan partisipasi masyarakat desa, pembinaan administrasi, fasilitasi penyelesaian masalah PNPM MPd maupun koordinasi antar satuan kerja pemerintah daerah (SKPD).

### **4. Pelaporan**

Mekanisme pelaporan hasil penyelesaian tahapan kegiatan PNPM MPd Tahun 2014 sampai dengan MDST mengikuti mekanisme pelaporan yang berlaku dalam PNPM MPd.

## **d. Penataan dan Pengalihan Kepemilikan Aset Sarana Prasarana PNPM MPd**

### **1. Kebijakan Pokok**

#### **a. Kepemilikan**

Pada prinsipnya, seluruh sarana prasarana hasil program yang sudah diserahkan dari TPK kepada masyarakat Desa melalui MDST, dan pemanfaatannya untuk kepentingan seluruh masyarakat desa (barang publik) harus menjadi aset desa. Aset hasil PNPM MPd yang bersifat barang publik wajib mendapatkan kepastian hukum yaitu dengan dialihkan menjadi aset desa.

#### **b. Kelembagaan Pengelola**

Sarana dan prasarana hasil program yang sudah menjadi aset desa dikelola oleh Pemerintah Desa.

#### **c. Pelestarian**

Sarana dan prasarana hasil program dipelihara dan dikembangkan oleh Pemerintah Desa.

#### **d. Penetapan Hasil Penataan dan Pengalihan Kepemilikan Aset**

Hasil penataan aset sarana prasarana dan pengalihan kepemilikan aset sarana prasarana PNPM MPd dimusyawarahkan dan disepakati dalam Musyawarah Desa. Hasil Musyawarah Desa tentang penataan dan pengalihan kepemilikan aset sarana prasarana PNPM MPd ditetapkan dengan Peraturan Desa.

## 2. Penataan Tahap Pertama: Inventarisasi Aset

- a. Inventarisasi adalah proses pendataan, penilaian data awal, verifikasi dengan cara menilai kondisi fisik sarana prasarana, validasi kepemilikan aset sarana prasarana hasil PNPM MPd, dan penyusunan laporan hasil inventarisasi.
- b. Hasil inventarisasi digunakan untuk menentukan kondisi fisik sarana prasarana hasil PNPM MPd beserta status kepemilikannya.
- c. Inventarisasi dilakukan di seluruh desa dan/atau kelurahan lokasi program dengan penanggungjawab adalah Kepala Desa dan/atau Lurah.
- d. Inventarisasi dilakukan terhadap seluruh hasil kegiatan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sampai dengan PNPM MPd beserta program-program pendukungnya yaitu: PNPM Integrasi SPP-SPPN, PNPM Pasca Krisis, PNPM Rehabilitasi Pasca Bencana, PNPM Khusus Perbatasan, PNPM MPd Pertanian, PNPM Mandiri Respek Papua dan Papua Barat, serta Rekonstruksi dan Rehabilitasi Pulau Nias (R2PN).
- e. Pelaksana inventarisasi adalah Tim Inventarisasi yang ditetapkan dengan SK Kepala Desa berdasarkan hasil kesepakatan dalam Musdes Sosialisasi Pengakhiran PNPM MPd.

Tim Inventarisasi terdiri dari:

- 1) Sekretaris Desa sebagai Ketua;
  - 2) Kaur Pembangunan Desa / atau sebutan lain, sebagai Sekretaris;
  - 3) Pengurus LKD/LPM atau sebutan lain, KPMD, Kader Teknis Desa, Perwakilan Masyarakat dan Kelompok Pemanfaat sebagai Anggota. Jumlah anggota tim inventarisasi dapat ditambahkan sesuai kebutuhan.
- f. Seluruh dokumen kegiatan PNPM MPd yang dibutuhkan dalam inventarisasi harus disiapkan, yaitu Surat Penetapan Camat (SPC), Surat Perjanjian Pemberian Bantuan (SPPB), Berita Acara MDST, Dokumen Hibah Lahan dan dokumen-dokumen lain yang dibutuhkan;
  - g. Pelaksanaan inventarisasi dilakukan setelah Tim Inventarisasi terbentuk dan seluruh dokumen yang dibutuhkan sudah tersedia.

## 3. Penataan Tahap Kedua : Kategorisasi Hasil Inventarisasi

Daftar sarana prasarana PNPM MPd hasil inventarisasi selanjutnya dipilah menjadi 3 (tiga) kategori yaitu kategori sarana prasarana berdasarkan kondisi fisik dan kemanfaatannya, kategori sarana prasarana berdasarkan jenis pengelola, dan kategori sarana prasarana berdasarkan asal usul lahan beserta status kepemilikannya. Kategori sarana prasarana hasil PNPM MPd dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Kategori sarana prasarana berdasarkan kondisi fisik dan kemanfaatannya dikelompokkan menjadi :
  - 1) sarana dan prasarana yang kondisinya masih baik;
  - 2) sarana dan prasarana yang kondisinya rusak berat;

- 3) sarana dan prasarana yang kondisinya rusak ringan;
  - 4) sarana dan prasarana yang tidak berfungsi;
  - 5) sarana dan prasarana yang beralih berfungsi; dan
  - 6) sarana dan prasarana yang hilang/tidak ditemukan
- b. Kategori sarana prasarana berdasarkan jenis pengelola dikelompokkan menjadi:
- 1) sarana dan prasarana yang dikelola oleh Individu / Rumah Tangga;
  - 2) sarana dan prasarana yang dikelola oleh Kelompok Pemanfaat;
  - 3) sarana dan prasarana yang dikelola oleh Pihak ketiga;
  - 4) sarana dan prasarana yang dikelola oleh Pemerintah /Dinas/ Instansi;
  - 5) sarana dan prasarana yang dikelola oleh Desa;
  - 6) sarana dan prasarana yang dikelola oleh antar Desa.
- c. Kategori sarana prasarana berdasarkan asal usul lahan dan status kepemilikannya, dikelompokkan menjadi:
- 1) sarana dan prasarana di lahan milik warga masyarakat;
  - 2) sarana dan prasarana di lahan milik pihak ketiga (yayasan atau institusi tertentu);
  - 3) sarana dan prasarana di lahan milik Desa;
  - 4) sarana dan prasarana di lahan milik Pemerintah Daerah;
  - 5) sarana dan prasarana di cagar alam dan hutan lindung;
  - 6) sarana dan prasarana di lahan milik adat/ulayat.

#### **4. Tahap Ketiga: Penyusunan Laporan Hasil Inventarisasi**

- a. Hasil kerja Tim Inventarisasi dalam menginventarisasi sarana prasarana hasil PNPM MPd disusun menjadi draft Laporan Hasil Inventarisasi.
- b. Laporan Hasil Inventarisasi Sarana Prasarana Hasil PNPM MPd mencakup:
  - 1) Uraian hasil inventarisasi;
  - 2) Berita Acara hasil pelaksanaan inventarisasi;
  - 3) Daftar hasil inventarisasi (*sesuai formulir terlampir*).
- c. Tim Inventarisasi menyampaikan draft laporan dimaksud kepada Kepala Desa untuk dibahas bersama. Kesepakatan hasil pembahasan antara Tim Inventarisasi dan Kepala Desa dituangkan dalam Berita Acara Inventarisasi, yang ditandatangani oleh Ketua dan Sekretaris Tim Inventarisasi serta diketahui oleh Kepala Desa.
- d. Kepala Desa menyampaikan dokumen Laporan Hasil Inventarisasi Sarana Prasarana Hasil PNPM MPd kepada ketua BPD untuk dijadikan bahan pembahasan dalam Musdes yang diselenggarakan dalam rangka penataan dan pengalihan kepemilikan sarana prasarana hasil PNPM MPd.

**5. Penataan Tahap Keempat: Musyawarah Desa Penataan dan Pengalihan Kepemilikan Aset Sarana Prasarana Hasil PNPM MPd**

- a. BPD menyelenggarakan Musdes Penataan dan Pengalihan Kepemilikan Aset yang dipimpin oleh Ketua BPD;
- b. Peserta Musdes adalah Kepala Desa, perangkat desa, anggota BPD, Tim Inventarisasi, Lembaga Kemasyarakatan Desa, TPK dan unsur masyarakat desa;
- c. Pendamping/Fasilitator Kecamatan bersama KPMD membantu memfasilitasi terselenggaranya Penataan dan Pengalihan Kepemilikan Aset;
- d. Agenda pokok Musdes Penataan dan Pengalihan Kepemilikan Aset adalah sebagai berikut:
  - 1) Tim Inventarisasi memaparkan Laporan Hasil Inventarisasi Sarana Prasarana Hasil PNPM MPd;
  - 2) Pembahasan Laporan Hasil Inventarisasi Sarana Prasarana Hasil PNPM MPd untuk menyepakati:
    - kondisi fisik dan kemanfaatan sarana prasarana hasil PNPM MPd;
    - pengelola sarana prasarana hasil PNPM MPd;
    - status kepemilikan aset sarana prasarana hasil PNPM MPd;
  - 3) Agenda Musdes dalam rangka pembahasan status kepemilikan sarana prasarana hasil PNPM MPd adalah sebagai berikut:
    - sarana prasarana hasil PNPM MPd terbukti secara sah sebagai milik desa, dalam forum Musdes disepakati untuk ditetapkan dan dicatatkan sebagai aset desa;
    - sarana prasarana hasil PNPM MPd yang berpotensi menjadi aset milik desa tetapi belum memiliki bukti kepemilikan yang sah sebagai aset milik desa, maka disepakati agar Pemerintah Desa wajib mengurus proses pengalihan status kepemilikan atas aset PNPM MPd dimaksud dengan berdasarkan kepada ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
    - sarana prasarana hasil PNPM MPd yang status kepemilikannya disepakati oleh masyarakat desa untuk diberikan kepada pihak lain, maka kesepakatan masyarakat desa dimaksud harus dibuktikan dengan dokumen alih kelola dan alih kepemilikan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
    - sarana dan prasarana yang secara fisik berada di lahan milik desa lain, statusnya tetap menjadi aset milik desa, dan pemanfaatannya dapat dilakukan melalui mekanisme izin pakai, kerjasama antar desa, sewa menyewa atau pun jual beli.
- e. Kesepakatan hasil Musdes Penataan dan Pengalihan Kepemilikan Aset dituangkan ke dalam Berita Acara, untuk selanjutnya menjadi dasar bagi Kepala Desa dan BPD dalam menyusun Peraturan Desa tentang Status Kepemilikan Aset Sarana Prasarana Hasil PNPM MPd.

## 6. Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan dan pengawasan terhadap penataan dan pengalihan kepemilikan aset sarana prasarana hasil PNPM MPd dilaksanakan Kementerian, SKPD Provinsi dan SKPD Kabupaten/Kota yang menangani desa.

### e. Penyelarasan Kelembagaan BKAD dan Penataan Aset PNPM MPd

#### 1. Kebijakan Pokok

- a. Pada prinsipnya seluruh aset dana bergulir hasil PNPM MPd adalah milik masyarakat desa dalam satu wilayah kecamatan yang pengelolaannya diwakili oleh Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD);
- b. Pembentukan BKAD dalam PNPM MPd dilakukan melalui mekanisme musyawarah desa (Musdes) dan Musyawarah Antar Desa (MAD). Sedangkan usulan pembiayaan kegiatan dana bergulir dilakukan melalui mekanisme usulan desa berdasarkan hasil musyawarah perencanaan pembangunan desa;
- c. Kepemilikan bersama masyarakat desa dalam satu wilayah kecamatan perlu didudukkan secara jelas subyek hukumnya agar tercipta kepastian hukum terhadap kepemilikan dana bergulir hasil PNPM MPd;
- d. Berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) Pasal 1 ayat (1), desa didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. Definisi desa sebagaimana dimandatkan dalam UU Desa ini mendudukan desa sebagai subyek hukum atas kepemilikan bersama masyarakat. Dengan demikian, BKAD yang selama pelaksanaan PNPM MPd merepresentasikan kepemilikan dana bergulir PNPM MPd akan memiliki kepastian secara hukum jika kelembagaannya diselaraskan dengan pengaturan kerjasama antar desa sebagaimana diamanatkan UU Desa;
- f. Pasal 92 ayat 1 huruf a UU Desa mengamanatkan bahwa kerja sama antar desa meliputi pengembangan usaha bersama yang dimiliki oleh Desa untuk mencapai nilai ekonomi yang berdaya saing;
- g. Pasal 92 ayat 2 UU Desa mengamanatkan bahwa Kerja sama antar Desa dituangkan dalam Peraturan Bersama Kepala Desa melalui kesepakatan musyawarah antar-Desa.
- h. Pasal 92 ayat 3 mengamanatkan bahwa kerja sama antar Desa dilaksanakan oleh Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) yang dibentuk melalui Peraturan Bersama Kepala Desa;
- i. Berdasarkan pengalaman pelaksanaan PNPM MPd yang menempatkan mekanisme kerjasama antar desa sebagai dasar pengelolaan dana bergulir,



maupun mandat UU Desa yang mengatur tata cara kerjasama antar desa, maka perlu dilakukan penyesuaian kelembagaan BKAD sesuai dengan pengaturan UU Desa, dan penataan dana bergulir hasil PNPM MPd.

## 2. Penyesuaian Kelembagaan BKAD

- a. BKAD yang telah dibentuk dalam pelaksanaan PNPM MPd ditata sesuai dengan ketentuan UU Desa beserta peraturan pelaksanaannya;
- b. Penataan BKAD diarahkan untuk melestarikan kerjasama antar desa yang sudah dikembangkan dalam pelaksanaan PNPM MPd utamanya kerjasama antar desa di bidang pengembangan usaha ekonomi, serta pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa;
- c. Langkah-langkah penataan BKAD eks PNPM MPd adalah sebagai berikut:
  - 1) menyelenggarakan Musyawarah Desa (Musdes) di seluruh desa yang akan bekerjasama untuk membahas dan menyepakati :
    - kerjasama antar desa dalam rangka pelestarian hasil pelaksanaan PNPM MPd yang meliputi bidang pengembangan usaha ekonomi serta pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa;
    - membahas dan menyepakati bahwa aset dana bergulir maupun aset sarana/prasarana hasil pelaksanaan PNPM MPd yang pengelolaannya melalui mekanisme kerjasama antar desa tetap akan dimiliki secara bersama-sama oleh masyarakat desa di seluruh kecamatan melalui representasi kepemilikan desa-desa dalam BKAD, dan tidak akan dikelola sendiri oleh masing-masing desa anggota BKAD;
    - menetapkan delegasi desa yang akan hadir dalam Musyawarah Antar Desa (MAD) sesuai ketentuan UU Desa yaitu terdiri dari:
      - Pemerintah Desa,
      - Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD),
      - Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD),
      - Lembaga Desa lainnya, dan
      - Tokoh Masyarakat dengan mempertimbangkan keadilan gender.
    - hasil kesepakatan dalam Musdes dituangkan dalam berita acara Musdes yang ditandatangani Ketua BPD dan Kepala Desa;
    - delegasi desa dalam MAD yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Kepala Desa.
  - 2) Menetapkan Peraturan Desa tentang kerjasama antar desa dalam rangka pengembangan usaha ekonomi serta pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.
  - 3) Delegasi desa-desa menyelenggarakan MAD untuk membahas dan menyepakati penataan BKAD eks PNPM MPd sesuai dengan ketentuan UU Desa. Agenda MAD Penataan BKAD meliputi:

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

- membahas dan menyepakati BKAD hasil pelaksanaan PNPM MPd sebagai pengelola kerjasama antar desa dalam rangka pelestarian hasil pelaksanaan PNPM MPd yang meliputi bidang pengembangan usaha ekonomi serta pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa;
  - membahas dan menyepakati lingkup kerjasama antar desa dalam rangka pelestarian hasil-hasil pelaksanaan PNPM MPd yang meliputi bidang pengembangan usaha ekonomi serta pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa;
  - membahas dan menyepakati :
    - bidang kerja sama;
    - tata cara dan ketentuan pelaksanaan kerja sama;
    - jangka waktu kerjasama;
    - hak dan kewajiban masing-masing desa yang tergabung dalam kerjasama desa;
    - pendanaan kerjasama desa;
    - tata cara perubahan, penundaan, dan pembatalan kerjasama antar desa; dan
    - tata cara penyelesaian perselisihan dalam kerjasama antar desa.
  - penyesuaian kelembagaan BKAD hasil pelaksanaan PNPM MPd meliputi:
    - membahas dan menyepakati Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) BKAD;
    - membentuk struktur organisasi BKAD
    - membentuk pengurus BKAD dengan memprioritaskan pengurus BKAD eks PNPM MPd dengan terlebih dahulu dilakukan evaluasi;
- 4) Hasil MAD dituangkan dalam Berita Acara, untuk selanjutnya ditetapkan dalam bentuk Peraturan Bersama Kepala Desa;
- 5) Peraturan Bersama Kepala Desa, paling sedikit memuat:
- Ruang lingkup kerja sama;
  - Bidang kerja sama;
  - Tata cara dan ketentuan pelaksanaan kerja sama;
  - Jangka waktu;
  - Hak dan kewajiban;
  - Pendanaan;
  - Tata cara perubahan, penundaan, dan pembatalan;
  - Penyelesaian perselisihan.
- 6) Camat atas nama Bupati/Walikota melakukan pembinaan dan pengawasan proses penyesuaian kelembagaan BKAD hasil PNPM MPd dengan pengaturan kerjasama antar desa sebagaimana diamanatkan dalam UU Desa.

**3. Penataan Dana Bergulir Hasil PNPM MPd**

- a. BKAD menyelenggarakan rapat pengurus dalam rangka Penataan Dana Bergulir;
- b. Rapat BKAD membahas:
  - mekanisme dan tata cara inventarisasi dana bergulir;
  - pembentukan Tim Penataan Dana Bergulir
  - hasil kesepakatan rapat dituangkan dalam berita acara rapat kerja BKAD
  - Tim Penataan Dana Bergulir ditetapkan dengan Surat Keputusan Ketua BKAD
- c. Tim Penataan Dana Bergulir melaksanakan kegiatan penataan yang meliputi:
  - 1) pendataan aset yang dikelola Unit Pengelola Kegiatan (UPK) meliputi dana bergulir, bunga bank, surplus, aset bergerak dan aset tidak bergerak,
  - 2) penentuan nilai aset fisik yang dikelola UPK,
  - 3) penentuan nilai dana bergulir yang dikelola UPK
  - 4) verifikasi aset yang dikelola UPK dengan cara menilai kondisi empiris dana bergulir dan aset fisik yang dikelola UPK,
  - 5) validasi dana bergulir dan aset fisik, dan
  - 6) penyusunan laporan hasil penataan dana bergulir hasil PNPM MPd
  - 7) penyampaian laporan hasil penataan dana bergulir kepada Ketua BKAD.
- d. Pemanfaatan Hasil Penataan Dana Bergulir

Laporan Hasil Penataan Dana Bergulir akan digunakan sebagai dasar bagi BKAD dalam menetapkan subyek hukum kepemilikan dana bergulir hasil PNPM MPd dan penataan kelembagaan UPK.

Pengaturan lebih lanjut mengenai kepemilikan dan pengelolaan dana bergulir, berpedoman pada peraturan perundang-undangan.



**a. Tradisi Lokal**

Diantara sekian banyak negara di dunia yang memiliki tradisi berdemokrasi adalah Indonesia. Tradisi tersebut ditandai dengan budaya musyawarah yang terus tumbuh dan berkembang di desa-desa Nusantara. Sifat sebagai masyarakat yang demokratis seperti egaliter, terbuka, dan kritis (saling mengingatkan) telah menjadi bagian dari kelembagaan hidup masyarakat desa. Mari sejenak berkunjung ke beberapa daerah seperti Aceh, Nusa Tenggara Barat (NTB) dan Nusa Tenggara Timur (NTT).

Masyarakat Aceh dalam kehidupannya terbiasa membicarakan persoalan-persoalan hidup secara terbuka baik secara formal maupun informal. Tradisi berembug tersebut berakar pada dua lembaga lokal yang memiliki fungsi sosial sebagai forum diskusi formal maupun informal. Dua lembaga tersebut yaitu *meunasah* dan *beng*. Dalam bahasa orang Jawa, meunasah setara dengan mushola, *langgar*, atau masjid. Sebagaimana sudah lazim diketahui, masjid telah menjadi tempat bertemunya warga-warga desa yang beragama Islam, tidak hanya untuk menjalankan ibadah sholat, tapi juga menjadi tempat pertemuan warga untuk membahas permasalahan sosial. Karena itu, dari segi arsitektur, meunasah terdiri dari dua bagian. Bagian pertama ruangan khusus untuk sholat, dan bagian kedua yang disebut serambi berfungsi sebagai bale di mana rapat ataupun temu warga diselenggarakan. Sedangkan *beng*, bagi orang Aceh dimaknai sebagai *jambo*, ada pula yang menyebutnya *gudang*, yaitu warung atau kedai kopi yang di dalamnya menyediakan tempat khusus untuk singgah bagi warga yang hendak menikmati kopi sambil ngobrol (dalam istilah warga Banyumas disebut *dopokan*).

Bahkan tradisi bermusyawarah, dalam arti penyampaian kritik sosial warga atas hubungan penguasa dengan rakyat ataupun pemujaan rakyat atas kebijaksanaan para penguasa tercermin pada tradisi tari dan pembacaan hikayat. Tari tersebut dikenal dengan sebutan *seudati*. Selain melambangkan heroisme perjuangan masyarakat Aceh, tari *seudati* juga melambangkan kehidupan rakyat Aceh yang suka bermusyawarah. Dalam tarian *seudati* disajikan untaian syair yang sesungguhnya mengungkapkan suara rakyat terhadap penguasa agar kehidupan rakyatnya diperhatikan. Unikny, sekalipun syair-syair tari *seudati* mengandung kritik sosial bahkan protes masyarakat, tidak

menimbulkan disparita dan resistensi antara pemimpin dengan rakyatnya. Apalagi menimbulkan pertentangan politik antara *teungku meunasah* (imam meunasah) dengan *keuchik* (kepala desa).

Bagi masyarakat Aceh, persandingan lembaga *meunasah* dengan pemerintahan Gampong adalah ibarat “bapak kampung” dengan “ibu kampung”. Pemerintah Gampong dalam hal ini diwakili *keuchik* adalah bapaknya, sedangkan *teungku meunasah* ibunya (Syamsudin, 1996). Ibarat suatu rumah tangga, maka bapak dan ibu harus bekerjasama membangun rumah tangga, melalui system pembagian tugas yang sudah disepakati bersama. *Imam meunasah* membangun *social order* melalui kegiatan-kegiatan adat dan keagamaan, sedangkan *keuchik* menyelenggarakan pemerintahan dan layanan publik. Namun dalam pelaksanaan fungsi masing-masing lembaga bukan berarti keduanya berjalan sendiri-sendiri, tapi saling berkomplementer. Jadi, kerjasama antara *keuchik* dengan *teungku meunasah* pada hakikatnya merepresentasikan tradisi permusyawaratan di level desa yang tidak membedakan secara tajam antara peran lembaga pemerintahan dengan lembaga sosial kemasyarakatan, sehingga terbangun *check and balances* antara rakyat dengan penguasa.

Berpindah ke NTB. Masyarakat Desa Sawe di Kabupaten Dompu mempunyai tradisi musyawarah desa setiap tahun. Hasil musyawarah desa kemudian ditetapkan menjadi Surat Keputusan Kepala Desa. Salah satu pokok bahasan musyawarah terkait dengan pengelolaan sumber daya pertanian desa. Kegiatan ini selalu melibatkan multielemen sosial di desa, mulai dari pemerintah desa, BPD, tokoh agama, tokoh adat, kelompok pemuda, organisasi sektoral (kelompok tani, peternak, organisasi pengguna air), organisasi perempuan dll. Waktu dan tempat kegiatannya pun dilaksanakan secara fleksibel, dalam arti tidak selalu dilaksanakan di kantor desa dengan pilihan waktu yang tidak mengganggu kegiatan utama warga, yaitu hari Jumat setelah sholat Jumat.

Sebagaimana diketahui, menurut kalender musimnya, ada tiga kali musim tanam di Dompu. Musim tanam pagi jatuh pada bulan Desember-Januari, musim tanam jagung jatuh pada bulan April-Juli dan musim tanam kacang-kacangan dan kedelai (palawija) jatuh di bulan Agustus-Oktober. Nah, dapat dipastikan setiap kali musim tanam tiba itulah musyawarah desa diselenggarakan, utamanya terkait dengan pengambilan keputusan kebijakan kegiatan musim tanam dan penertiban kegiatan sosial yang mendukung pada pencapaian kualitas hasil pertanian.

Tradisi tersebut dilatarbelakangi oleh berbagai persoalan pertanian yang selalu muncul setiap musim bercocok tanam tiba. Misalnya, perilaku para peternak kambing atau sapi yang tidak mengindahkan hewan piaraannya, sehingga banyak merusak tanaman di banyak lahan pertanian. Ada pula perilaku para tengkulak dan distributor pupuk yang nakal sehingga para petani kesulitan mendapatkan pupuk tepat waktu dengan harga yang layak. Tidak hanya itu, ada pula pencurian air yang kerap kali memicu konflik sosial dan sistem pengupahan terhadap buruh tani yang tidak layak. Berangkat dari pertimbangan-pertimbangan tersebut, dengan mengambil tempat di masjid desa, pemerintah desa bersama seluruh kelembagaan desa yang lain menyelenggarakan musyawarah desa sebagai dasar bagi pemerintah desa mengambil kesepakatan bersama dan mengeluarkan surat keputusan tentang kegiatan musim tanam dan penetapan mengenai pola tanam, hasil panen, hewan ternak berikut sanksi-sanksinya.

Beberapa poin kesepakatan yang dicapai dalam musyawarah desa tersebut misalnya berkaitan dengan:

- (1) Kewenangan bagi pemerintah desa untuk membentuk tim yang selanjutnya diberi tugas pemeriksaan dan pemantauan terhadap kualitas pagar antarSo (*So adalah zonasi hamparan sawah yang dimiliki oleh suatu kelompok tani, biasanya rata-rata per So seluas 25 Ha*). Termasuk memberikan sanksi kepada petani/kelompok tani yang tidak memperbaiki pagar.
- (2) Kewajiban bagi peternak hewan untuk tidak menggembalakan hewan ternaknya serta pemberian sanksi bagi peternak yang melanggar kewajiban tersebut, apalagi sampai merusak tanaman pertanian.
- (3) Pemberlakuan standar upah buruh tani dan standar biaya sarana produksi pertanian.
- (4) Pemberian sanksi kepada pihak yang diketahui melakukan pencurian air serta melakukan pengrusakan terhadap infrastruktur pertanian sehingga menyebabkan hilangnya air.
- (5) Larangan mempekerjakan perempuan dan anak dalam proses produksi pertanian, khususnya pada jenis kegiatan yang berisiko berat dan membahayakan keselamatan.

Pelebagaan musyawarah desa juga telah bersenyawa lama dalam kehidupan masyarakat desa di NTT. Sebagai contoh di Pulau Sabu yang saat ini telah berstatus kabupaten. Desa-desanya di Sabu memiliki lembaga yang memiliki fungsi pengaturan dan bertanggung jawab atas hubungan-hubungan sosial ekonomi politik masyarakat desa di mana salah satu model pengaturannya melalui musyawarah. Lembaga tersebut dikenal dengan sebutan *Bengu Udu*. Lembaga ini memiliki mandat untuk memediasi berbagai sengketa tanah, membuat dan menegakkan aturan komunal tentang perlindungan hak kepemilikan warga dan masyarakat atas tanah hingga perlindungan lingkungan hidup dari kerusakan. Pelebagaan fungsi kepada *Bengu Udu* ini didasari atas penghormatan masyarakat sabu atas hak warganya untuk memiliki tanah sebagai penopang hidup.

Dalam perkembangan mutakhir, musyawarah desa yang sebelumnya memiliki akar tradisi partisipatif yang kuat mengalami reduksi sedemikian rupa. Penyebabnya, penerapan kebijakan nasional tentang desa yang intervensionis. Apalagi pada zaman Orde Baru dengan kebijakannya yang sentralistik. Model pembangunan desa yang sentralistik dan lebih mengutamakan pemerintah desa sebagai satu-satunya elemen yang diberdayakan dan diperdayai untuk membangun desa telah mereduksi peran kelembagaan musyawarah desa. Muatan modal sosial vertikal yang tercipta dalam tradisi musyawarah desa yang semula syarat dengan kepercayaan, akuntabilitas, kemitraan dan partisipasi antara pemerintah desa dengan masyarakatnya tereduksi sedemikian rupa sehingga pengambilan keputusan musyawarah berada di tangan pemerintah desa yang tentu berada dibawah kendali pemerintah supra desa. Demikian pula dengan muatan modal sosial horizontal musyawarah desa yang sebelumnya syarat dengan nilai solidaritas, kebersamaan, kepercayaan dan kerjasama antar elemen kemasyarakatan terdistorsi karena praktik formalisasi dan pelibatan semu kelembagaan masyarakat. Sederhananya, pengambilan keputusan strategis desa di era sentralisasi,

bahkan hingga di era desentralisasi dipengaruhi oleh kebijakan supradesa. Desa tidak mendapatkan ruang untuk merumuskan, memusyawarahkan dan memutuskan kebijakan strategisnya sendiri, sesuai dengan aspirasi dan kehendak rakyatnya.

Contoh yang paling jamak dapat disimak yaitu dalam hal pengelolaan sumber daya alam desa seperti hutan, air dan bahan tambang. Kebijakan ekonomi nasional sama sekali tidak memberi kesempatan kepada desa untuk mengelola dan mendistribusikan kekayaan sumber alamnya untuk sebesar-besar kemakmuran desa. Yang terjadi adalah pemerintah menjadikan masyarakat dan pemerintah desa sebagai skrup pelengkap alat produksi ekonomi di mana pemegang kendali kebijakan ada di tangan para borjuis dan oligarkhi kekuasaan. Warga masyarakat menjadi pekerja berupah murah dalam rantai produksi ekonomi, sedangkan pemerintah desa menjadi perpanjangan kartel birokrasi yang senantiasa dikondisikan mempermudah masuknya aliran modal ke desa melalui jalur manipulasi kebijakan seperti mendukung pembebasan dan penguasaan lahan dari rakyat untuk korporasi. Proyek-proyek penguasaan sumber daya alam desa dengan model seperti ini, selalu memotong sistem musyawarah desa sebagai sebuah cara strategis desa mengambil permufakatan. Akhirnya kepentingan strategis publik terabaikan karena tidak adanya penyertaan prakarsa, opini, pendapat dan kepentingan publik dalam penyelenggaraan proses pengambilan kebijakan desa. Karena itu dalam kerangka pengejawantahan prinsip rekognisi dan subsidiaritas dalam UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, musyawarah desa menjadi bagian dari hak desa untuk merumuskan dan mengambil keputusan kebijakan strategis tanpa tanpa harus membayangkan pada kepentingan diluar desa yang cenderung merugikan desa.

## **b. Pengertian Musyawarah Desa**

Istilah musyawarah berasal dari kata *Syawara* yaitu berasal dari Bahasa Arab yang berarti berunding, urun rembuk atau mengatakan dan mengajukan sesuatu. Istilah lain dalam tata Negara Indonesia dan kehidupan modern tentang musyawarah dikenal dengan sebutan "syuro", "rembug desa", "kerapatan nagari" bahkan "demokrasi". Kata Musyawarah menurut bahasa berarti "berunding" dan "berembuk". Pengertian musyawarah menurut istilah adalah perundingan bersama antara dua orang atau lebih untuk mendapatkan keputusan yang terbaik. Musyawarah adalah pengambilan keputusan bersama yang telah disepakati dalam memecahkan suatu masalah. Cara pengambilan keputusan bersama dibuat apabila keputusan tersebut menyangkut kepentingan orang banyak atau masyarakat luas.

Di bawah ini dirangkum beberapa pengertian musyawarah dari berbagai pandangan ahli dan literatur, diantaranya:

*Musyawarah adalah suatu upaya bersama dengansikap rendah hati untuk memecahkan persoalan (mencari jalan keluar) guna mengambil keputusan bersama dalam penyelesaian atau pemecahan masalah yang menyangkut urusan keduniawian.*



*Musyawarah merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk membahas suatu masalah dengan tujuan agar mendapatkan solusi.*

*Musyawarah merupakan sebuah sistem pengambilan keputusan yang melibatkan dua orang atau lebih dengan menyajikan kepentingan-kepentingan sehingga dapat tercipta suatu keputusan yang disepakati bersama.*

*Musyawarah merupakan sebuah upaya yang dilakukan untuk memecahkan suatu masalah atau persoalan atau dengan kata lain sebuah upaya untuk mencari jalan keluar guna mengambil keputusan bersama dalam menyelesaikan suatu masalah yang melibatkan dua orang atau lebih.*

*Musyawarah adalah pembahasan untuk menyatukan pendapat dalam penyelesaian suatu masalah yang menyangkut kepentingan bersama.*

*Musyawarah merupakan membicarakan dan menyelesaikan bersama suatu persoalan dan maksud untuk mencapai kata mufakat atau kesepakatan.*

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa mendefinisikan musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah musyawarah antara BPD, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis. Musyawarah Desa merupakan forum Desa yang berfungsi untuk mengambil kesepakatan dan keputusan atas hal-hal yang bersifat strategis. Menempatkan Musyawarah Desa sebagai bagian dari kerangka kerja demokratisasi dimaksudkan untuk mengedepankan Musyawarah Desa yang menjadi mekanisme utama pengambilan keputusan Desa. Dengan demikian, perhatian khusus terhadap Musyawarah Desa merupakan bagian integral terhadap kerangka kerja demokratisasi Desa.

### **c. Musyawarah dan Demokrasi Desa**

Musyawarah Desa mempunyai empat bentuk demokrasi. *Pertama*, Musyawarah Desa sebagai wadah demokrasi asosiatif. Artinya seluruh elemen desa merupakan asosiasi yang berdasar pada asas kebersamaan, kekeluargaan dan gotongroyong. Mereka membangun aksi kolektif untuk kepentingan desa. Kekuatan asosiatif ini juga bisa hadir sebagai masyarakat sipil yang berhadapan dengan negara dan modal. *Kedua*, Musyawarah Desa sebagai wadah demokrasi inklusif atau demokrasi untuk semua. Berbagai elemen desa tanpa membedakan agama, suku, aliran, golongan, kelompok maupun kelas duduk bersama dalam pembahasan hal-hal strategis di desa. *Ketiga*, Musyawarah Desa sebagai wadah demokrasi deliberatif. Artinya Musyawarah Desa menjadi tempat untuk tukar informasi, komunikasi, diskusi atau musyawarah untuk mufakat mencari kebaikan bersama. *Keempat*, Musyawarah Desa mempunyai fungsi demokrasi protektif. Artinya Musyawarah Desa dapat menyeimbangkan kedudukan desa dari intervensi negara, modal atau pihak lain yang merugikan desa dan masyarakat.

**d. Dasar Pemikiran Muswarah Desa**

Musyawah desa merupakan institusi dan proses demokrasi deliberatif yang berbasis desa. Secara historis musyawarah desa merupakan tradisi masyarakat lokal Indonesia. Salah satu model musyawarah desa yang telah lama hidup dan dikenal di tengah-tengah masyarakat desa adalah Rapat Desa (*rembug Desa*) yang ada di Jawa. Dalam tradisi rapat desa selalu diusahakan untuk tetap memperhatikan setiap aspirasi dan kepentingan warga sehingga usulan masyarakat dapat terakomodasi dan memperkecil munculnya konflik di masyarakat.

Beberapa pembelajaran dari pelaksanaan musyawarah di beberapa tempat seperti Kerapatan Adat Nagari di Sumatera Barat, Saniri di Maluku, Gawe rapah di Lombok, Kombongan di Toraja, Paruman di Bali. Menunjukkan tradisi musyawarah masa lalu cenderung elitis, bias gender dan tidak melibatkan kaum miskin dan kelompok rentan lainnya.

Dasar pemikiran perlunya sebuah musyawarah desa, diantaranya:

1. Mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, bahwa bangsa Indonesia mengedepankan hikmah dan kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan;
2. Pengambilan keputusan berdasarkan kebutuhan dan kepentingan bersama;
3. Cara mengemukakan pendapat harus berdasarkan akal sehat dan hati nurani, serta selalu mengutamakan persatuan dan kekeluargaan;
4. Keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan dan menjunjung tinggi nilai kemanusiaan dan keadilan;
5. Keputusan yang telah diambil harus dilaksanakan secara jujur dan bertanggung jawab oleh semua pemangku kepentingan.

**e. Tujuan Muswarah Desa**

Musyawah desa dilaksanakan untuk membuka kebekuan atau kesulitan dalam pengambilan keputusan dan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk melihat sebuah persoalan pembangunan dari berbagai sudut pandang. Melalui musyawarah desa, keputusan yang dihasilkan sesuai dengan standar dan persepsi seluruh peserta. Keputusan yang diperoleh dengan musyawarah akan lebih berbobot karena di dalamnya terdapat pendapat, pemikiran dan ilmu dari para peserta. Musyawarah desa dilakukan untuk memperoleh kesepakatan bersama sehingga keputusan yang akhirnya diambil bisa diterima dan dijalankan oleh semua peserta dengan penuh rasa tanggung jawab. Dengan demikian, pemaksanaan desa sebagai *self governing community* (SGC) direpresentasikan oleh Musyawarah Desa.

**f. Prinsip-Prinsip Muswarah Desa**

1. *Partisipatif*

Partisipasi berarti keikutsertaan masyarakat Desa dalam setiap kegiatan dan pengambilan keputusan strategis Desa. Partisipasi dilaksanakan tanpa memandang perbedaan gender (laki-laki/perempuan), tingkat ekonomi (miskin/kaya), status sosial (tokoh/orang biasa), dan seterusnya. Dalam Musyawarah Desa, pelaksanaan partisipasi tersebut dijamin sampai dalam tingkat yang sangat teknis. Dalam Pasal 3 ayat (3) huruf e Permendesa PDPT No. 2 Tahun 2015, diatur bahwa setiap unsur masyarakat berhak "menerima pengayoman dan perlindungan dari gangguan, ancaman dan tekanan selama berlangsungnya musyawarah Desa" (Pasal 3 ayat (3) huruf e Permendesa PDPT No. 2 tahun 2015).

## 2. *Demokratis-Inklusif*

Setiap warga masyarakat berhak untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan Musyawarah Desa. Masyarakat diberikan kesempatan sesuai hak dan kewajibannya untuk menyatakan pandangan, gagasan, pendapat dan sarannya terkait pembahasan hal-hal yang bersifat strategis di desa. Musyawarah desa merupakan representasi keterwakilan masyarakat dalam penentuan kebijakan pembangunan di desa. Musyawarah mendorong kerjasama, kolektivitas, kelembagaan dan hubungan sosial yang lebih harmonis.

## 3. *Transparan*

Proses Musyawarah Desa berlangsung sebagai kegiatan yang berlangsung demi kepentingan masyarakat Desa. Sebab itu masyarakat Desa harus mengetahui apa yang tengah berlangsung dalam proses pengambilan keputusan di desa. Prinsip transparan berarti tidak ada yang disembunyikan dari masyarakat Desa, kemudahan dalam mengakses informasi, memberikan informasi secara benar, baik dalam hal materi permusyawaratan.

## 4. *Akuntabel*

Dalam setiap tahapan kegiatan Musyawarah Desa yang dilaksanakan harus dikelola secara benar dan dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau pemangku kepentingan baik secara moral, teknis, administratif dan sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku atau yang disepakati bersama oleh masyarakat, pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

### **g. Manfaat Muswarah Desa**

Berikut diuraikan beberapa manfaat dari sebuah musyawarah desa, diantaranya:

#### 1. *Melatih untuk menyuarakan pendapat (ide)*

Setiap orang pasti memiliki ide atau gagasan yang dapat diungkapkan dalam memecahkan suatu permasalahan yang sedang dibahas. Dengan mengikuti musyawarah, seseorang diberikan ruang untuk melatih mengutarakan pendapat yang nantinya akan dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam mencari jalan keluar.

#### 2. *Masalah dapat segera terpecahkan*

Musyawarah merupakan cara yang umum digunakan untuk memecahkan masalah yang dihadapi. Melalui musyawarah diperoleh beberapa alternatif dalam menyelesaikan

suatu permasalahan yang menyangkut kepentingan bersama. Pendapat yang berbeda dari orang lain mungkin akan lebih baik dari pendapat kita sendiri. Oleh karena itu, sangat penting untuk mengadakan dengar pendapat dengan orang lain.

3. *Keputusan yang diambil memiliki nilai keadilan*

Musyawarah Desa merupakan proses deliberasi yang memungkinkan keputusan yang diambil adalah merupakan kesepakatan bersama antar sesama peserta. Kesepakatan yang diambil tentunya tidak mengandung unsur paksaan di dalamnya. Sehingga semua peserta dapat melaksanakan hasil keputusan tersebut dengan penuh tanggung jawab dan tanpa ada unsur pemaksaan.

4. *Hasil keputusan yang diambil dapat menguntungkan semua pihak*

Keputusan yang diambil dalam suatu Musyawarah Desa tidak boleh merugikan salah satu pihak atau peserta dalam musyawarah. Agar nantinya hasil yang diputuskan tersebut dapat diterima dan dilaksanakan oleh seluruh peserta dengan penuh keikhlasan.

5. *Dapat menyatukan pendapat yang berbeda*

Dalam sebuah Musyawarah Desa tentu akan ditemui beberapa pendapat yang berbeda dalam menyelesaikan suatu masalah yang menyangkut kepentingan bersama. Disitulah letak keindahan dari musyawarah. Nantinya pendapat-pendapat tersebut akan di kumpulkan dan ditelaah secara bersama-sama baik dan buruknya, sehingga diakhir Musyawarah Desa akan terpilih satu dari sekian pendapat yang berbeda tersebut, sebagai hasil keputusan bersama yang diambil untuk menyelesaikan masalah yang sedang terjadi yang tentunya menyangkut kepentingan bersama.

6. *Membangun kebersamaan*

Dalam Musyawarah Desa, setiap orang bisa bertemu dengan beberapa karakter yang berbeda dari peserta. Di dalamnya bisa beranjangsana dan mempererat hubungan tali persaudaraan antar sesama peserta.

7. *Dapat mengambil kesimpulan yang benar*

Hasil keputusan akhir yang diambil dalam Musyawarah Desa merupakan keputusan seluruh pemangku kepentingan bukan menjadi milik elit atau kelompok saja. Keputusan Musyawarah Desa bersifat final, benar, sah dan mengikat. Hasil keputusan itu harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya oleh setiap pesertanya.

8. *Mencari kebenaran dan menjaga diri dari kekeliruan*

Melalui mekanisme Musyawarah Desa yang benar dapat menemukan kebenaran atas pangkal masalah yang menyangkut kepentingan bersama. Seluruh elemen masyarakat yang hadir bisa mendengarkan berbagai penjelasan dari peserta lainnya, yang nantinya akan menghindarkan dari berprasangka atau menduga-duga.

9. *Menghindari celaan*

Dengan penyelenggaraan Musyawarah Desa, tentunya setiap pemangku kepentingan akan terhindar dari berbagai macam anggapan dan celaan orang lain.

10. *Menciptakan stabilitas emosi*

Secara psikologis Musyawarah Desa dapat memberikan bantuan mempermudah pengendalian diri bagi pihak-pihak yang berkepentingan serta menemukan pendapat yang berbeda dari berbagai pihak. Dengan demikian, melatih masyarakat untuk mampu menahan emosi dengan menghargai setiap pendapat yang telah disampaikan peserta. Pertemuan atau musyawarah dapat membangun stabilitas emosi yang baik antar sesama komponen masyarakat.

## **h. Tata Cara Musyawarah Desa**

### **1. Tahap Persiapan Musyawarah Desa**

#### **1.1. Pemetaan Aspirasi Masyarakat**

Pada pasal 54 UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa disebutkan bahwa musyawarah desa merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Pokok bahasan musyawarah yang bersifat strategis sebagaimana dicontohkan dalam pasal 54 ayat (2) dapat dipengaruhi oleh faktor dalam dan dari luar desa. Faktor yang datang dari luar misalnya adanya pihak pengembang (*developer*) yang hendak berinvestasi perumahan dan membutuhkan lahan yang berada di suatu desa. Maka inisiatif dari pihak luar, dalam hal ini pengembang, tersebut akan berpengaruh pada arah kebijakan pembangunan desa. Untuk merespon rencana investasi tersebut, tentu pemerintah desa tidak bisa dan tidak boleh memutuskan tanpa melibatkan elemen kemasyarakatan desa. Contoh faktor yang mempengaruhi dari dalam misalnya, inisiatif masyarakat suatu desa yang menghendaki adanya pemekaran desa. Maka, mau tidak mau harus diangkat dalam sebuah musyawarah desa yang melibatkan seluruh unsur desa, tidak hanya pemerintah desa dan BPD.

Selanjutnya, terhadap inisiatif musyawarah desa tersebut, sebagaimana dijelaskan dalam pasal 5 Permendesa No. 2 Tahun 2015, BPD sebagai pihak penyelenggara, sebelum musyawarah dilaksanakan perlu memperhatikan hal-hal seperti: peta aspirasi, prakarsa masyarakat dan tingkat representasi publik dalam musyawarah desa. BPD tentu sangat disarankan pro aktif mendengarkan dan menyerap aspirasi masyarakat dari berbagai kalangan sebelum pelaksanaan musyawarah desa. Sama halnya dengan BPD, pendamping masyarakat juga memiliki peran strategis dalam kerja-kerja pemetaan aspirasi masyarakat. Karena itu untuk menghasilkan rekomendasi keputusan yang merepresentasikan kepentingan kolektif desa, BPD maupun pendamping harus mampu menggali aspirasi dan gagasan yang tumbuh dari dalam masyarakat. Sehingga keputusan musyawarah desa yang akan diambil nanti memiliki dasar argumentasi yang berbasis bukti dan nomena di lapangan.

Adapun langkah-langkah yang penting dilakukan dalam kerja-kerja pemetaan aspirasi masyarakat yaitu:

- (1) BPD dan pendamping desa turun kampung (*blusukan*) baik yang bersifat spasial maupun sektoral. Tujuannya, untuk mendengarkan tantangan serta gambaran rekomendasi strategis dari komunitas atas persoalan yang hendak diangkat sebagai pokok bahasan musyawarah desa. BPD dan pendamping desa bisa

melakukannya melalui observasi lapangan maupun wawancara langsung dengan masyarakat. Bagi masyarakat yang tidak memiliki kemampuan menyampaikan aspirasi secara lisan, bisa menyampaikan secara tertulis. Cara lain bisa dilakukan untuk menghimpun masukan dari masyarakat terkait dengan isu yang hendak dibahas melalui musyawarah desa yaitu menyediakan kanal aspirasi melalui kotak aspirasi, sms maupun piranti media sosial.

- (2) BPD dan pendamping desa kemudian menuangkan hasil blusukannya menjadi catatan tertulis, misalnya menjadi kertas kerja (*working paper*). Dengan cara ini, maka aspirasi masyarakat yang tersampaikan secara lisan maupun pencermatan lapangan terdokumentasikan.

## 1.2. Perencanaan Kegiatan Musyawarah Desa

Siapapun berharap musyawarah desa dapat menghasilkan keputusan yang mufakat dan diterima masyarakat secara luas. Salah satu prasyaratnya adalah pelibatan peserta musyawarah secara partisipatif dan representatif. Artinya masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk terlibat menjadi peserta musyawarah desa. Pihak panitia tidak boleh menganakemaskan kelompok tertentu sehingga undangan hanya diberikan kepada mereka yang memiliki kepentingan lebih dominan atas persoalan yang hendak dibahas dalam musyawarah. Tak terkecuali pembentukan panitia penyelenggara musyawarah desa sampai dengan pemilihan pemimpin musyawarah, sekretaris musyawarah dan perangkat musyawarah desa lainnya juga perlu mengembangkan nilai keterbukaan dan kesukarelawan. Dengan cara ini, siapapun yang menjadi peserta musyawarah nanti memiliki posisi yang setara untuk memilih dan dipilih menjadi pemimpin musyawarah. Untuk itu ada beberapa hal yang perlu diperhatikan terkait dengan perencanaan kegiatan musyawarah:

- (1) Panitia musyawarah desa membuat daftar peserta dan undangan musyawarah dengan mempertimbangkan nilai keadilan dan kesetaraan hak bagi masyarakat untuk terlibat dan menyampaikan pendapat dalam musyawarah desa.
- (2) Panitia musyawarah memberikan kesempatan yang sama bagi masyarakat yang berkeinginan hadir tapi tidak menerima undangan resmi dari panitia musyawarah desa.
- (3) Panitia musyawarah desa dalam membuat undangan harus menyediakan informasi yang jelas, misalnya terkait dengan latar belakang kegiatan, tujuan, keluaran dan informasi teknis lainnya seperti tempat, waktu dan gambaran peserta yang terlibat. Untuk itu, undangan musyawarah, sebaiknya dilampiri kerangka acuan kegiatan atau sering disebut kerangka acuan (*term of reference*). Khusus untuk penentuan waktu, hendaknya mencari waktu yang dapat diterima banyak pihak karena tidak mengganggu kegiatan utama warga. Biasanya rapat-rapat di balai desa, banyak warga yang tidak hadir karena bertabrakan dengan jam-jam kerja, hari raya keagamaan dan lain sebagainya.
- (4) Untuk memperluas jangkauan keikutsertaan, panitia musyawarah desa dapat mengumumkan agenda kegiatan musyawarah melalui forum-forum formal maupun informal seperti melalui forum warga, kegiatan sholat berjamaah dan lain-lain.

## 2. Perangkat Musyawarah Desa

Dalam melaksanakan ketentuan Pasal 80 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pemerintah telah menetapkan Peraturan Menteri Desa dan DTT No 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa. Dalam peraturan ini diatur mekanisme Musyawarah Desa yang akan memandu seluruh pemangku kepentingan dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi melalui musyawarah dan kesepakatan bersama. Beberapa unsur-unsur pokok yang perlu diperhatikan dalam Musyawarah Desa, yaitu peserta, undangan dan pendamping. Digambarkan sebagai berikut:

### 2.1. Pimpinan Musyawarah

Pimpinan Musyawarah Desa menjaga agar permusyawaratan Desa berjalan sesuai dengan ketentuan dalam peraturan tentang Tata Tertib Musyawarah Desa. Berikut beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh pimpinan Musayawarah:

- (1) Pimpinan Musyawarah Desa hanya berbicara selaku pimpinan musyawarah untuk menjelaskan masalah yang menjadi pembicaraan, menunjukkan duduk persoalan yang sebenarnya, mengembalikan pembicaraan kepada pokok persoalan, dan menyimpulkan pembicaraan peserta musyawarah;
- (2) Jika Pimpinan Musyawarah Desa hendak berbicara selaku peserta musyawarah, untuk sementara pimpinan musyawarah diserahkan kepada wakil ketua atau anggota Badan Permusyawaratan Desa;
- (3) Pimpinan yang hendak berbicara selaku peserta Musyawarah Desa disarankan untuk berpindah dari tempat pimpinan ke tempat peserta musyawarah;
- (4) Pimpinan Musyawarah Desa dapat memperpanjang dan menentukan lamanya perpanjangan waktu peserta yang berbicara;
- (5) Pimpinan Musyawarah Desa memperingatkan dan meminta peserta yang berbicara untuk mengakhiri pembicaraan apabila melampaui batas waktu yang telah ditentukan;
- (6) Pimpinan Musyawarah Desa tidak dapat memberikan kesempatan kepada peserta musyawarah yang melakukan interupsi untuk meminta penjelasan tentang duduk persoalan sebenarnya mengenai hal stratgeis yang sedang dibicarakan;
- (7) Peserta musyawarah yang sependapat dan/atau berkeberatan dengan pendapat pembicara yang sedang menyampaikan aspirasinya dapat mengajukan setelah diberi kesempatan oleh pimpinan Musyawarah Desa.
- (8) Pimpinan Musyawarah Desa harus memberikan kesempatan berbicara kepada pihak yang sependapat maupun pihak yang berkeberatan;
- (9) Peserta Musyawarah Desa tidak boleh diganggu selama berbicara menyampaikan aspirasi.

## 2.2. Pendamping Desa

Pimpinan Musyawarah Desa dapat meminta pendamping Desa yang berasal dari satuan kerja prangkat daerah kabupaten/kota, pendamping profesional dan/atau pihak ketiga untuk membantu memfasilitasi jalannya Musyawarah Desa. Pendamping Desa tidak memiliki hak untuk berbicara yang bersifat memutuskan sebuah kebijakan publik terkait hal strategis yang sedang dimusyawarahkan.

Pendamping Desa melakukan tugas sebagai berikut:

- a. Memberikan informasi yang benar dan lengkap tentang pokok pembicaraan;
- b. Mengklarifikasi arah pembicaraan dalam musyawarah desa yang sudah menyimpang dari pokok pembicaraan;
- c. Membantu mencari jalan keluar; dan
- d. Mencegah terjadinya konflik dan pertentangan antarpeserta yang dapat berakibat pada tindakan melawan hukum.

## 2.3. Undangan, Peninjau dan Wartawan

Undangan Musyawarah Desa terdiri dari:

- a. Mereka yang bukan warga Desa yang hadir dalam Musyawarah Desa atas undangan Ketua Badan Permusyawaratan Desa; dan
- b. Anggota masyarakat Desa yang hadir dalam Musyawarah Desa atas undangan tidak resmi tetapi tidak mendaftarkan diri kepada panitia.

Undangan dapat berbicara dalam Musyawarah Desa atas persetujuan pimpinan Musyawarah Desa, tetapi tidak mempunyai hak suara dalam pengambilan keputusan Musyawarah Desa. Undangan disediakan tempat tersendiri. Undangan harus menaati tata tertib Musyawarah Desa.

Peninjau dan wartawan adalah mereka yang hadir dalam Musyawarah Desa tanpa undangan Ketua Badan Permusyawaratan Desa. Beberapa ketentuan yang perlu diperhatikan sebagai peninjau Musyawarah Desa, diantaranya:

- (1) Peninjau dan wartawan tidak mempunyai hak suara, hak bicara, dan tidak boleh menyatakan sesuatu, baik dengan perkataan maupun perbuatan;
- (2) Peninjau dan wartawan mendaftarkan kehadiran dalam Musyawarah Desa melalui panitia Musyawarah Desa;
- (3) Peninjau dan wartawan membawa bukti pendaftaran kehadiran dalam Musyawarah Desa;
- (4) Peninjau menempati tempat yang sama dengan undangan;
- (5) Wartawan menempati tempat yang disediakan. Peninjau dan wartawan harus menaati tata tertib Musyawarah Desa;



### 3. Pengaturan Pembicaraan

Pembicara dalam mengajukan aspirasinya tidak boleh menyimpang dari pokok pembicaraan tentang hal yang bersifat strategis. Apabila peserta menurut pendapat pimpinan Musyawarah Desa menyimpang dari pokok pembicaraan, kepada yang bersangkutan oleh pimpinan Musyawarah Desa diberi peringatan dan diminta supaya pembicara kembali kepada pokok pembicaraan.

- (1) Pimpinan Musyawarah Desa memperingatkan pembicara yang menggunakan kata yang tidak layak, melakukan perbuatan yang mengganggu ketertiban acara musyawarah, atau menganjurkan peserta lain untuk melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum.
- (2) Pimpinan Musyawarah Desa meminta agar yang bersangkutan menghentikan perbuatan dan/atau memberikan kesempatan kepadanya untuk menarik kembali kata yang tidak layak dan menghentikan perbuatannya.
- (3) Dalam hal pembicara memenuhi permintaan pimpinan Musyawarah Desa, kata yang tidak layak dianggap tidak pernah diucapkan dan tidak dimuat dalam risalah atau catatan Musyawarah Desa. Dalam hal pembicara tidak memenuhi, pimpinan Musyawarah Desa melarang pembicara meneruskan pembicaraan dan perbuatannya.
- (4) Dalam hal larangan masih juga tidak diindahkan oleh pembicara, pimpinan Musyawarah Desa meminta kepada yang bersangkutan meninggalkan Musyawarah Desa. Bila tidak mengindahkan permintaan, pembicara tersebut dikeluarkan dengan paksa dari ruang Musyawarah Desa atas perintah pimpinan Musyawarah Desa.

### 4. Pelanggaran Tata Tertib Musyawarah

Pimpinan Musyawarah Desa menjaga agar ketentuan tata tertib musyawarah tetap dipatuhi oleh undangan, peninjau dan wartawan. Pimpinan Musyawarah Desa dapat meminta agar undangan, peninjau, dan/atau wartawan yang mengganggu ketertiban Musyawarah Desa meninggalkan ruang musyawarah dan apabila permintaan itu tidak diindahkan, yang bersangkutan dikeluarkan dengan paksa dari ruang musyawarah atas perintah pimpinan Musyawarah Desa.

### 5. Menutup dan Menunda Musyawarah

Pimpinan Musyawarah Desa dapat menutup atau menunda acara musyawarah apabila terjadi peristiwa yang tidak diduga dan dapat mengganggu kelancaran musyawarah. Lamanya penundaan acara musyawarah tidak boleh lebih dari 24 (dua puluh empat) jam.

- (1) Pimpinan Musyawarah Desa dapat menutup atau menunda Musyawarah Desa apabila berpendapat bahwa acara Musyawarah Desa tidak mungkin dilanjutkan karena terjadi peristiwa yang mengganggu ketertiban Musyawarah Desa

atau perbuatan yang menganjurkan peserta Musyawarah Desa untuk melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum

- (2) Dalam hal kejadian luar biasa, Pimpinan Musyawarah Desa dapat menutup atau menunda acara Musyawarah Desa yang sedang berlangsung dengan meminta persetujuan dari peserta Musyawarah Desa;
- (3) Lama penundaan Musyawarah Desa, tidak boleh lebih dari 24 (dua puluh empat) jam.

## 6. Risalah, Catatan dan Laporan Singkat

Sekretaris Musyawarah Desa bertugas untuk menyusun risalah, catatan dan laporan singkat Musyawarah Desa. Sekretaris Musyawarah Desa menyusun risalah untuk dibagikan kepada peserta dan pihak yang bersangkutan setelah acara Musyawarah Desa selesai. Risalah Musyawarah Desa secara terbuka dapat dipublikasikan melalui media komunikasi yang ada di desa agar diketahui oleh seluruh masyarakat desa.

*Risalah* adalah catatan Musyawarah Desa yang dibuat secara lengkap dan berisi seluruh jalannya pembicaraan yang dilakukan dalam pembahasan serta dilengkapi dengan catatan tentang:

- (1) Hal-hal strategis yang dibahas;
- (2) Hari dan tanggal musyawarah desa;
- (3) Tempat musyawarah desa;
- (4) Acara musyawarah desa;
- (5) Waktu pembukaan dan penutupan musyawarah desa;
- (6) Pimpinan dan sekretaris musyawarah desa;
- (7) Jumlah dan nama peserta musyawarah desa yang menandatangani daftar hadir; dan
- (8) Undangan yang hadir.

*Catatan (notulensi)* adalah catatan yang memuat pokok pembicaraan, kesimpulan, dan/atau keputusan yang dihasilkan dalam Musyawarah Desa serta dilengkapi dengan risalah musyawarah.

*Laporan singkat* memuat kesimpulan dan/atau keputusan Musyawarah Desa. Sekretaris Musyawarah Desa dengan dibantu tim perumus menyusun catatan (notulensi). Laporan singkat yang ditandatangani pimpinan atau sekretaris atas nama pimpinan Musyawarah Desa yang bersangkutan. Tim perumus berasal dari peserta Musyawarah Desa yang dipilih dan disepakati dalam Musyawarah Desa.

## 7. Penutupan Acara Musyawarah Desa

Pimpinan Musyawarah Desa menutup rangkaian acara Musyawarah Desa. Penutupan dilakukan oleh pimpinan sidang dengan terlebih dahulu dilakukan penyampaian catatan sementara dan laporan singkat hasil Musyawarah Desa. Sekretaris Musyawarah Desa menyampaikan catatan sementara dan laporan singkat hasil Musyawarah Desa. Apabila seluruh peserta atau sebagian besar peserta yang hadir dalam Musyawarah

Desa menyepakati catatan sementara dan laporan singkat, catatan sementara diubah menjadi catatan tetap dan laporan singkat ditetapkan sebagai hasil Musyawarah Desa. Catatan tetap dan laporan singkat ditandatangani oleh pimpinan Musyawarah Desa, sekretaris Musyawarah Desa, Kepala Desa, dan salah seorang wakil peserta Musyawarah Desa. Selanjutnya jika sudah dicapai keputusan Musyawarah Desa, pimpinan Musyawarah Desa menutup secara resmi acara Musyawarah Desa.


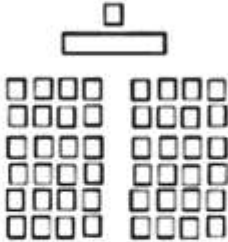


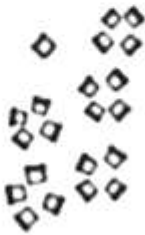
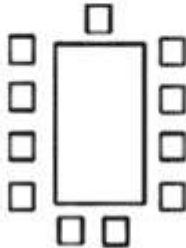
## **8. Tata Letak Ruang Musyawarah Desa**

Tata letak ruang pertemuan Musyawarah Desa adalah penyusunan peralatan, media dan fasilitas penunjang sesuai dengan tujuan dan kebutuhan musyawarah. Adapun tujuan penataan ruang musyawarah, sebagai berikut:

- (1) Memberikan kemudahan bagi peserta musyawarah agar komunikasi dan arus kerja berjalan secara optimal;
- (2) Memberikan kondisi dan kenyamanan bagi peserta rapat atau pertemuan, sehingga timbul kepuasan dalam melaksanakan tugas;
- (3) Memudahkan pengawasan, sehingga pimpinan musyawarah dapat melihat peserta terlibat secara aktif dalam pembaharuan masalah;
- (4) Memberikan kemudahan yang tinggi kepada setiap gerakan orang dari meja ke meja;
- (5) Menghindarkan diri dari kemungkinan saling mengganggu antara peserta yang satu dengan peserta lainnya;
- (6) Mempergunakan potensi ruangan dengan baik, sehingga setiap tempat dapat dimanfaatkan untuk berbagai aktivitas produktif;
- (7) Menghindari gangguan akibat kondisi tempat dan peralatan yang ada.

Ruangan pertemuan perlu disiapkan dengan cermat sebelum pelaksanaan musyawarah. Mengatur (tata letak) ruangan untuk peserta musyawarah berjumlah cukup besar dilakukan dengan mempertimbangkan suasana yang nyaman dan memungkinkan partisipasi yang luas.

**Gambar Model Penataan Ruang Musyawarah**

<p><b>Tata Letak Ruang Model O</b></p> <p>Tempat duduk disusun melingkar tanpa meja dapat dibuat jarak per 4-5 baris kursi untuk memudahkan keluar-masuk peserta.</p> 	<p><b>Tata Letak Ruang Model Kelas</b></p> <p>Tempat duduk dan meja disusun dalam dua baris berbanjar. Disusun menghadap depan kelas, dapat dibuat jarak 1 – 2 meter untuk lorong untuk memudahkan keluar-masuk peserta.</p> 
<p><b>Tata Letak Ruang Model U</b></p> <p>Tempat duduk tanpa meja disusun dalam ruangan cukup luas (aula) atau tempat terbuka.</p> 	<p><b>Tata Letak Ruang Model Q</b></p> <p>Tempat duduk tanpa meja disusun dalam ruangan bisa dilakukan di tempat balai desa, masjid atau sanggar tani.</p> 
<p><b>Tata Letak Ruang Diskusi Tanpa Meja</b></p> <p>Tempat duduk tanpa meja disusun dalam ruangan secara berkelompok.</p> 	<p><b>Tata Letak Ruang Diskusi dengan Meja</b></p> <p>Tempat duduk dan meja disusun dalam bentuk kelompok. Meja sebaiknya ringan mudah dipindah-pindah.</p> 

**i. Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa**

Dalam Permendes No. 2/2015 tentang Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa Pasal 45-56 Pengambilan keputusan dalam Musyawarah Desa pada dasarnya dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat. Dalam hal cara pengambilan keputusan tidak terpenuhi, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.

### 1. Keputusan Berdasarkan Mufakat

Pengambilan keputusan berdasarkan mufakat dilakukan setelah peserta yang hadir diberikan kesempatan untuk mengemukakan gagasan, pendapat dan saran, kemudian dipandang cukup untuk diterima oleh seluruh peserta musyawarah. Gagasan, pendapat dan pemikiran tersebut memberikan sumbangan berarti dalam merumuskan kesepakatan yang bersifat strategis yang sedang dimusyawarahkan. Untuk dapat mengambil keputusan, pimpinan Musyawarah Desa berhak untuk menyiapkan rancangan keputusan yang mencerminkan pendapat dalam Musyawarah Desa.

Keputusan berdasarkan mufakat adalah sah apabila diambil dalam Musyawarah Desa yang dihadiri oleh peserta sejumlah 2/3 dari jumlah undangan yang telah ditetapkan sebagai peserta Musyawarah Desa dan/atau disetujui oleh semua peserta yang hadir. Keputusan berdasarkan mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sah apabila ditetapkan penyelenggaraan Musyawarah Desa setelah dilakukan penundaan, dan disetujui oleh semua peserta yang hadir.

### 2. Keputusan Berdasarkan Suara Terbanyak

Keputusan berdasarkan suara terbanyak diambil apabila keputusan berdasarkan mufakat sudah tidak terpenuhi karena adanya pendirian sebagian peserta Musyawarah Desa yang tidak dapat dipertemukan lagi dengan pendirian peserta Musyawarah Desa yang lain. Pengambilan suara terbanyak dapat dilakukan dengan syarat sebagai berikut:

- a. Pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak dilakukan secara terbuka atau secara rahasia;
- b. Pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak apabila menyangkut kebijakan;
- c. Pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak secara rahasia dilakukan apabila menyangkut orang atau masalah lain yang ditentukan dalam Musyawarah Desa.

### 3. Pemungutan Suara

Keputusan berdasarkan suara terbanyak adalah sah apabila diambil dalam Musyawarah Desa dihadiri dan disetujui oleh separuh ditambah 1 (satu) orang dari jumlah peserta yang hadir. Jika dalam keputusan tidak tercapai dengan 1 (satu) kali pemungutan suara, diupayakan agar ditemukan jalan keluar yang disepakati atau dapat dilakukan pemungutan suara secara berjenjang. Pemungutan suara secara berjenjang, dilakukan untuk memperoleh 2 (dua) pilihan berdasarkan peringkat jumlah perolehan suara terbanyak.

- (1) Pemberian suara secara terbuka untuk menyatakan setuju, menolak, atau tidak menyatakan pilihan (abstain) dilakukan oleh peserta Musyawarah Desa yang hadir dengan cara lisan, mengangkat tangan, berdiri, tertulis, atau dengan cara lain yang disepakati oleh peserta Musyawarah Desa;
- (2) Penghitungan suara dilakukan dengan menghitung secara langsung tiap-tiap peserta Musyawarah Desa;

- (3) Peserta Musyawarah Desa yang meninggalkan acara dianggap telah hadir dan tidak mempengaruhi sahnya keputusan;
- (4) Dalam hal hasil pemungutan suara tidak memenuhi, dilakukan pemungutan suara ulangan yang pelaksanaannya ditangguhkan sampai Musyawarah Desa berikutnya dengan tenggang waktu tidak lebih dari 24 (dua puluh empat) jam;
- (5) Dalam hal hasil pemungutan suara ulangan ternyata tidak juga memenuhi ketentuan, pemungutan suara menjadi batal.

Pemberian suara secara rahasia dilakukan dengan tertulis, tanpa mencantumkan nama, tanda tangan pemberi suara, atau tanda lain yang dapat menghilangkan sifat kerahasiaan. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pemungutan suara secara rahasia, yaitu:

- (1) Pemberian suara secara rahasia dapat juga dilakukan dengan cara lain yang tetap menjamin sifat kerahasiaan.
- (2) Dalam hal hasil pemungutan suara tidak memenuhi ketentuan, pemungutan suara diulang sekali lagi dalam musyawarah saat itu juga.
- (3) Dalam hal hasil pemungutan suara ulang, tidak juga memenuhi ketentuan, pemungutan suara secara rahasia.

#### 4. *Berita Acara Penetapan Keputusan*

Setiap keputusan Musyawarah Desa, baik berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat maupun berdasarkan suara terbanyak bersifat mengikat bagi semua pihak yang terkait dalam pengambilan keputusan. Hasil keputusan Musyawarah Desa dituangkan dalam Berita Acara yang ditandatangani oleh Ketua Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa dan salah seorang perwakilan peserta Musyawarah Desa. Berita acara dilampiri catatan tetap dan laporan singkat.

Apabila dalam pembuatan berita acara kesepakatan Ketua Badan Permusyawaratan Desa berhalangan hadir, maka sebagai pimpinan Musyawarah Desa yang menandatangani Berita Acara. Demikian halnya, jika Kepala Desa berhalangan hadir dalam Musyawarah Desa, Berita Acara ditandatangani oleh yang mewakili Kepala Desa yang ditunjuk secara tertulis oleh Kepala Desa.

#### 5. *Tindak Lanjut Keputusan Musyawarah Desa*

Setelah Berita Acara dan keputusan ditetapkan, langkah selanjutnya menindaklanjuti hasil keputusan sebagai bentuk komitmen bersama atas kesepakatan yang dibuat. Hasil Musyawarah Desa dalam bentuk kesepakatan yang dituangkan dalam keputusan hasil musyawarah dijadikan dasar oleh Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa dalam menetapkan kebijakan Pemerintahan Desa. Kebijakan Pemerintah Desa disusun berupa Peraturan Desa yang disusun oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Badan Permusyawaratan Desa harus menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa dalam rangka memastikan keputusan hasil Musyawarah Desa menjadi

dasar dalam penyusunan Peraturan Desa. Dimana, kedua kelembagaan berwenang dalam menyusun Peraturan Desa dan harus memastikan keputusan hasil Musyawarah Desa menjadi dasar dalam penyusunan Peraturan Desa. Mekanisme penyusunan Peraturan Desa diuraikan sebagai berikut:

- (1) Rancangan peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa, dan badan Permusyawaratan Desa dapat mengusulkan rancangan peraturan Desa kepada pemerintah desa;
- (2) Rancangan peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa untuk mendapatkan masukan;
- (3) Rancangan peraturan Desa ditetapkan oleh kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa;
- (4) Rancangan peraturan Desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa kepada kepala Desa untuk ditetapkan menjadi peraturan Desa paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal kesepakatan;
- (5) Rancangan peraturan Desa wajib ditetapkan oleh kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 15 (lima belas) Hari terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan Desa dari pimpinan Badan Permusyawaratan Desa;
- (6) Peraturan Desa dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan dalam lembaran Desa dan berita Desa oleh sekretaris Desa;
- (7) Peraturan Desa yang telah diundangkan disampaikan kepada bupati/walikota sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) Hari setelah diundangkan;
- (8) Peraturan Desa wajib disebarluaskan oleh Pemerintah Desa.

#### 6. *Penyelesaian Perselisihan*

Seringkali dalam penyelesaian masalah tidak ditemukan titik temu atau kesepakatan para pihak meskipun sudah dilakukan pertemuan atau musyawarah secara intensif. Demikian halnya dalam Musyawarah Desa apabila terjadi perselisihan, maka perlu ditemukan jalan keluarnya dengan mengedepankan nilai-nilai atau semangat kebersamaan dan kekeluargaan. Apabila terjadi perselisihan di desa sebagai dampak dari adanya ketidaksepakatan antarpeserta Musyawarah Desa, penyelesaiannya difasilitasi dan diselesaikan oleh camat atau sebutan lain. Penyelesaian perselisihan bersifat final dan ditetapkan dalam berita acara yang ditandatangani oleh para pihak dan pejabat yang memfasilitasi penyelesaian perselisihan.

## **j. Panduan Notulensi Musyawarah Desa**

### **1. Pengertian**

Dalam setiap Musyawarah Desa pimpinan harus membuat notulen hasil pembahasan untuk dicatat dan didokumentasikan mencatat dan mendokumentasikan setiap ide, gagasan, peristiwa dan catatan yang berkembang dalam pembahasan masalah. Notulen merupakan catatan singkat mengenai jalannya persidangan dalam Musyawarah Desa serta hal yang dibicarakan dan diputuskan. Seseorang yang ditunjuk untuk menjadi penulis risalah disebut notulis. Notulen musyawarah secara sederhana diartikan sebagai laporan atau pencatatan secara kata demi kata seluruh pembicaraan dalam musyawarah, tanpa menghilangkan atau menambahkan kata lain (kata dari notulis).

### **2. Fungsi Notulen**

Fungsi notulen dalam Musyawarah Desa, yaitu:

- (1) Dokumen dan alat bukti;
- (2) Sumber informasi untuk peserta yang tidak hadir;
- (3) Pedoman untuk musyawarah berikutnya;
- (4) Alat pengingat untuk peserta musyawarah;
- (5) Alat untuk pertemuan selanjutnya.

### **3. Karakteristik Notulen**

Notulen Musyawarah Desa yang baik harus memenuhi beberapa kriteria sebagai berikut:

- (1) Lengkap berisi semua informasi walaupun dalam penulisannya ringkas, tidak bertele-tele;
- (2) Bahasa notulen mudah dipahami peserta musyawarah;
- (3) Setiap pembicaraan ditulis secara terperinci dan satu sama lain saling terkait;
- (4) Dapat membantu pimpinan dalam pengambilan kebijakan dan keputusan;
- (5) Dapat dijadikan alat bukti, bila terjadi sesuatu permasalahan atau sebagai alat bukti di pengadilan dan lain-lain;
- (6) Dapat membantu mengingatkan kembali bagi pemangku kepentingan terkait bila memerlukan lagi notulen tersebut.

### **4. Persyaratan dan Kompetensi Notulis**

Menjadi seorang notulis yang handal diperlukan beberapa keahlian yang harus dimiliki, yaitu:

- (1) Mendengarkan dan menulis;
- (2) Memilah dan memilih hal yang penting dan yang tidak penting;
- (3) Konsentrasi yang tinggi;
- (4) Menulis cepat/*stenografi/shorthand*;
- (5) Bersikap objektif dan jujur;



- (6) Menguasai bahasa teknis atau baku;
- (7) Menguasai materi pembahasan;
- (8) Mengetahui dan memenuhi kebutuhan pembaca notulen;
- (9) Mengemukakan hasil mendengarkan dengan cepat, ringkas, dan tepat;
- (10) Menguasai metode pencatatan secara sistematis;
- (11) Menguasai metode pengolahan data;
- (12) Menguasai berbagai hal yang berkaitan dengan musyawarah; dan
- (13) Menyimpulkan hasil musyawarah.

## 5. Kewenangan Notulis

Seorang notulis dalam Musyawarah Desa memiliki hak dan kewajiban yang melekat dalam tugasnya agar menghasilkan catatan atau resume hasil musyawarah yang utuh dan baik. Berikut ini diuraikan beberapa keistimewaan yang harus diperoleh notulis. yaitu:

- (1) Notulis diberi informasi terkait latar belakang, tujuan musyawarah, pokok masalah dan jenis musyawarah sebelum dilaksanakan. Notulis harus mengetahui susunan acara termasuk pokok masalah atau materi yang akan dibahas oleh peserta agar dapat dipelajari sehingga memudahkan dalam menyusun notulen;
- (2) Notulis diberi dokumen atau makalah yang dibagikan kepada peserta musyawarah yang lain pada saat pelaksanaan musyawarah;
- (3) Notulis diperbolehkan untuk meminta agar peserta musyawarah menjelaskan atau menyempurnakan kesimpulan yang dikemukakan notulis;
- (4) Notulis mempunyai kesempatan untuk mengajukan pertanyaan pada saat musyawarah berlangsung;
- (5) Setiap sesi berakhir notulis mempunyai hak untuk memperoleh rangkuman dan kesimpulan musyawarah;
- (6) Agar dapat menyempurnakan notulennya, notulis berhak berbicara pada setiap sesi pembahasan;
- (7) Notulis duduk di sebelah pemimpin musyawarah, agar mudah berkomunikasi dan memperoleh informasi secara maksimal. Pemimpin musyawarah dapat menyampaikan bahasa isyarat, petunjuk, bisikan atau surat kecil;
- (8) Apabila musyawarah berlangsung terlalu lama, maka perlu disiapkan beberapa orang untuk menjadi notulis. Setiap acara berlangsung dua jam, notulis digantikan dengan yang orang lain karena pekerjaan notulis membutuhkan konsentrasi yang tinggi dan melelahkan. Bahkan dalam musyawarah yang besar notulis diganti setiap setengah jam;
- (9) Ketika menyusun notulen, seorang notulis tidak boleh mengerjakan hal lain karena memerlukan konsentrasi yang penuh;
- (10) Jika musyawarah membutuhkan waktu pengkajian yang lebih lama dan berlangsung alot serta rumit, maka notulis berhak memperoleh keleluasaan untuk menyusun notulen akhir. Perbandingan waktu antara mengolah data dengan

lamanya musyawarah yaitu 3 : 1. Artinya musyawarah berlangsung selama 1 jam, maka setelah musyawarah waktu yang dibutuhkan notulis untuk mengolah data hasil musyawarah ialah selama 3 jam.

## 6. Garis-Garis Besar Notulensi Musyawarah

### *Isi notulen*

Notulen hasil musyawarah yang baik adalah yang ringkas tetapi lengkap serta jelas. Notulen yang lengkap berisi hal-hal sebagai berikut:

- Nama badan atau lembaga yang menyelenggarakan Musyawarah Desa;
- Sifat musyawarah (rutin, biasa, luar biasa, tahunan, rahasia dan lain-lain);
- Hari dan tanggal diselenggarakan Musyawarah Desa;
- Tempat musyawarah;
- Waktu mulai dan berakhirnya (kalau tidak pasti ditulis sampai dengan selesai);
- Nama dan jabatan pimpinan musyawarah;
- Daftar hadir peserta;
- Koreksi dan perbaikan Musyawarah Desa yang terdahulu;
- Catatan semua persoalan yang belum ada keputusan;
- Usul-usul atau perbaikan;
- Tanggal atau bulan kapan akan diadakan musyawarah kembali;
- Penundaan musyawarah dan tanggal penundaan (bila perlu);
- Tanda tangan notulis dan pimpinan musyawarah.

## 7. Susunan Notulen Musyawarah Desa

Notulen harus disusun secara berurutan sesuai dengan topik dan subtopik pembahasan agar tidak mudah bagi pembaca untuk mempelajari dan merangkai peristiwa. Berikut ini diuraikan susunan notulen musyawarah:

- (1) Nomor pertemuan (musyawarah) dan jenis musyawarah perlu disebutkan;
- (2) Jam dimulai pertemuan harus disebutkan demikian waktu berakhirnya, Apabila belum pasti selesainya, maka ditulis mulai pukul 8.00 sampai selesai;
- (3) Daftar hadir semua ditandatangani oleh peserta dan harus dilampirkan pada notulen;
- (4) Meskipun notulen ditulis secara ringkas, tetapi setiap pembicaraan harus disebutkan namanya;
- (5) Nama pendukung, terutama yang tidak disetujui jangan dituliskan, lebih baik ditulis;
- (6) Setelah musyawarah selesai notulis mengoreksi kembali setiap catatan penting dan menyalin kembali atau di ketik dan disimpan dalam penyimpanan, dan ditandatangani oleh notulis serta Ketua;
- (7) Bila perlu digandakan untuk dibagikan pada yang tidak hadir pada waktu musyawarah, atau dibagikan pada waktu musyawarah berikutnya.

**a. Latar Belakang**

Perencanaan pembangunan desa merupakan hal penting dalam menentukan arah dan kebijakan pembangunan di desa. Tidak ada pembangunan yang dapat dilakukan tanpa perencanaan yang disusun berdasarkan kerangka metodologi yang sesuai peraturan dan peundang-undangan yang ada. Perencanaan Pembangunan desa merupakan menivestasi dari kewenangan desa berdasarkan asal usul dan kewenangan lokal berskala desa, yang di dalamnya mengandung unsur kewenangan mengatur dan mengurus pembanguna desa.

Membangun kemandirian desa dalam kerangka Desa Membangun harus dimulai dari proses perencanaan dan penganggaran desa yang baik, dan diikuti dengan tata kelola program yang baik pula. Pembangunan desa yang efektif bukanlah semata-mata karena adanya kesempatan dengan adanya bantuan pendanaan yang cukup besar, akan tetapi merupakan hasil dari penentuan pilihan-pilihan prioritas kegiatan yang memang menjadi kebutuhan desa.

Dengan kewenangan yang begitu besar, dan dukungan sumberdaya yang besar pula, maka desa diharapkan mampu membangun dirinya untuk tumbuh dan berkempang sebagai salah satu kekuatan dalam membangun Indonesia dari pinggiran. Ini merupakan salah satu dari Nawa Cita Pemerintahan Kabinet Kerja, yang ingin mejadikan desa sebagai pilar utama dalam memangun Indonesia. Untuk itu, kita tidak boleh mengulang kesalahan masa lalu, dimana perencanaan pembangunan desa dibuat "*ala kadarnya*", tidak melakukan kajian yang sungguh-sungguh sehingga tidak bisa membedakan mana kebutuhan untuk masyarakat desa dan mana yang hanya keinginan sebagian kecil elit desa.

Harapan menjadikan desa sebagai salah satu pilar utama dalam membangun Indonesia hanya dapat diwujudkan jika Pemerintah Desa bersama masyarakatnya sungguh-sungguh melaksanakan perencanaan pembangunan desa yang baik. Pemerintah desa dan masyarakatnya perlu "*merevolusi mental*" untuk meninggalkan kebiasaan lama yang menjadi proses perencanaan hanya sebatas "*menggugurkan kewajiban*".

## **b. Pengertian**

Berdasarkan Permendagri No 114 tahun 2014 Pasal 1, perencanaan Pembangunan Desa merupakan proses pentahapan kegiatan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan Badan permusyawaratan Desa dan Unsur Masyarakat secara partisipatif guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya desa dalam rangka mencapai tujuan pembangunan desa (Permendagri No 114 tahun 2014 Pasal 1).

Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa Pasal 79 menegaskan bahwa Pemerintah Desa harus menyusun perencanaan pembangunan desa sesuai kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan kabupaten/kota. Kemudian pasal 115 PP 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No 6/2014 tentang Desa menyatakan Perencanaan pembangunan Desa menjadi pedoman bagi Pemerintah Desa dalam menyusun rancangan RPJM Desa, RKP Desa, dan daftar usulan RKP Desa.

Pentingnya desa memiliki perencanaan pembangunan, karena desa harus mengatur dan mengurus desa sesuai dengan kewenangannya sebagai desa sebagai *self governing community*. Artinya, perencanaan desa akan semakin memperkuat hak dan kewenangan desa sekaligus mengoptimalkan sumber kekayaan desa (aset desa) sebagai kekuatan utama membangun desa. Desa tidak lagi selalu "*menunggu perintah atasan*" dalam menyelenggarakan urusan dirinya sendiri, ada keberanian dan kreativitas serta inovasi yang terumuskan dalam dokumen perencanaan yang legal di desa.

Dengan membangun mekanisme perencanaan desa yang didasarkan pada aspirasi dan partisipasi masyarakat yang ditetapkan dengan peraturan desa, mencerminkan keberpihakan negara terhadap hak-hak desa untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Upaya pemenuhan hak-hak dasar masyarakat melalui kebijakan perencanaan bukan sekedar pemanis kata, tapi benar-benar menjadi kenyataan.

Perencanaan pembangunan desa sebaiknya memperhatikan hakekat dan sifat desa yang tentu berbeda dengan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan perwujudan asas desentralisasi. Sedangkan kemandirian desa berangkat dari asas rekognisi (pengakuan dan penghormatan) serta asas subsidiaritas (lokalisasi penggunaan kewenangan dan pengambilan keputusan atau bisa disebut sebagai penerapan kewenangan berskala lokal desa). Dengan kalimat lain, hakikat dan sifat kemandirian desa adalah kemandirian dari dalam dan kemandirian dari bawah. Sebagai contoh, selama ini desa bisa mengembangkan sumber daya lokal secara mandiri (misalnya mendirikan pasar desa, lumbung desa, pengadaan air bersih, dll.) tanpa harus dikontrol oleh regulasi dari atas.

## **c. Kewenangan**

Perencanaan pada dasarnya merupakan irisan antara pemerintahan dan pembangunan desa. Pemerintahan mencakup kewenangan, kelembagaan, perencanaan, dan penganggaran. Perencanaan desa harus berangkat dari kewenangan desa. Perencanaan desa bukan sekadar membuat usulan yang disampaikan kepada pemerintah daerah,

yang lebih penting perencanaan desa adalah keputusan politik yang diambil secara bersama oleh pemerintah desa dan masyarakat desa.

Kewenangan desa yang menjadi dasar perencanaan desa kemudian dipertegas dalam pasal 34 PP 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No 6/2014 tentang Desa yaitu;

- (1) Kewenangan desa berdasarkan hak asal usul paling sedikit terdiri atas; system organisasi masyarakat adat; pembinaan kelembagaan masyarakat; pembinaan lembaga dan hukum adat; pengelolaan tanah kas Desa; dan pengembangan peran masyarakat Desa.
- (2) Kewenangan lokal berskala desa paling sedikit terdiri atas kewenangan: pengelolaan tambatan perahu; pengelolaan pasar Desa; pengelolaan tempat pemandian umum; pengelolaan jaringan irigasi; pengelolaan lingkungan permukiman masyarakat Desa; pembinaan kesehatan masyarakat dan pengelolaan pos pelayanan terpadu; pengembangan dan pembinaan sanggar seni dan belajar; pengelolaan perpustakaan Desa dan taman bacaan; pengelolaan embung Desa; pengelolaan air minum berskala Desa; dan pembuatan jalan Desa antar permukiman ke wilayah pertanian.
- (3) Kewenangan tersebut mengindikasikan bahwa rencana pembangunan desa tidak hanya bersifat fisik dan infrastruktur seperti yang terjadi selama ini, tetapi menyangkut juga pelayanan publik, ekonomi dan pengembangan kelembagaan serta pemberdayaan masyarakat dan desa.

#### d. Prinsip-Prinsip

Prinsip-prinsip perencanaan desa sebagai berikut;

- (1) **Belajar dari pengalaman dan menghargai perbedaan**, yaitu bagaimana perencanaan desa dikembangkan dengan memetik pembelajaran terutama dari keberhasilan yang diraih. Dalam kehidupan antar masyarakat di desa tentu ada perbedaan sehingga penting untuk mengelola perbedaan menjadi kekuatan yang saling mengisi.
- (2) **Berorientasi pada tujuan praktis dan strategis**, yaitu rencana yang disusun harus dapat memberikan keuntungan dan manfaat langsung secara nyata bagi masyarakat. Rencana pembangunan desa juga harus membangun sistem yang mendukung perubahan sikap dan perilaku sebagai rangkaian perubahan sosial.
- (3) **Keberlanjutan**, yaitu proses perencanaan harus mampu mendorong keberdayaan masyarakat. Perencanaan juga harus mampu mendorong keberlanjutan ketersediaan sumber daya lainnya.
- (4) **Penggalian informasi desa dengan sumber utama dari masyarakat desa**, yaitu bagaimana rencana pembangunan disusun mengacu pada hasil pemetaan apresiatif desa.
- (5) **Partisipatif dan demokratis**, yaitu pelibatan masyarakat dari berbagai unsur di desa termasuk perempuan, kaum miskin, kaum muda, dan kelompok marjinal

lainnya. Harus dipastikan agar mereka juga ikut serta dalam pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan tidak semata karena suara terbanyak namun juga dengan analisis yang baik.

- (6) **Pemberdayaan dan kaderisasi**, yaitu proses perencanaan harus menjamin upaya-upaya menguat-kan dan memberdayakan masyarakat terutama perempuan, kaum miskin, kaum muda, dan kelompok marjinal lainnya
- (7) **Berbasis kekuatan**, yaitu landasan utama penyusunan rencana pembangunan desa adalah kekuatan yang dimiliki di desa. Dukungan pihak luar hanyalah stimulan untuk mendukung percepatannya.
- (8) **Keswadayaan**, yaitu proses perencanaan harus mampu membangkitkan, menggerakkan, dan mengembangkan keswadayaan masyarakat.
- (9) **Keterbukaan dan pertanggungjawaban**, yaitu proses perencanaan terbuka untuk diikuti oleh berbagai unsur masyarakat desa dan hasilnya dapat diketahui oleh masyarakat. Hal ini mendorong terbangunnya kepercayaan di semua tingkatan sehingga bisa dipertanggungjawabkan bersama.

#### e. Landasan Hukum

Sebelum Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa lahir, desa telah mengenal sistem perencanaan pembangunan partisipatif. Acuan atau landasan hukumnya waktu itu adalah UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewajiban desa membuat perencanaan pembangunan dipertegas melalui PP No.72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa sebagai regulasi teknis turunan dari UU No.32 Tahun 2004 tersebut.

Secara khusus, pengaturan pelaksanaan musrenbang diatur dalam UU No.25 tahun 2004 tentang SPPN. Aturan teknisnya kemudian diatur di Permendagri No.66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Desa. Permendagri ini memuat petunjuk teknis penyelenggaraan Musrenbang untuk penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) 5 tahunan dan Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP Desa) tahunan.

Pada praktiknya, meskipun desa telah diwajibkan membuat perencanaan, usulan program yang digagas masyarakat dan pemerintah desa jarang sekali terakomodir dalam kebijakan perencanaan pembangunan tingkat daerah. Tidak sedikit pemerintah desa yang mengeluh karena daftar usulan program prioritas dalam RKP Desa pada akhirnya terbengkelai menjadi daftar usulan saja. Meski telah berkali-kali diperjuangkan melalui forum musrenbang kecamatan, forum SKPD dan musrenbang kabupaten, usulan program prioritas dari desa itu pun harus kandas karena kuatnya kepentingan pihak di luar desa dalam mempengaruhi kebijakan pembangunan daerah. Pada akhirnya, kue APBD lebih banyak terserap untuk membiayai program-program daerah. Kalau toh ada proyek pembangunan di desa, desa hanya menjadi lokus proyek saja, bukan pelaksana apalagi penanggung jawab proyek.

Kelahiran UU No. 6 Tahun 2014 berupaya menyempurnakan sistem perencanaan desa partisipatif sebelumnya. Berbeda dengan sistem perencanaan desa di bawah rezim

UU No. 32 tahun 2004, UU No. 6 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada desa untuk mengurus rumah tangganya sendiri membuat perencanaan pembangunan sesuai dengan kewenangnya. Di sini, minimal ada dua kewenangan yaitu kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Selain itu, dengan perubahan masa kepemimpinan kepala desa dari lima tahun menjadi enam tahun, periode perencanaan pembangunan pun berubah dari lima tahunan menjadi enam tahunan.

Bahkan untuk menangkalkan praktik pasar proyek pembangunan di desa, UU No.6 tahun 2014 pada pasal 79 ayat (4) menegaskan bahwa Peraturan Desa tentang RPJM Desa dan RKP Desa sebagai produk (*output*) perencanaan menjadi satu-satunya dokumen perencanaan di desa. Pihak lain di luar pemerintah desa yang hendak menawarkan kerjasama ataupun memberikan bantuan program pembangunan harus mempedomani kedua produk perencanaan desa tersebut. Pasal tersebut mengatkan bahwa di masa mendatang, desa tidak lagi menjadi obyek atau hanya menjadi lokasi proyek dari atas tapi menjadi subyek dan arena bagi orang desa menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan dan kemasyarakatan. Dengan kata lain, desa membangun bukan membangun desa. Pada pasal 78 ayat (92) UU No. 6 Tahun 2014 disebutkan bahwa pembangunan desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan.

Pada tahap perencanaan pasal 79 kemudian menjelaskan “pemerintah desa menyusun perencanaan pembangunan desa sesuai dengan kewenangnya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan kabupaten/kota”.

#### **f. Ruang Lingkup**

Lalu perencanaan apa saja yang termasuk dalam perencanaan pembangunan desa?. Pada pasal 79 ayat (2) kemudian menyebutkan ada dua yaitu;

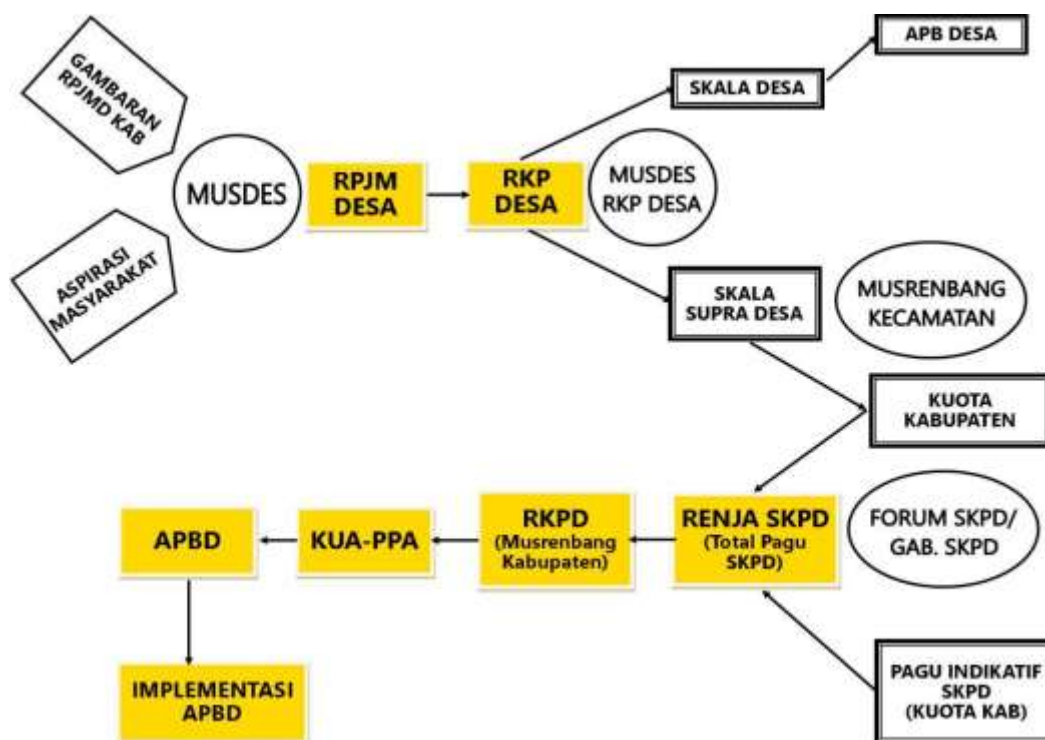
- (1) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) untuk jangka waktu 6 tahun;
- (2) Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa), merupakan penjabaran dari RPJM Desa untuk jangka waktu satu tahun.

RPJM Desa pada hakikatnya adalah rencana enam tahunan yang memuat visi dan misi kepala desa terpilih yang dituangkan menjadi visi misi desa, sehingga warga dapat mengetahui arah kebijakan pembangunan desa, arah kebijakan keuangan desa, dan kebijakan umum desa. Sementara RKP Desa merupakan penjabaran dari RPJM Desa untuk jangka waktu satu tahun dan dibedakan antara 2 jenis kegiatan perencanaan; (1). Kegiatan yang akan didanai APB Desa, terutama berdasarkan kewenangan lokal skala desa dan (2). Kegiatan yang tidak mampu dibiayai melalui APB Desa dan bukan merupakan kewenangan lokal skala desa seperti kegiatan yang mencakup kawasan perdesaan yang perlu diusulkan melalui mekanisme Musrenbang Kecamatan hingga kabupaten. RKP Desa memuat informasi prioritas program, kegiatan, serta kebutuhan pembangunan desa yang didanai oleh APB Desa, swadaya masyarakat desa, dan/atau

APBD Kabupaten/kota. Dengan demikian RPJM Desa dan RKP Desa merupakan prasyarat dan pedoman bagi pemerintah dalam penyusunan APB Desa.

**g. Siklus Perencanaan Pembangunan**

Adapun siklus perencanaan pembangunan desa sebagai berikut:



**h. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa**

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, selanjutnya disingkat RPJM Desa, adalah Rencana Kegiatan Pembangunan Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun, dan Rencana Kerja Pemerintah Desa, selanjutnya disingkat RKP Desa, adalah penjabaran dari RPJM Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

RPJM Desa, ditetapkan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan terhitung sejak pelantikan Kepala Desa. RKP Desa mulai disusun oleh pemerintah Desa pada bulan Juli tahun berjalan.

Rancangan RPJM Desa memuat visi dan misi kepala Desa, arah kebijakan pembangunan Desa, serta rencana kegiatan yang meliputi bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, antara lain: penetapan dan penegasan batas Desa; pendataan Desa; penyusunan tata ruang Desa; penyelenggaraan musyawarah Desa; pengelolaan informasi Desa; penyelenggaraan



perencanaan Desa; penyelenggaraan evaluasi tingkat perkembangan pemerintahan Desa; penyelenggaraan kerjasama antar Desa; pembangunan sarana dan prasarana kantor Desa; dan kegiatan lainnya sesuai kondisi Desa.

Bidang pelaksanaan pembangunan Desa antara lain:

- (1) **Pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan Desa** antara lain: tambatan perahu; jalan pemukiman; jalan Desa antar permukiman ke wilayah pertanian; pembangkit listrik tenaga mikrohidro ; lingkungan permukiman masyarakat Desa; dan infrastruktur Desa lainnya sesuai kondisi Desa.
- (2) **Pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan sarana dan prasarana kesehatan** antara lain: air bersih berskala Desa; sanitasi lingkungan;
- (3) **Pelayanan kesehatan Desa** seperti posyandu; dan sarana dan prasarana kesehatan lainnya sesuai kondisi Desa.
- (4) **Pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan dan kebudayaan** antara lain: taman bacaan masyarakat; pendidikan anak usia dini; balai pelatihan/kegiatan belajar masyarakat; pengembangan dan pembinaan sanggar seni; dan sarana dan prasarana pendidikan dan pelatihan lainnya sesuai kondisi Desa.
- (5) **Pengembangan usaha ekonomi produktif serta pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan sarana dan prasarana ekonomi** antara lain: pasar Desa; pembentukan dan pengembangan BUM Desa; penguatan permodalan BUM Desa; pembibitan tanaman pangan; penggilingan padi; lumbung Desa; pembukaan lahan pertanian; pengelolaan usaha hutan Desa; kolam ikan dan pembenihan ikan; kapal penangkap ikan; *cold storage* (gudang pendingin); tempat pelelangan ikan; tambak garam; kandang ternak; instalasi biogas; mesin pakan ternak; sarana dan prasarana ekonomi lainnya sesuai kondisi Desa.
- (6) **Pelestarian lingkungan hidup** antara lain: penghijauan; pembuatan terasering; pemeliharaan hutan bakau; perlindungan mata air; pembersihan daerah aliran sungai; perlindungan terumbu karang; dan kegiatan lainnya sesuai kondisi Desa.
- (7) **Bidang Pembinaan Kemasyarakatan** antara lain: pembinaan lembaga kemasyarakatan; penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban; pembinaan kerukunan umat beragama; pengadaan sarana dan prasarana olah raga; pembinaan lembaga adat; pembinaan kesenian dan sosial budaya masyarakat; dan kegiatan lain sesuai kondisi Desa.
- (8) **Bidang Pemberdayaan Masyarakat** antara lain: pelatihan usaha ekonomi, pertanian, perikanan dan perdagangan; pelatihan teknologi tepat guna; pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan bagi kepala Desa, perangkat Desa, dan Badan Pemusyawaratan Desa; peningkatan kapasitas masyarakat, antara lain: kader pemberdayaan masyarakat Desa; kelompok usaha ekonomi produktif; kelompok perempuan, kelompok tani, kelompok masyarakat miskin, kelompok nelayan, kelompok pengrajin, kelompok pemerhati dan perlindungan anak, kelompok pemuda; dan kelompok lain sesuai kondisi Desa.

Kepala Desa menyelenggarakan penyusunan RPJM Desa dengan mengikutsertakan unsur masyarakat Desa. Penyusunan RPJM Desa dilaksanakan dengan mempertimbangkan kondisi objektif Desa dan prioritas program dan kegiatan kabupaten/kota. Penyusunan RPJM Desa, dilakukan dengan kegiatan yang meliputi:

- (1) Pembentukan tim penyusun RPJM Desa;
- (2) Penyelarasan arah kebijakan perencanaan pembangunan kabupaten/kota;
- (3) Pengkajian keadaan Desa;
- (4) Penyusunan rencana pembangunan Desa melalui musyawarah Desa;
- (5) Penyusunan rancangan RPJM Desa;
- (6) Penyusunan rencana pembangunan Desa melalui musyawarah perencanaan pembangunan Desa; dan
- (7) Penetapan RPJM Desa.

### **1. Pembentukan Tim Penyusun RPJM Desa**

Kepala Desa membentuk tim penyusun RPJM Desa, yang terdiri dari:

- (1) kepala Desa selaku pembina;
- (2) sekretaris Desa selaku ketua;
- (3) ketua lembaga pemberdayaan masyarakat selaku sekretaris; dan
- (4) anggota yang berasal dari perangkat Desa, lembaga pemberdayaan masyarakat, kader pemberdayaan masyarakat Desa, dan unsur masyarakat lainnya.

Jumlah anggota tim penyusun RPJM Des, paling sedikit 7 (tujuh) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang. Tim penyusun RPJM Des, harus mengikutsertakan perempuan. Tim penyusun RPJM Des ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa. Tim penyusun RPJM Desa melaksanakan kegiatan sebagai berikut:

- (1) Penyelarasan arah kebijakan pembangunan Kabupaten/Kota;
- (2) Pengkajian keadaan Desa;
- (3) Penyusunan rancangan RPJM Desa; dan
- (4) Penyempurnaan rancangan RPJM Desa.

### **2. Penyelarasan Arah Kebijakan Pembangunan Kabupaten/Kota**

Tim penyusun RPJM Desa kemudian melakukan penyelarasan arah kebijakan pembangunan kabupaten/kota untuk mengintegrasikan program dan kegiatan pembangunan Kabupaten/Kota dengan pembangunan Desa. Penyelarasan arah kebijakan pembangunan kabupaten/kota dilakukan dengan mengikuti sosialisasi dan/atau mendapatkan informasi tentang arah kebijakan pembangunan kabupaten/kota dari SKPD yang berwenang.

Informasi arah kebijakan pembangunan kabupaten/kota sekurang-kurangnya meliputi:

- (1) Rencana pembangunan jangka menengah daerah kabupaten/kota;
- (2) Rencana strategis satuan kerja perangkat daerah;
- (3) Rencana umum tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- (4) Rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota; dan
- (5) Rencana pembangunan kawasan perdesaan.

Kegiatan penyelarasan, dilakukan dengan cara mendata dan memilah rencana program dan kegiatan pembangunan Kabupaten/Kota yang akan masuk ke Desa. Rencana program dan kegiatan, dikelompokkan menjadi bidang penyelenggaraan pemerintahan Desa, pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Hasil pendataan dan pemilahan, dituangkan dalam format data rencana program dan kegiatan pembangunan yang akan masuk ke Desa. Data rencana program dan kegiatan, menjadi lampiran hasil pengkajian keadaan Desa.

### **3. Pengkajian Keadaan Desa**

Tim penyusun RPJM Desa melakukan pengkajian keadaan Desa dalam rangka mempertimbangkan kondisi objektif Desa. Pengkajian keadaan Desa, meliputi kegiatan sebagai berikut:

- (1) Penyelarasan data Desa;
- (2) Penggalan gagasan masyarakat; dan
- (3) Penyusunan laporan hasil pengkajian keadaan Desa.

Laporan hasil pengkajian keadaan desa menjadi bahan masukan dalam musyawarah Desa dalam rangka penyusunan perencanaan pembangunan Desa.

#### **a. Penyelarasan Data Desa**

Penyelarasan data Desa dilakukan melalui kegiatan:

- (1) Pengambilan data dari dokumen data Desa;
- (2) Perbandingan data Desa dengan kondisi Desa terkini.

Data Desa, meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, sumber daya pembangunan, dan sumber daya sosial budaya yang ada di Desa. Hasil penyelarasan data Desa, dituangkan dalam format data Desa. Format data Desa, menjadi lampiran laporan hasil pengkajian keadaan Desa, dan menjadi bahan masukan dalam musyawarah Desa dalam rangka penyusunan perencanaan pembangunan Desa.

#### **b. Penggalan Gagasan**

Penggalan gagasan masyarakat dilakukan untuk menemukenali potensi dan peluang pendayagunaan sumber daya Desa, dan masalah yang dihadapi Desa. Hasil penggalan gagasan, menjadi dasar bagi masyarakat dalam merumuskan usulan rencana kegiatan.

Usulan rencana kegiatan, meliputi penyelenggaraan pemerintahan Desa, pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Penggalian gagasan, dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan seluruh unsur masyarakat Desa sebagai sumber data dan informasi. Pelibatan masyarakat Desa, dapat dilakukan melalui musyawarah dusun dan/atau musyawarah khusus unsur masyarakat, seperti antara lain: tokoh adat; tokoh agama; tokoh masyarakat; tokoh pendidikan; kelompok tani; kelompok nelayan; kelompok perajin; kelompok perempuan; kelompok pemerhati dan perlindungan anak; kelompok masyarakat miskin; dan kelompok-kelompok masyarakat lain sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa. Tim penyusun RPJM Desa melakukan pendampingan terhadap musyawarah dusun dan/atau musyawarah khusus unsur masyarakat.

Penggalian gagasan, dilakukan dengan cara diskusi kelompok secara terarah, dengan menggunakan sketsa Desa, kalender musim dan bagan kelembagaan Desa sebagai alat kerja untuk menggali gagasan masyarakat. Tim penyusun RPJM Desa dapat menambahkan alat kerja, dalam rangka meningkatkan kualitas hasil penggalian gagasan. Dalam hal terjadi hambatan dan kesulitan dalam penerapan alat kerja, tim penyusun RPJM Desa dapat menggunakan alat kerja lainnya yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan masyarakat Desa.

#### **c. Analisa Data dan Pelaporan**

Tim penyusun RPJM Desa melakukan rekapitulasi usulan rencana kegiatan pembangunan Desa berdasarkan usulan rencana kegiatan dituangkan dalam format usulan rencana kegiatan. Rekapitulasi usulan rencana kegiatan, menjadi lampiran laporan hasil pengkajian keadaan Desa. Tim penyusun RPJM Desa menyusun laporan hasil pengkajian keadaan desa yang dituangkan dalam berita acara, yang dilampiri dokumen:

- (1) data Desa yang sudah diselaraskan;
- (2) data rencana program pembangunan kabupaten/kota yang akan masuk ke Desa;
- (3) data rencana program pembangunan kawasan perdesaan; dan
- (4) rekapitulasi usulan rencana kegiatan pembangunan Desa dari dusun dan/atau kelompok masyarakat.

Tim penyusun RPJM Desa melaporkan kepada kepala Desa hasil pengkajian keadaan Desa. Kepala Desa menyampaikan laporan kepada Badan Permusyawaratan Desa setelah menerima laporan dalam rangka penyusunan rencana pembangunan Desa melalui musyawarah Desa.

#### **4. Penyusunan Rencana Pembangunan Desa melalui Musyawarah Desa**

Badan Permusyawaratan Desa menyelenggarakan musyawarah Desa berdasarkan laporan hasil pengkajian keadaan desa. Musyawarah Desa, membahas dan menyepakati sebagai berikut:

- (1) Laporan hasil pengkajian keadaan Desa;

- (2) Rumusan arah kebijakan pembangunan Desa yang dijabarkan dari visi dan misi kepala Desa; dan
- (3) Rencana prioritas kegiatan penyelenggaraan pemerintahan Desa, pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Pembahasan rencana prioritas kegiatan, dilakukan dengan diskusi kelompok secara terarah yang dibagi berdasarkan bidang penyelenggaraan pemerintahan Desa, pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Diskusi kelompok secara terarah, membahas sebagai berikut:

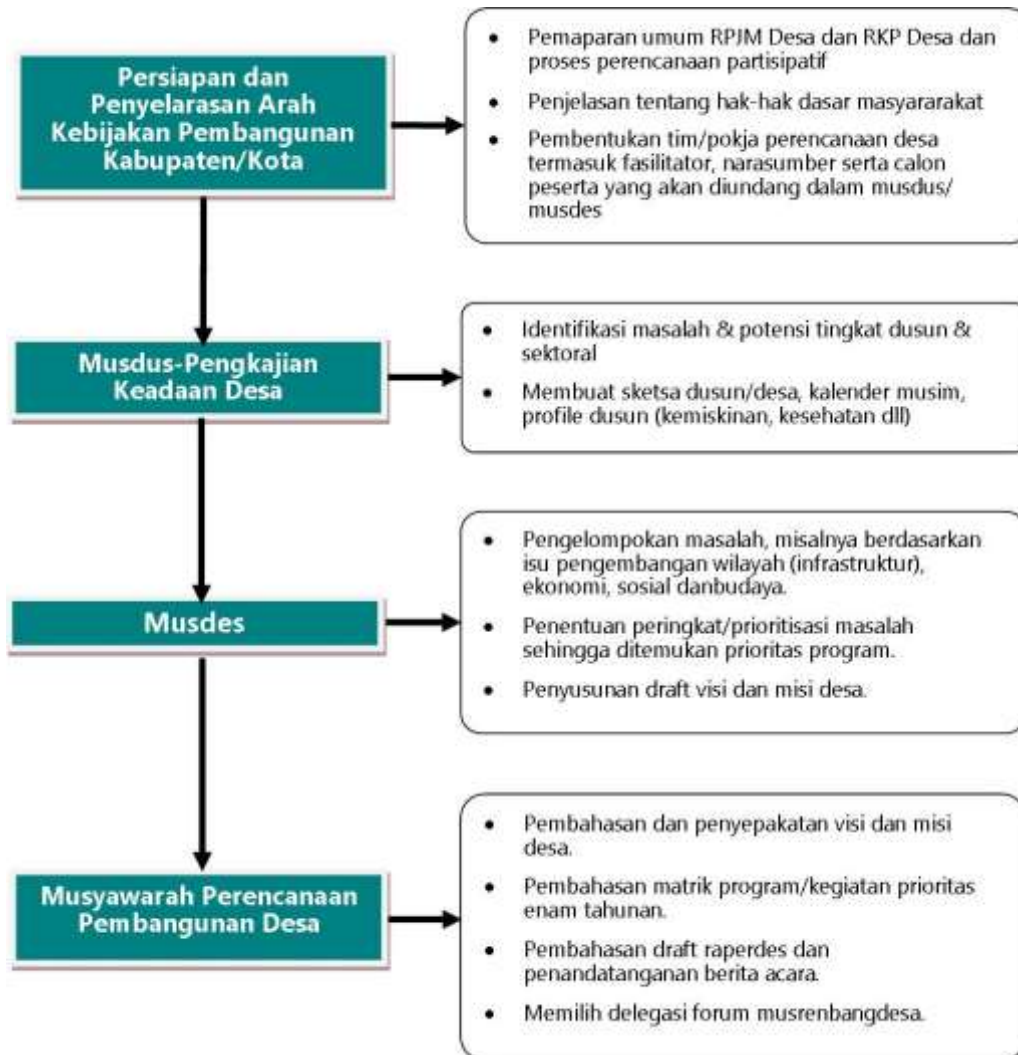
- (1) Laporan hasil pengkajian keadaan Desa;
- (2) Prioritas rencana kegiatan Desa dalam jangka waktu 6 (enam) tahun;
- (3) Sumber pembiayaan rencana kegiatan pembangunan Desa; dan
- (4) Rencana pelaksana kegiatan Desa yang akan dilaksanakan oleh perangkat Desa, unsur masyarakat Desa, kerjasama antar Desa, dan/atau kerjasama Desa dengan pihak ketiga.

Hasil kesepakatan dalam musyawarah Desa, dituangkan dalam berita acara dan menjadi pedoman bagi pemerintah Desa dalam menyusun RPJM Desa.

## **5. Penyusunan Rancangan RPJM Desa**

Tim penyusun RPJM Desa menyusun rancangan RPJM Desa berdasarkan berita acara sebagaimana dimaksud di atas. Rancangan RPJM Desa, dituangkan dalam format rancangan RPJM Desa. Tim penyusun RPJM Desa membuat berita acara tentang hasil penyusunan rancangan RPJM Desa yang dilampiri dokumen rancangan RPJM Desa. Berita acara rancangan RPJM Desa, disampaikan oleh tim penyusun RPJM Desa kepada kepala Desa.

Kepala Desa memeriksa dokumen rancangan RPJM Desa yang telah disusun oleh Tim Penyusun RPJM Desa. Tim penyusun RPJM Desa melakukan perbaikan berdasarkan arahan kepala Desa dalam hal kepala Desa belum menyetujui rancangan RPJM Desa. Dalam hal rancangan RPJM Desa telah disetujui oleh kepala Desa, maka langsung dilaksanakan musyawarah perencanaan pembangunan Desa.



## 6. Penyusunan Rencana Pembangunan Desa Melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa.

Kepala Desa menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan Desa yang diadakan untuk membahas dan menyepakati rancangan RPJM Desa. Musyawarah perencanaan pembangunan Desa diikuti oleh Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan unsur masyarakat. Unsur masyarakat terdiri atas: tokoh adat; tokoh agama; tokoh masyarakat; tokoh pendidikan; perwakilan kelompok tani; perwakilan kelompok nelayan; perwakilan kelompok perajin; perwakilan kelompok perempuan; perwakilan kelompok pemerhati dan perlindungan anak; dan perwakilan kelompok masyarakat miskin. Selain unsur masyarakat tersebut, musyawarah perencanaan pembangunan Desa dapat melibatkan unsur masyarakat lain sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Musyawarah perencanaan pembangunan Desa membahas dan menyepakati rancangan RPJM Desa. Hasil kesepakatan musyawarah perencanaan pembangunan Desa dituangkan dalam berita acara.

## 7. Penetapan dan perubahan RPJM Desa

Kepala Desa mengarahkan Tim penyusun RPJM Desa melakukan perbaikan dokumen rancangan RPJM Desa berdasarkan hasil kesepakatan musyawarah perencanaan pembangunan Desa. Rancangan RPJM Desa menjadi lampiran rancangan peraturan Desa tentang RPJM Desa.

Kepala Desa menyusun rancangan peraturan Desa tentang RPJM Desa. Rancangan peraturan Desa tentang RPJM Desa dibahas dan disepakati bersama oleh kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa tentang RPJM Desa. Kepala Desa dapat mengubah RPJM Desa dalam hal:

- (1) Terjadi peristiwa khusus, seperti bencana alam, krisis politik, krisis ekonomi, dan/atau kerusuhan sosial yang berkepanjangan; atau
- (2) Terdapat perubahan mendasar atas kebijakan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota.

Perubahan RPJM Desa, dibahas dan disepakati dalam musyawarah perencanaan pembangunan Desa dan selanjutnya ditetapkan dengan peraturan Desa.

### Matriks Tahapan Penyusunan RPJM Desa

No	Tahapan	Kegiatan	Hasil/Keluaran	Keterangan
1	Persiapan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembentukan Tim Penyusun RPJM Desa</li> <li>• Pembekalan Tim Penyusun RPJM Desa</li> </ul>	Terbentuknya Tim Penyusun RPJM Desa beranggotakan 7-11 orang	Dibentuk oleh kepala desa dengan, SK Kepala Desa
2	Penyelarasan Arah Kebijakan Pembangunan Kabupaten/Kota	Pegumpulan data dan analisis data: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten/Kota;</li> <li>• Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah;</li> <li>• Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota;</li> <li>• Rencana Rinci Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota;</li> <li>• Dan</li> <li>• Rencana Pembangunan Kawasan Perdesaan</li> </ul>	Arah Kebijakan Pembangunan Kabupaten/Kota telah diselaraskan dengan rancangan RPJM Desa.	Dilakukan oleh Tim Penyusun RPJM Desa.
3	Pengkajian Keadaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyelarasan data</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laporan mengenai</li> </ul>	Tim Penyusun

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

No	Tahapan	Kegiatan	Hasil/Keluaran	Keterangan
	Desa	Desa (data sekunder) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penggalian gagasan masyarakat, untuk melihat potensi dan masalah.</li> <li>• Penyusunan laporan hasil pengkajian keadaan Desa</li> </ul>	data desa yang telah diselaraskan dan. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Laporan masalah dan potensi</li> </ul>	RPJM Desa.
4	Analisa Data dan Pelaporan	Melakukan analisis data dan pelaporan dari hasil pengkajian keadaan desa dan penyelarasan data kabupaten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• data Desa yang sudah diselaraskan;</li> <li>• data rencana program pembangunan kabupaten/kota yang akan masuk ke Desa;</li> <li>• data rencana program pembangunan kawasan perdesaan;</li> <li>• dan rekapitulasi usulan rencana kegiatan pembangunan Desa dari dusun dan/atau kelompok masyarakat.</li> </ul>	Tim Penyusun RPJM Desa
5	Penyusunan Rencana Pembangunan Desa melalui musyawarah Desa	Musyawarah Desa Penyusunan Rencana Pembangunan Desa.	Berita acara Penyusunan Rancangan RPJM desa, yang dilampiri; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Laporan hasil pengkajian keadaan Desa;</li> <li>• Rumusan arah kebijakan pembangunan Desa yang dijabarkan dari visi dan misi kepala Desa; dan</li> <li>• Rencana prioritas kegiatan penyelenggaraan pemerintahan Desa, pembangunan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BPD</li> <li>• Tim Penyusun RPJM Desa Masyarakat Desa</li> </ul>



PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

No	Tahapan	Kegiatan	Hasil/Keluaran	Keterangan
			Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa	
6	Penyusunan Rancangan RPJM Desa		Rancangan RPJM Desa yang mendapatkan persetujuan Kepala Desa	Tim Penyusun RPJM Desa.
7	Penyusunan Rencana Pembangunan Desa Melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa.	Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa Penetapan Rancangan RPJM Desa	Rancangan RPJM Desa dibahas melalui musyawarah desa dan disepakati oleh peserta Musyawarah Desa Untuk ditetapkan sebagai RPJM Desa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BPD</li> <li>• Tim Penyusun RPJM Desa</li> <li>• Masyarakat Desa</li> </ul>
8	Penetapan dan perubahan RPJM Desa	Rancangan peraturan Desa tentang RPJM Desa dibahas dan disepakati bersama oleh kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa tentang RPJM Desa	Peraturan Desa Tentang RPJM Desa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kades</li> <li>• BPD</li> </ul>

Berikut ini diuraikan salah satu contoh struktur (*outline*) dan sistematika penulisan yang dapat dijadikan acuan bagi Pemerintah Desa dalam penyusunan RPJM Desa.

Sistematika	Topik Bahasan	Uraian
<b>Judul</b>	Diisi dengan judul: RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DESA (RPJM DESA) TAHUN .... S/D .... DESA.... KECAMATAN..... KABUPATEN ..... TAHUN TERBIT.....	
<b>Kata Pengantar</b>	Diisi dengan uraian singkat (setengah halaman) sebagai pembukaan atau sambutan dari Kepala desa.	
<b>Daftar Isi</b>	Sesuai ketentuan penulisan daftar isi sebuah dokumen perencanaan.	
<b>Bab I : Pendahuluan</b>	<b>1.1. Latar Belakang</b>	Diisi penjelasan tentang pengertian RPJM Desa, landasan umum, dan mengapa perlu menyusun RPJM Desa.
	<b>1.2. Landasan Hukum</b>	Diisi kajian regulatif tentang kedudukan dokumen RPJM Desa dalam kebijakan (regulasi pusat dan daerah) dan sistem perencanaan pembangunan.
	<b>1.3. Maksud dan Tujuan</b>	Diisi dengan maksud berupa pernyataan dan harapan secara umum dihasilkannya

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

Sistematika	Topik Bahasan	Uraian
		dokumen RPJM Desa. Rumuskan tujuan secara khusus menyangkut capaian dan target dari dokumen RPJM Desa
	<b>1.4. Manfaat</b>	Diisi dengan manfaat dari dokumen RPJM Desa bagi masyarakat atau sasaran kelompok miskin, perempuan, korban konflik dan kelompok rentan lainnya.
<b>Bab II: Profil Desa</b>	<b>2.1. Sejarah Desa</b>	Diisi uraian hasil kajian desa tentang asal-usul, urutan peristiwa yang dianggap penting dan berpengaruh terhadap perkembangan desa. Dapat dilengkapi pula dengan sejarah kemiskinan dan konflik yang pernah terjadi.
	<b>2.2. Peta dan Kondisi Desa</b>	Diisi gambaran umum desa menyangkut kondisi sosial, letak geografis, demografis, fasilitas sosial sumber daya alam, dan ekonomi desa. Biasanya pada bagian ini cukup tebal. Sebaiknya dibuatkan rangkuman yang berisi pokok-pokok paparan dan hasilnya.
	<b>2.3. Kelembagaan Desa</b>	Diisi hasil kajian tentang kelembagaan desa ( <i>diagram venn</i> ) yang berisi informasi tentang pemangku kepentingan di desa dan struktur organisasi pemerintah desa. Dilengkapi dengan kajian partisipasi kelompok perempuan, rentan/marginal dan korban konflik.
	<b>2.4. Dinamika Konflik</b>	Diisi dengan hasil kajian dinamika konflik (analisis siapa, analisis apa, analisis bagaimana) yang menguraikan kekuatan hubungan kelembagaan, pengelolaan sumber daya, kerentanan sosial, kesenjangan, kohesi sosial, inklusivitas, akuntabilitas dan ketahanan masyarakat desa.
	<b>2.5. Masalah dan Potensi</b>	Diisi dengan daftar panjang (list) masalah setiap bidang/sector yang diidentifikasi dari proses kajian desa. Termasuk catatan penting potensi yang dimiliki desa untuk menyelesaikan masalah tersebut. Berikan tanda khusus untuk masalah dan kebutuhan khusus kelompok miskin, perempuan, kelompok rentan dan korban konflik.
<b>Bab III : Proses Penyusunan RPJM Desa</b>	<b>3.1. Kajian Desa</b>	Menguraikan proses pengkajian desa secara terpadu mulai dari tingkat kelompok, RT/RW, dusun dan lingkungan untuk menggali kebutuhan

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

Sistematika	Topik Bahasan	Uraian
		pengembangan/bidang/sector (pertanian, kesehatan, pendidikan) . Buatlah resume atau ringkasan proses dari kegiatan kajian desa.
	<b>3.2 . Musyawarah Desa RPJM Desa</b>	Menguraikan kedudukan Musyawarah Desa dalam proses penyusunan RPJM Desa untuk mengklarifikasi, memberikan masukan, menyepakati prioritas masalah, tindakan, program/kegiatan dan alokasi anggaran.
<b>Bab IV: Visi, Misi dan Program Indikatif (lima tahun)</b>	<b>4.1. Visi Desa</b>	Rumusan visi desa atau impian/harapan/cita-cita untuk 6 tahun kedepan
	<b>4.2. Misi Desa</b>	Rumusan misi berupa penjabaran visi desa tentang bagaimana mencapainya. Rumusan misi desa merupakan beberapa bidang/sector pembangunan.
	<b>4.3. Arah Kebijakan dan Prioritas Pembangunan Desa</b>	Menuliskan secara rinci bidang/sector pembangunan yang akan dilaksanakan selama 6 tahun ke depan dalam bentuk program/ kegiatan indikatif. Biasanya program/ kegiatan tersebut di beri nomor atau kode berdasarkan bidang dan urutan prioritas dan indikator pencapaian hasil yang dibabak; tahun pertama; tahun kedua; tahun ketiga , tahun keempat dan tahun kelima.
<b>Bab V: Penutup</b>		Diisi dengan bagian akhir penulisan dokumen biasanya satu halaman.
<b>Lampiran</b>	<b>Peta sosial desa</b>	Lihat hasil visual dari kajian desa dalam proses RRA/PRA.
	<b>Tabel (Matriks) Program/Kegiatan 6 Tahun</b>	Lihat tabel atau matrik masalah, potensi, pemeringkatan masalah, tindakan dan program pembangunan 6 tahun (lampiran RPJM Desa) setiap bidang/sector pembangunan. Biasanya sebagai masukan RKP desa.
	<b>Berita Acara dan Daftar Hadir</b>	Lihat format berita acara kegiatan seperti; pembentukan tim penyusunan RPJM Desa, Lokakarya dan pertemuan kelompok, Musyawarah Desa RPJM Desa. Dilengkapi dengan daftar hadir yang ditandatangani peserta yang terlibat.
	<b>SK (Surat Keputusan)</b>	Tentang pengesahan dokumen RPJM Desa

**i. Rencana Kerja Pemerintah Desa**

Memfasilitasi penyusunan rancangan RKP Desa merupakan serangkaian kegiatan bimbingan dan bantuan teknis terkait penulisan dokumen berdasarkan hasil evaluasi

RKP Desa pada tahun sebelumnya yang telah dilakukan meliputi, penetapan kerangka isi dokumen, *drafting*, perumusan bidang/topik bahasan, analisis topik dan penetapan usulan program atau kegiatan pembangunan desa selama 1 (satu) tahun. Salah satu rujukan dalam penulisan rancangan RKP Desa dapat menggunakan struktur/outline menurut Permendagri No. 114/2014 tentang Pedoman pembangunan Desa.

Dokumen RKP Desa merupakan dokumen prioritas pembangunan desa yang disusun untuk 1 (satu) tahun anggaran dengan proses sebagai berikut:

- (1) Dokumen Rancangan Awal RKP Desa disiapkan sebuah tim dalam tahap persiapan Musyawarah Desa dengan mengacu pada dokumen hasil evaluasi tahun sebelumnya dan RPJM Desa;
- (2) Dokumen Rancangan Awal RKP Desa dipaparkan dalam forum Musyawarah Desa untuk menjadi rujukan penentuan arah kebijakan, program dan kegiatan pembangunan jangka pendek desa oleh peserta Musyawarah Desa;
- (3) Finalisasi dokumen dilakukan oleh tim dengan memasukkan rekomendasi dan kesepakatan peserta Musyawarah Desa.

Penyusunan rancangan RKP Desa dimaksudkan untuk menyajikan informasi/ data tertulis terkait arah kebijakan, strategi, dan prioritas program/kegiatan 1 tahun ke depan yang akan dipaparkan dalam kegiatan Musyawarah Desa RKP Desa. Secara khusus pengkajian ini bertujuan:

- (1) Mengidentifikasi kerangka acuan (*outline*) penulisan rancangan RKP Desa.
- (2) Merumuskan tema/bidang/topik pembahasan sesuai dengan hasil evaluasi pelaksanaan RKP tahun sebelumnya dengan pemutakhiran data, analisis keuangan desa ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Menyusun dokumen rancangan RKP Desa yang akan dibahas saat pelaksanaan Musyawarah Desa.

Pemerintah Desa menyusun RKP Desa sebagai penjabaran RPJM Desa. RKP Desa disusun oleh Pemerintah Desa sesuai dengan informasi dari pemerintah daerah kabupaten/kota berkaitan dengan pagu indikatif Desa dan rencana kegiatan Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. RKP Desa mulai disusun oleh pemerintah Desa pada bulan Juli tahun berjalan. RKP Desa ditetapkan dengan peraturan Desa paling lambat akhir bulan September tahun berjalan. RKP Desa menjadi dasar penetapan APB Desa. Kepala Desa menyusun RKP Desa dengan mengikutsertakan masyarakat Desa, dilakukan dengan kegiatan yang meliputi:

### **1. Penyusunan Perencanaan Pembangunan Desa melalui Musyawarah Desa**

Penyusunan RKPDES diawali dengan musyawarah desa yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa, dalam rangka penyusunan rencana pembangunan Desa. Musyawarah desa ini dilaksanakan paling lambat bulan Juni tahun berjalan. Hasil musyawarah Desa menjadi pedoman bagi pemerintah Desa menyusun rancangan RKP

Desa dan daftar usulan RKP Desa. Musyawarah Desa dalam rangka penyusunan rencana pembangunan Desa, akan membahas agenda kegiatan sebagai berikut:

- (1) Mencermati ulang dokumen RPJM Desa;
- (2) Menyepakati hasil pencermatan ulang dokumen RPJM Desa; dan
- (3) Membentuk tim verifikasi sesuai dengan jenis kegiatan dan keahlian yang dibutuhkan.

Tim verifikasi dapat berasal dari warga masyarakat Desa dan/atau satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota. Hasil kesepakatan tersebut, dituangkan dalam berita acara yang menjadi pedoman kepala Desa dalam menyusun RKP Desa.

## **2. Pembentukan Tim Penyusun RKP Desa**

Setelah musyawarah desa dalam rangka penyusunan RPKDes, kemudian Kepala Desa membentuk tim penyusun RKP Desa, dengan susunan tim yang terdiri dari:

- (1) Kepala Desa selaku pembina;
- (2) Sekretaris Desa selaku ketua;
- (3) Ketua lembaga pemberdayaan masyarakat sebagai sekretaris; dan
- (4) Anggota yang meliputi: perangkat desa, lembaga pemberdayaan masyarakat, kader pemberdayaan masyarakat desa, dan unsur masyarakat.

Jumlah anggota tim, paling sedikit 7 (tujuh) dan paling banyak 11 (sebelas) orang, dan harus mengikut sertakan perempuan. Pembentukan tim penyusun RKP Desa dilaksanakan paling lambat bulan Juni tahun berjalan. Tim penyusun RKP Desa ditetapkan dengan keputusan kepala Desa.

Tim penyusun RKP Desa melaksanakan kegiatan sebagai berikut:

- (1) Pencermatan pagu indikatif desa dan penyelarasan program/kegiatan masuk ke desa;
- (2) Pencermatan ulang dokumen rpjm desa;
- (3) Penyusunan rancangan rkp desa; dan
- (4) Penyusunan rancangan daftar usulan rkp desa.

## **3. Pencermatan Pagu Indikatif Desa dan Penyelarasan Program/Kegiatan Masuk ke Desa.**

Kepala Desa mendapatkan data dan informasi dari kabupaten/kota tentang: pagu indikatif Desa; dan rencana program/kegiatan Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota yang masuk ke Desa. Data dan informasi diterima kepala Desa dari kabupaten/kota paling lambat bulan Juli setiap tahun berjalan. Tim penyusun RKP Desa melakukan pencermatan pagu indikatif Desa yang meliputi:

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

- (1) Rencana dana Desa yang bersumber dari APBN;
- (2) Rencana alokasi dana Desa (ADD) yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota;
- (3) Rencana bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota; dan
- (4) Rencana bantuan keuangan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi dan anggaran pendapatan belanja daerah kabupaten/kota.

Tim penyusun RKP Desa melakukan penyelarasan rencana program/kegiatan yang masuk ke Desa yang meliputi:

- (1) Rencana kerja pemerintah kabupaten/kota;
- (2) Rencana program dan kegiatan pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota;
- (3) Hasil penjangkauan aspirasi masyarakat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota.

Hasil pencermatan dituangkan ke dalam format pagu indikatif Desa dituangkan ke dalam format kegiatan pembangunan yang masuk ke Desa. Berdasarkan hasil pencermatan, tim penyusun RKP Desa menyusun rencana pembangunan berskala lokal Desa yang dituangkan dalam rancangan RKP Desa. Bupati/walikota menerbitkan surat pemberitahuan kepada kepala Desa dalam hal terjadi keterlambatan penyampaian informasi pagu indikatif Desa. Bupati/Walikota melakukan pembinaan dan pendampingan kepada pemerintah Desa dalam percepatan pelaksanaan perencanaan pembangunan sebagai dampak keterlambatan penyampaian informasi. Percepatan perencanaan pembangunan untuk memastikan APB Desa ditetapkan pada 31 Desember tahun berjalan.

### **4. Pencermatan Ulang RPJM Desa**

Tim penyusunan RKP Desa mencermati skala prioritas usulan rencana kegiatan pembangunan Desa untuk 1 (satu) tahun anggaran berikutnya sebagaimana tercantum dalam dokumen RPJM Desa. Hasil pencermatan menjadi dasar bagi tim penyusun RKP Desa dalam menyusun rancangan RKP Desa.

### **5. Penyusunan Rencana RKP Desa**

Penyusunan rancangan RKP Desa berpedoman kepada:

- (1) hasil kesepakatan musyawarah Desa;
- (2) pagu indikatif Desa;
- (3) pendapatan asli Desa;
- (4) rencana kegiatan Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota;
- (5) jaring aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh DPRD kabupaten/kota;

- (6) hasil pencermatan ulang dokumen RPJM Desa;
- (7) hasil kesepakatan kerjasama antar Desa; dan
- (8) hasil kesepakatan kerjasama Desa dengan pihak ketiga.

Tim penyusun RKP Desa menyusun daftar usulan pelaksana kegiatan Desa sesuai jenis rencana kegiatan. Pelaksana kegiatan sekurang-kurangnya meliputi:

- (1) Ketua;
- (2) Sekretaris;
- (3) Bendahara; dan
- (4) Anggota pelaksana (pelaksana kegiatan mengikutsertakan perempuan).

Rancangan RKP Desa paling sedikit berisi uraian:

- (1) Evaluasi pelaksanaan RKP Desa tahun sebelumnya;
- (2) Prioritas program, kegiatan, dan anggaran Desa yang dikelola oleh Desa;
- (3) Prioritas program, kegiatan, dan anggaran Desa yang dikelola melalui kerja sama antar-Desa dan pihak ketiga;
- (4) Rencana program, kegiatan, dan anggaran Desa yang dikelola oleh Desa sebagai kewenangan penugasan dari Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota; dan
- (5) Pelaksana kegiatan Desa yang terdiri atas unsur perangkat Desa dan/atau unsur masyarakat Desa.

Pemerintah Desa dapat merencanakan pengadaan tenaga ahli di bidang pembangunan infrastruktur untuk dimasukkan ke dalam rancangan RKP Desa. Tenaga ahli di bidang pembangunan infrastruktur dapat berasal dari warga masyarakat Desa, satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang membidangi pembangunan infrastruktur; dan/atau tenaga pendamping profesional.

Rancangan RKP Desa dituangkan dalam format rancangan RKP Desa, dilampiri rencana kegiatan dan Rencana Anggaran Biaya. Rencana kegiatan dan Rencana Anggaran Biaya untuk kerjasama antar Desa disusun dan disepakati bersama para kepala desa yang melakukan kerja sama antar Desa dan diverifikasi oleh tim verifikasi.

Pemerintah Desa dapat mengusulkan prioritas program dan kegiatan pembangunan Desa dan pembangunan kawasan perdesaan kepada Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota.

Tim penyusun RKP Desa menyusun usulan prioritas program dan kegiatan. Usulan prioritas program dan kegiatan dituangkan dalam rancangan daftar usulan RKP Desa. Rancangan daftar usulan RKP Desa menjadi lampiran berita acara laporan tim penyusun rancangan RKP Desa.

Tim penyusun RKP Desa membuat berita acara tentang hasil penyusunan rancangan RKP Desa yang dilampiri dokumen rancangan RKP Desa dan rancangan daftar usulan RKP Desa. Berita acara disampaikan oleh tim penyusun RKP Desa kepada kepala Desa. Kepala Desa memeriksa dokumen rancangan RKP Desa. Jika masih

terdapat kekurangan dan kesalahan maka Kepala Desa mengarahkan tim penyusun RKP Desa untuk melakukan perbaikan dokumen rancangan RKP Desa.

Dalam hal kepala Desa telah menyetujui rancangan RKP Desa, maka kepala Desa jadwalkan segera menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan Desa dalam rangka pengesahan RKP Desa.

## **6. Penyelenggaraan Musyawarah Desa Penyusunan RKP Desa**

Kepala Desa menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan Desa yang diadakan untuk membahas dan menyepakati rancangan RKP Desa. Musyawarah perencanaan pembangunan Desa diikuti oleh Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan unsur masyarakat. Unsur masyarakat terdiri atas: tokoh adat; tokoh agama; tokoh masyarakat; tokoh pendidikan; perwakilan kelompok tani; perwakilan kelompok nelayan; perwakilan kelompok perajin; perwakilan kelompok perempuan; perwakilan kelompok pemerhati dan perlindungan anak; dan perwakilan kelompok masyarakat miskin. Selain unsur masyarakat, musyawarah perencanaan pembangunan Desa dapat melibatkan unsur masyarakat lain sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat.

Rancangan RKP Desa memuat rencana penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Rancangan RKP Desa, berisi prioritas program dan kegiatan yang didanai:

- (1) Pagu indikatif Desa;
- (2) Pendapatan asli Desa;
- (3) Swadaya masyarakat Desa;
- (4) Bantuan keuangan dari pihak ketiga; dan
- (5) Bantuan keuangan dari pemerintah daerah provinsi, dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota.

Prioritas, program dan kegiatan, dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa yang meliputi:

- (1) Peningkatan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan Desa;
- (2) Peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar;
- (3) Pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia;
- (4) Pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif;
- (5) Pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi;
- (6) Pendayagunaan sumber daya alam;
- (7) Pelestarian adat istiadat dan sosial budaya Desa;
- (8) Peningkatan kualitas ketertiban dan ketenteraman masyarakat Desa berdasarkan kebutuhan masyarakat Desa; dan



- (9) Peningkatan kapasitas masyarakat dan lembaga kemasyarakatan Desa.

Hasil kesepakatan musyawarah perencanaan pembangunan Desa dituangkan dalam berita acara. Kepala Desa mengarahkan Tim penyusun RPJM Desa melakukan perbaikan dokumen rancangan RKP Desa berdasarkan hasil kesepakatan musyawarah perencanaan pembangunan Desa. Rancangan RKP Desa menjadi lampiran rancangan peraturan Desa tentang RKP Desa. Kepala Desa menyusun rancangan peraturan Desa tentang RPJM Desa. Rancangan peraturan Desa tentang RKP Desa dibahas dan disepakati bersama oleh kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa untuk ditetapkan menjadi peraturan Desa tentang RKP Desa.

## **7. Perubahan RKP Desa**

RKP Desa dapat diubah dalam hal:

- (1) terjadi peristiwa khusus, seperti bencana alam, krisis politik, krisis ekonomi, dan/atau kerusuhan sosial yang berkepanjangan; atau
- (2) terdapat perubahan mendasar atas kebijakan Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota.

Dalam hal terjadi perubahan RKP Desa dikarenakan terjadi peristiwa khusus kepala Desa melaksanakan kegiatan sebagai berikut:

- (1) berkoordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota yang mempunyai kewenangan terkait dengan kejadian khusus;
- (2) mengkaji ulang kegiatan pembangunan dalam RKP Desa yang terkena dampak terjadinya peristiwa khusus;
- (3) menyusun rancangan kegiatan yang disertai rencana kegiatan dan RAB; dan
- (4) menyusun rancangan RKP Desa perubahan.

Dalam hal terjadi perubahan RKP Desa dikarenakan perubahan mendasar atas kebijakan, kepala Desa melaksanakan kegiatan sebagai berikut:

- (1) Mengumpulkan dokumen perubahan mendasar atas kebijakan Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota;
- (2) Mengkaji ulang kegiatan pembangunan dalam RKP Desa yang terkena dampak terjadinya perubahan mendasar atas kebijakan Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota;
- (3) Menyusun rancangan kegiatan yang disertai rencana kegiatan dan RAB; dan
- (4) Menyusun rancangan RKP Desa perubahan.

Kepala Desa menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan Desa yang diadakan secara khusus untuk kepentingan pembahasan dan penyepakatan perubahan RKP Desa. Penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan Desa disesuaikan dengan terjadinya peristiwa khusus dan/atau terjadinya perubahan mendasar.

Hasil kesepakatan dalam musyawarah perencanaan pembangunan Desa ditetapkan dengan peraturan Desa tentang RKP Desa perubahan sebagai dasar dalam penyusunan perubahan APB Desa.

## 8. Pengajuan Daftar Usulan RKP Desa

Kepala Desa menyampaikan daftar usulan RKP Desa kepada bupati/walikota melalui camat. Penyampaian daftar usulan RKP Desa paling lambat 31 Desember tahun berjalan. Daftar usulan RKP Desa menjadi materi pembahasan di dalam musyawarah perencanaan pembangunan kecamatan dan kabupaten/kota. Bupati/walikota menginformasikan kepada pemerintah Desa tentang hasil pembahasan daftar usulan RKP Desa. Informasi tentang hasil pembahasan daftar usulan RKP Desa diterima oleh pemerintah Desa setelah diselenggarakannya musyawarah perencanaan pembangunan di kecamatan pada tahun anggaran berikutnya. Informasi diterima pemerintah desa paling lambat bulan Juli tahun anggaran berikutnya.

Tabel berikut menguraikan contoh struktur dan sistematika penulisan dokumen rancangan RKP Desa. Sistematika ini sebagai acuan bagi Pemerintah Desa dalam menyusun dokumen tertulis (*blue print*) dari proses perencanaan yang telah dilakukan.

Sistematika	Topik Bahasan	Uraian
<b>Judul</b>	Diisi dengan judul: RENCANA KERJA PEMERINTAH DESA (RKP DESA) TAHUN ..... DESA ..... KECAMATAN ..... KABUPATEN ..... TAHUN TERBIT.....	
<b>Kata Pengantar</b>	Diisi dengan uraian singkat (setengah halaman) sebagai pembukaan atau sambutan dari Kepala desa.	
<b>Daftar Isi</b>	Sesuai ketentuan penulisan daftar isi sebuah dokumen perencanaan.	
<b>Bab I : Pendahuluan</b>	<b>1.1 Latar Belakang</b>	Diisi penjelasan tentang pengertian RKP Desa, landasan umum , dan mengapa perlu menyusun RKP Desa.
	<b>1.2 Landasan Hukum</b>	Diisi kajian regulatif tentang kedudukan dokumen RKP Desa dalam kebijakan (regulasi pusat dan daerah) dan sistem perencanaan pembangunan.
	<b>1.3 Maksud dan Tujuan</b>	Diisi dengan maksud berupa pernyataan dan harapan secara umum dihasilkan dokumen RKP Desa. Rumuskan tujuan secara khusus menyangkut capaian dan target dari dokumen RKP Desa
	<b>1.4 Manfaat</b>	Diisi dengan manfaat dari dokumen RKP Desa bagi masyarakat atau sasaran kelompok miskin, perempuan, dan kelompok rentan lainnya.
	<b>1.5 Visi dan Misi Desa</b>	Diisi dengan uraian visi dan misi desa yang menjadi bahan pertimbangan bagi pemangku kepentingan yang terlibat dalam menentukan arah kebijakan pembangunan desa ke depan.
<b>Bab II: Gambaran Umum Kebijakan Keuangan Desa</b>	<b>2.1. Arah Kebijakan Pendapatan Desa</b>	Diisi uraian hasil kajian tentang pendapatan desa berupa penambah nilai kekayaan bersih, meliputi semua penerimaan uang yang menjadi hak desa dalam 1 (satu) tahun

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

Sistematika	Topik Bahasan	Uraian
		anggaran. Pendapata desa terdiri: (a) hasil usaha Desa; (b) hasil kekayaan Desa; (c) hasil swadaya dan partisipasi; (d) hasil gotong royong; dan (e) lain-lain pendapatan asli Desa yang sah
	<b>2.2. Arah Kebijakan Belanja Desa</b>	Diisi hasil kajian tentang belanja desa berupa belanja langsung dan tidak langsung selama 1 tahun; Belanja Langsung berupa belanja yang secara langsung dengan pelaksanaan program (pegawai, barang dan modal). Belanja tidak langsung berupa belanja pegawai tetap, subsidi, hibah, bantuan sosial dan bantuan keuangan .
	<b>2.3. Pembiayaan</b>	Diisi hasil kajian tentang pembiayaan desa menyangkut dua jenis, yaitu;  <i>Jenis penerimaan pembiayaan:</i> (a) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA) tahun sebelumnya; (b) Hasil penjualan kekayaan Desa yang dipisahkan; (c) Penerimaan Pinjaman;  <i>Jenis Pengeluaran Pembiayaan:</i> (a) Pembentukan Dana Cadangan; (b) Penyertaan Modal Desa; (c) Pembayaran Utang.
<b>Bab III : Evaluasi Program/Kegiatan Pembangunan</b>	<b>3.1 Evaluasi pelaksanaan pembangunan pada RKP Desa tahun sebelumnya</b>	Menguraikan hasil kajian penilaian program atau kegiatan pembangunan yang tercantum dalam RKP Desa tahun sebelumnya. Buatlah resume atau ringkasan tentang tujuan, hasil dan target capaian sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan.
	<b>3.2 Identifikasi Masalah Berdasarkan RPJM Desa</b>	Menguraikan hasil kajian tentang permasalahan yang dihadapi setelah RKP Desa di laksanakan dikaitkan dengan kerangka kebijakan RPJM Desa.
	<b>3.3 Identifikasi Masalah berdasarkan Analisis Keadaan Darurat</b>	Identifikasikan permasalahan yang dihadapi dalam situasi darurat akibat bencana alam, post mejeur, konflik dan kondisi khusus. Termasuk catatan penting berupa tanda khusus terkait kebutuhan yang mendesak.
	<b>3.4 Identifikasi Masalah berdasarkan Prioritas Pembangunan (urusan)</b>	Diisi dengan daftar panjang (long list) masalah setiap bidang/sektor/urusan desa yang diidentifikasi dari hasil evaluasi RKP Desa tahun lalu. Termasuk catatan penting potensi yang dimiliki desa untuk menyelesaikan masalah tersebut. Berikan tanda khusus untuk masalah dan kebutuhan khusus kelompok miskin, perempuan, kelompok rentan dan korban konflik.
<b>Bab IV: Rumusan Prioritas Program Pembangunan</b>	<b>1.1 Prioritas Program dan kegiatan Tahunan Skala Desa</b>	Rumusan secara rinci bidang/sektor pembangunan yang menjadi skala kebutuhan desa dan akan dilaksanakan

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

Sistematika	Topik Bahasan	Uraian
		selama 1 tahun ke depan dalam bentuk program atau kegiatan indikatif.
	<b>1.2 Prioritas Program dan kegiatan Tahunan Skala Kabupaten, Provinsi dan Pusat</b>	Rumusan secara rinci bidang/sector pembangunan yang menjadi arah kebijakan kabupaten, provinsi dan pusat yang akan dilaksanakan selama 1 tahun ke depan dalam bentuk program atau kegiatan indikatif.
	<b>1.3 Pagu Indikatif Program dan Kegiatan Masing-Masing Bidang</b>	Menuliskan secara rinci bidang/sector pembangunan yang akan dilaksanakan selama 1 tahun ke depan dalam bentuk program/ kegiatan indikatif. Biasanya program/ kegiatan tersebut di beri nomor atau kode berdasarkan bidang dan urutan prioritas dan indikator pencapaian hasil atau sesuai dengan bidang penyelenggaraan pemerintahan desa (Permendagri No. 114/2014).
<b>Bab V: Penutup</b>		Diisi dengan bagian akhir penulisan dokumen biasanya satu halaman.
<b>Lampiran</b>	<b>Daftar Prioritas Masalah</b>	Lihat tabel atau matrik masalah, potensi, pemeringkatan masalah, tindakan dan program pembangunan setiap bidang/sector pembangunan.
	<b>Tabel (Matriks) Prioritas Kegiatan Tahun Anggaran</b>	Lihat tabel atau matrik program/kegiatan pembangunan setiap bidang/sector pembangunan yang akan dilaksanakan pada tahun berikutnya termasuk sumber dana.
	<b>Berita Acara dan Daftar Hadir</b>	Lihat format berita acara kegiatan seperti; pembentukan tim penyusunan RKP Desa, Lokakarya dan pertemuan kelompok, Musyawarah Desa RKP Desa. Dilengkapi dengan daftar hadir yang ditandatangani peserta yang terlibat.
	<b>SK (Surat Keputusan)</b>	Tentang pengesahan dokumen RKP Desa

## 3.3 Pengelolaan Keuangan Desa

### a. Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Desa

Bagian ini memaparkan perkembangan politik dan kebijakan Keuangan Desa, sebelum dan sesudah undang-undang desa. Yang perlu dipahami secara benar mencakup: 1) Keuangan Desa setelah reformasi dan sebelum UU Desa ditetapkan; 2) Politik dan kebijakan Keuangan Desa menurut UU Desa; 3) Kerangka Hukum Keuangan Desa; 4) Sumber-sumber keuangan desa dan mekanisme penyalurannya; 5) prasyarat implementasi keuangan desa menurut cita-cita UU Desa.

### b. Keuangan Desa Sebelum Undang-Undang Desa

Sebelum reformasi, keuangan desa nyaris sepenuhnya bergantung pada negara melalui skema pendanaan yang disebut Instruksi Presiden (Inpres) Desa. Dana Inpres Desa bersumber dari pemerintah pusat yang disampaikan ke desa melalui kecamatan sebagai perangkat dekonsentrasi. Sebagai implikasinya desa tergantung pada Kecamatan (secara personal Camat). Dana Inpres tidak terlalu besar, sehingga hanya mencukupi untuk kegiatan operasional kantor. Sedangkan program-program pembangunan langsung dilakukan oleh Kementrian (Departemen) ke Desa. Program-program pembangunan biasanya berupa pembangunan fisik atau sosial yang disertai oleh mobilisasi pemerintah dan masyarakat desa. Sebagai implikasinya, keuangan dan pembangunan pada dasarnya merupakan sarana mobilisasi masyarakat oleh negara baik melalui kecamatan maupun melalui Departemen pusat.

Pasca Reformasi Keuangan Desa mulai diakui baik dalam UU 22 tahun 1999 maupun dalam UU 32 tahun 2004. Berdasarkan kedua undang-undang tersebut, konsep Inpres Desa dihapus dan diganti dengan sumber-sumber pendapatan desa. Tetapi, jika Inpres Dati I dan Inpres Dati II diganti dengan DAU, desa tidak mendapatkan pengganti dari Inpres Desa, melainkan 'bantuan keuangan dan hibah' baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dengan demikian, maka tidak ada lagi sumber keuangan yang bersifat mandatoris dari pemerintah pusat dan daerah yang dialokasikan ke desa. Baru pada tahun 2005 berdasarkan PP 72 tahun 2005 pemerintah mengeluarkan skema Alokasi Dana Desa (ADD) yang merupakan sumber

pendanaan yang bersifat mandatoris kepada desa. Tetapi, karena jumlahnya yang sedikit dan tidak ada sanksi bagi kabupaten/kota yang tidak mengalokasikan ADD, maka sumber pendanaan tersebut tidak secara signifikan berdampak pada pembangunan dan pemberdayaan desa.

Salah satu sumber pendapatan desa, menurut UU 32/2004 dan PP 72/2005 adalah pendapatan asli desa. Persoalannya Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum tidak memiliki sumber-sumber pendapatan asli desa yang memadai. Sedangkan sumber pendapatan desa dari tanah, sebagai hak asal-usul, seperti tanah bengkok, dianggap bukan sebagai pendapatan desa yang diinternalisasi dalam sistem keuangan desa, melainkan sebagai pendapatan kepala desa dan perangkat desa. Pendapatan Desa dari pendapatan asli desa lebih memenuhi kebutuhan subsisten, yaitu pungutan desa untuk pelayanan langsung yang dibebankan kepada masyarakat pengguna jasa layanan. Ini menyebabkan masyarakat memandang berurusan dengan desa untuk mendapatkan pelayanan -seperti KTP, Surat Kelahiran, dll- berarti harus mengeluarkan uang. Tentu saja situasi berpotensi untuk mengeksklusi kelompok miskin yang tidak dapat mengeluarkan uang untuk mendapatkan pelayanan dari pemerintah desa.

#### **Karakteristik Keuangan Desa sebelum UU Desa**

1. Pendapatan Asli desa sangat terbatas, dan dikelola tidak dengan transparant – lebih untuk pendapatan kepala dan perangkat desa dan pembayaran pelayanan langsung;
2. Pendanaan dari pemerintah dan pemerintah daerah ke tidak bersifat mandatoris, lebih merupakan 'budi baik' dan menciptakan relasi bergantung desa terhadap pemerintah/pemerintah daerah.
3. Pendanaan pembangunan dengan skema program yang besaran alokasi dan lokasi program lahir dari kontestasi politik di DPR/DPRD. Sebagaimana umumnya program, maka pendanaan ke desa tidak berkelanjutan.
4. Tata kelola keuangan desa yang paralel antara pemerintahan desa –untuk administrasi pemerintahan dan pelayanan langsung- dengan keuangan program yang bersifat rigid dengan aturan dan pelaksanaan langsung dikontrol oleh negara melalui pembentukan organ proyek di desa .
5. Partisipasi lebih merupakan mobilisasi sosial dari kelompok penerima program, ketimbang warga aktif yang kritis.

Karakteristik tersebut tidak mendukung desa untuk menjadi maju, kuat, mandiri dan demokratis.

Dengan keterbatasan pendapatan asli desa, maka pendapatan desa lebih bergantung pada sumber-sumber pendapatan dari pemerintah supra desa, terutama kabupaten dan pemerintah pusat. Persoalannya keuangan yang bersumber dari pemerintah supra desa dianggap sebagai 'budi baik'. Ini tercermin dengan istilah tunjangan penghasilan kepala dan perangkat desa (TPKPD) untuk gaji kepala dan perangkat desa, bantuan keuangan, hibah atau bantuan langsung masyarakat (BLM). Sebagai budi baik, maka besaran alokasi ditentukan oleh kemampuan keuangan, dan yang lebih penting oleh seberapa strategis desa secara politik mobilisasi dari sisi kepentingan kepala daerah. Apalagi karena sifatnya 'budi baik' maka tidak ada sanksi sedikitpun bagi daerah yang tidak menjalankan skema bantuan keuangan kepada desa. Sebagai akibatnya dukungan keuangan desa dari pemerintah daerah beragam antara satu daerah dengan daerah lain. Ini berpotensi menyebabkan disparitas kemampuan keuangan desa baik untuk gaji, operasional maupun pembangunan desa antar daerah.

Bersamaan dengan melemahnya kemampuan desa untuk menjalankan pembangunan secara swadaya, pemerintah pusat menyelenggarakan program-program skala desa langsung di desa. Program-program tersebut – seperti PNPM, Pamsimas, PPIP, Posyandu, PUAP dll- langsung diselenggarakan oleh pemerintah, melalui pendampingan teknis atau mobilisasi kelompok masyarakat penerima program. Dalam banyak hal, pemerintah desa –yang dianggap *rent seeker* bagi program pemerintah- sengaja tidak dilibatkan dalam proses perancangan dan implementasi program. Dengan demikian tata kelola desa yang paralel di tingkat desa. Di satu sisi ada pemerintahan desa, yang menjalankan kegiatan-kegiatan administrasi kependudukan dan pelayanan sehari-hari. Di sisi lain adalah program-program pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah pusat/daerah melalui pendamping teknis bersama dengan kelompok sosial ekonomi masyarakat yang dibentuk oleh program tersebut. Karena program-program pemerintah/pemerintah daerah lebih 'riil' dengan pendanaan yang relatif lebih besar daripada pendanaan pemerintahan desa, maka kelompok masyarakat lebih berorientasi pada program ketimbang kepada pemerintah desa yang pemimpinnya mereka pilih. Keuangan program dikontrol oleh negara melalui rejim kontrol administrasi yang ketat di luar sistem tata kelola desa. Dengan kata lain, program-program di desa telah melahirkan sistem dan aktor administrasi dan keuangan baru di tingkat desa yang terpisah dari tata kelola pemerintahan desa.

Karena bersifat program, maka skema pendanaan pembangunan desa pada tingkat makro merupakan wahana 'kontestasi politik' di DPR (di tingkat pusat) dan DPRD (Daerah). Besaran dan –yang lebih penting- lokasi program sangat ditentukan oleh hubungan antara Komisi DPR/DPRD yang mengalokasikan program-program tersebut. Dalam lingkungan DPR/DPRD sudah menjadi rahasia umum, bahwa anggota komisi yang menangani infrastruktur dan pertanian akan menitikkan daerah pilihannya menjadi lokasi program sebagai kompensasi dari persetujuan anggaran yang diajukan pemerintah/pemerintah daerah. Karena itu lokasi program, seringkali tidak berdasar pada pertimbangan rasional melainkan pada pertimbangan politik. Sebagai akibatnya lokasi program menjadi tidak merata dan tidak sesuai dengan tujuan pembangunan.

Di tingkat mikro 'program pembangunan desa' akan hadir di desa seringkali dianggap sebagai hasil dari kepandaian kepala desa dalam melobi kabupaten. Atau dari sisi masyarakat, keberhasilan kepala desa ditentukan oleh seberapa berhasil kepala desa menghadirkan program-program di desa, bukan pada kemampuan mendayagunakan sumber daya desa. Ketika program pembangunan tersebut hadir, maka untuk menjustifikasi bahwa program tersebut melibatkan masyarakat maka program akan hadir melalui kelompok. Dengan kata lain, program akan membentuk kelompok sebagai modalitas kegiatan di tingkat lokal. Ini menyebabkan di tingkat desa terjadi mutilasi kesatuan komunitas desa dan kontestasi antara kelompok-kelompok masyarakat untuk mengakses program. Dan sudah dapat dipastikan bahwa anggota kelompok yang dapat mengakses program adalah kelas menengah desa.

Program pembangunan yang hadir di desa –melalui kelompok masyarakat– seringkali juga mengatasnamakan partisipasi. Dalam praktek, partisipasi dalam program dasarnya adalah mobilisasi sosial untuk menyukseskan penyelenggaraan program yang templatnya telah dirancang di tingkat nasional/daerah. Dengan demikian partisipasi kelompok hanya mungkin terjadi di ruang-ruang yang telah disediakan, terutama menyangkut pembangunan fisik/prasarana dan kegiatan pendanaan ekonomi mikro. Meskipun kegiatan ini dalam beberapa hal menunjukkan hasil yang positif, tetapi partisipasi ini tidak berhasil mengubah hubungan negara – warga, atau menciptakan warga yang kritis secara politik sebagai prasarat dari partisipasi yang sejati. Dalam konteks program, kelompok adalah penerima manfaat program, bukan warga aktif yang juga dapat bersifat kritis terhadap format program.

Di sisi lain, secara formal pemerintah melembagakan mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbang desa) sebagai wahana partisipasi di tingkat desa. Tetapi 'partisipasi' yang terjadi hanya sebagai 'konsultasi dan usul' dari masyarakat desa terhadap pelayanan dan program pembangunan kabupaten di tingkat desa. Dalam praktek, seringkali usulan dari masyarakat ini tidak begitu diperhatikan oleh SKPD yang telah memiliki program unggulan berdasarkan pada penilaiannya sendiri. Hal inilah yang menjelaskan mengapa musrenbang desa tidak begitu diminati pemerintah dan masyarakat desa. Kalaupun musrenbang desa masih berjalan, ini tidak lebih hanya sebatas formalitas untuk memenuhi syarat prosedural perencanaan pembangunan.

Minimnya alokasi pendanaan ke desa disertai dengan skema pendanaan untuk pembangunan desa menyebabkan pertumbuhan desa tertinggal jauh dari kota-kota yang tumbuh dengan dukungan pendanaan yang lebih besar baik dari daerah maupun pusat. Berdasarkan data BPS tahun 2014, pendapatan penduduk desa 32,08 persen dari PDB nasional atau sekitar Rp 3.381,8 triliun. Mengingat persentase penduduk desa dan kota tahun 2014 berimbang, 50-50, maka dapat pendapatan penduduk kota 2,11 kali lebih besar dibanding di desa. Angka ini menjelaskan mengapa terjadi urbanisasi besar-besaran yang menyebabkan turunnya jumlah angkatan kerja pertanian di desa-desa. Sementara di sisi lain, menimbulkan persoalan sosial yang serius di perkotaan.

Kompleksitas seperti inilah yang salah satunya mendorong berbagai element untuk melakukan gerakan-gerakan pembaharuan politik dan perubahan kebijakan desa, yang akan lebih mendorong desa untuk lebih maju, kuat, mandiri dan demokratis. Gerakan ini mencapai kulminasinya dengan ditetapkannya UU No 6 tahun 2014 tentang Desa.



### c. **Politik Ekonomi Keuangan Desa menurut Undang-Undang Desa**

Keuangan Desa sebagaimana diatur dalam pasal 72 sampai dengan pasal 77 merupakan pengejawantahan dari komitmen untuk memberdayakan Desa agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera (konsideran menimbang huruf b UU Desa).

Dalam konteks politik ekonomi yang lebih luas, keuangan Desa harus dipandangan dari tiga sisi yaitu: 1) hubungan negara dengan desa; 2) hubungan pemerintah desa dengan masyarakat desa; dan 3) pengelompokan sosial di dalam desa.

Komponen penting dari keuangan desa menurut UU Desa adalah 'dana transfer' dari pemerintah pusat (yang selanjutnya disebut Dana Desa/DD) dan dari pemerintah daerah (yang disebut dengan Alokasi Dana Desa/ADD dan bagi hasil pajak dan retribusi daerah untuk desa). Dalam konteks hubungan negara dengan desa, dukungan negara melalui pemerintah dan pemerintah daerah terhadap keuangan desa dalam bentuk 'dana transfer' tidak dapat dipandang sebagai 'hadiah dan budi baik', melainkan 'kewajiban' negara sebagai implikasi dari pengakuan negara terhadap hak-hak tradisional desa sekaligus juga sebagai dukungan kepada desa untuk menjalankan fungsi-fungsi subsidiaritas. Ini disebabkan karena 'kewenangan asal-usul' sebagai pengejawantahan prinsip pengakuan dan 'kewenangan lokal skala desa' sebagai pengejawantahan prinsip subsidiaritas dari sisi substansi adalah menjalankan fungsi-fungsi publik yang merupakan kewajiban negara. Ketika kewajiban tersebut diambil alih oleh desa, maka sebagai implikasinya sumber daya keuangan untuk mengelola fungsi-fungsi publik tersebut juga beralih ke desa. Dengan kata lain, alokasi keuangan pemerintah dan pemerintah daerah merupakan belanja wajib, yang merupakan hak desa.

Dari sisi ekonomi makro dan pembangunan wilayah, dana transfer ke desa merupakan upaya serius negara untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat desa. Menurut Budiman Sudjatmiko (Kompas, 9 Juli 2015), dana desa akan mendorong terjadinya pertumbuhan desa yang berpotensi menyejahterakan masyarakatnya. Pertama, pertumbuhan alamiah atau pertumbuhan yang terjadi secara natural tanpa dipengaruhi kebijakan belanja dari pemerintah. Mengingat persentase dana belanja langsung pemerintah ke desa sebelum adanya UU Desa sangat kecil, kita anggap saja besarnya mengikuti pertumbuhan ekonomi nasional, antara 4 dan 8 persen. Kedua, pertumbuhan langsung atau pertumbuhan yang terjadi akibat langsung dari belanja pemerintah. Jika total dana desa sudah dioptimalkan 100 persen (sesuai dengan amanat Pasal 72 Ayat 2) hingga mencapai Rp 103,6 triliun (dari APBN dan APBD) dan nilai pendapatan penduduk desa hasil penghitungan adalah Rp 3.381,8 triliun, potensi pertumbuhan langsung adalah 3,06 persen. Ketiga, pertumbuhan rentetan atau pertumbuhan yang terjadi akibat efek rentetan (multiplier) dari belanja pemerintah. Masuknya dana ke desa dapat memacu usaha baru di desa tersebut. Sebuah usaha baru dapat memacu timbulnya usaha baru lainnya, demikian seterusnya.

Kombinasi pertumbuhan alamiah, langsung, dan pertumbuhan rentetan

berpotensi meningkatkan pendapatan penduduk desa mendekati 10 persen per tahun. Apabila pertumbuhan desa dapat dipacu di atas rata-rata nasional, diharapkan tingkat kesenjangan akan berkurang secara signifikan. Pada akhirnya optimalisasi dana desa merupakan sebuah peluru yang dapat menembak dua sasaran secara bersamaan: mendorong pertumbuhan sekaligus mengurangi kesenjangan. Karena itulah maka UU Desa membuka kemungkinan bagi desa untuk mengalokasikan belanja desa untuk kegiatan ekonomi (BUM Desa), pelayanan dan infrastruktur dasar, sekaligus mengefektifkan efisiensi alokasi melalui kerja sama antar desa.

Dalam konteks hubungan pemerintah desa dengan masyarakat, yang perlu difahami adalah bahwa desa pada dasarnya adalah 'kesatuan masyarakat hukum' yang oleh UU Desa diakui mampu menjalankan tata kelola bersama (*self governing community*) untuk mencapai tujuan kesejahteraan. Sebagai satuan pemerintahan dengan unit terkecil dan terdekat dengan masyarakat, maka hubungan pemerintah dengan masyarakat menjadi hubungan yang sifatnya '*face to face*' dan langsung. Dengan jenis hubungan seperti ini maka responsifitas pemerintahan desa terhadap kebutuhan masyarakat di satu sisi, dan di sisi lain partisipasi masyarakat menjadi satu keniscayaan yang harus terus dipelihara dan dikembangkan.

Sebagai implikasi dari hubungan tersebut, maka perencanaan, pelaksanaan dan monitoring anggaran bukan menjadi hak eksklusif dari pemerintahan desa, melainkan dibentuk oleh hubungan langsung antara pemerintahan desa yang responsif terhadap kebutuhan warga dengan warga desa yang berpartisipasi aktif dalam pembangunan dan pemberdayaan. Karena itulah UU Desa mengembangkan wahana-wahana bertemunya pemerintah (*supply*) dan warga (*demand*) seperti: informasi desa, musyawarah desa, musyawarah pembangunan desa, dan konsep swakelola pelaksanaan pembangunan desa. Wahana-wahana ini harus terus diisi dengan 'demokrasi yang substantif' yaitu demokrasi dalam mengalokasikan sumber daya bersama berdasarkan pada kebutuhan masyarakat yang akan direspon melalui instrumen pengalokasian keuangan desa.

Isu ketiga yang sangat penting adalah bahwa desa bukanlah satu entitas yang homogen, melainkan terdiri dari kelompok-kelompok dan stratifikasi sosial berdasarkan pekerjaan, jenis kelamin, lama tinggal, agama dll. Dalam konteks pengelompokan dan strata sosial inilah maka menjadi penting dijaga agar sumber daya desa –dalam hal ini keuangan- tidak dimonopoli dan hanya melayani kepentingan kelompok elit desa. Sebaliknya keuangan desa harus menjadi instrumen untuk meningkatkan kesejahteraan kelompok terbawah dari masyarakat yaitu kelompok miskin dan kelompok yang ter-eksklusi secara sosial politik seperti kelompok minoritas yang lemah, kelompok perempuan dalam struktur masyarakat yang patriarkhat dan kelompok yang memiliki keterbatasan fisik (*disable*). Pasal 74 UU Desa menyatakan "Belanja Desa diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam Musyawarah Desa..". "Kebutuhan pembangunan meliputi, tetapi tidak terbatas pada kebutuhan primer, pelayanan dasar, lingkungan, dan kegiatan pemberdayaan masyarakat Desa". Pasal ini sesuai dengan tujuan dari pembangunan desa yaitu: "...meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa,

pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan”.

Dengan demikian maka alokasi dalam keuangan desa haruslah merupakan bentuk dari 'affirmasi'. Affirmasi, secara substantif berarti alokasi keuangan desa harus dapat secara langsung mengurangi kemiskinan melalui belanja kebutuhan primer, pemenuhan sarana dan prasarana dasar, dan pemberdayaan masyarakat. Yang perlu dicatat adalah bahwa kebutuhan kelompok miskin dan kelompok yang tersisihkan – misalnya kelompok perempuan dan kelompok minoritas- tidak selalu sama dengan kebutuhan mayoritas. Mendukung keadilan dan inklusi sosial kadang-kadang berarti mengalokasikan sumber daya lebih banyak kepada kelompok masyarakat yang paling membutuhkan. Ini berarti tidak selalu menguntungkan mayoritas penerima manfaat (desa secara keseluruhan), tetapi pemenuhan kebutuhan dan prioritas kelompok yang seringkali tidak memiliki akses dan suara. Yang perlu diperhatikan, meskipun dalam jangka pendek, mayoritas mungkin menganggap mereka tidak secara langsung mendapatkan keuntungan, tetapi dalam jangka panjang alokasi ini akan mendorong kohesi sosial yang lebih besar, inklusi dan stabilitas. Ini juga akan mendorong keuntungan ekonomi bagi masyarakat desa secara keseluruhan karena kelompok masyarakat yang sebelumnya tidak dapat berpartisipasi sekarang dapat terlibat dalam dan berkontribusi terhadap ekonomi lokal masyarakat.

Sedangkan dari sisi prosedural afirmasi berarti melibatkan kelompok masyarakat yang menjadi target alokasi -terutama masyarakat miskin dan tereksklusi secara sosial politik- dalam proses pembuatan keputusan untuk alokasi anggaran melalui wahana-wahana yang telah tersedia seperti akses terhadap informasi desa, terlibat dalam musyawarah desa, dan terlibat dalam pelaksanaan dan monitoring pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Ini tidak mudah, membutuhkan pendidikan, penguatan, pengorganisasi dan pendampingan terhadap kelompok ini baik dari dalam desa – terutama melalui perangkat dan kader desa- maupun melalui pendampingan dari pihak luar. Dalam hal ini, pengusahaan kader desa dan pendamping dalam metode partisipasi menjadi sangat penting (tema ini akan menjadi topik utama dalam modul pendampingan desa).

#### **d. Kerangka Hukum Keuangan Desa**

Semua uang yang dipergunakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa adalah uang Negara yang harus dikelola berdasar pada hukum atau peraturan yang berlaku.

### **Kerangka Hukum Keuangan Desa**

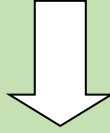
#### **UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa**



- a. PP No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014

tentang Desa.

- b. PP No. 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN yang telah diubah menjadi PP No. 22 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara



- a. Permendagri No. 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.
- b. PMK No. 93/PMK.07/2015 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa
- c. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 5 tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015 (diperbaharui tiap tahun)

Selain itu, beberapa peraturan lain yang terkait juga perlu difahami oleh pengelola keuangan desa, antara lain:

- UU No. 14 tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik
- Peraturan yang diterbitkan oleh Menteri Desa.
- Permendagri No. 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.

Ketentuan-ketentuan pokok tentang Keuangan Desa dalam UU No. 6 Tahun 2014 tercantum pada Pasal 71 – 75 yang mencakup: Pengertian keuangan desa, Jenis dan sumber-sumber Pendapatan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa), Belanja Desa, dan Kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa. Kemudian dijabarkan lebih rinci dalam PP No. 43 Tahun 2014, sebagaimana termuat pada Pasal 80 (Penghasilan Pemerintah Desa), dan Pasal 90 – 106. Khusus mengenai Dana Desa diatur oleh PP No. 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN yang telah diubah menjadi PP No. 22 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.

Ketentuan-ketentuan pokok dimaksud selanjutnya dijabarkan secara detil/teknis dalam **Permendagri No. 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa dan PMK No. 93/PMK.07/2015 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa** . Mengenai prioritas belanja desa diatur oleh Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 5 tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015 yang akan diperbaharui tiap tahun. Dengan demikian, pengelola keuangan desa wajib merujuk pada tiga peraturan menteri di atas agar terhindar dari kekeliruan.

**e. Sumber-Sumber Keuangan Desa**

Pendapatan Desa meliputi semua penerimaan uang melalui rekening desa yang merupakan hak desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh desa. Menurut UU Desa, pasal 72 ayat (1) pendapatan desa bersumber dari:

- (1) pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
- (2) alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- (3) bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
- (4) alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
- (5) bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- (6) hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
- (7) lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Yang dimaksud dengan “pendapatan asli Desa” adalah pendapatan yang berasal dari kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan skala lokal Desa. Yang dimaksud dengan “hasil usaha” termasuk juga termasuk hasil BUM Desa dan tanah bengkok.

Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (huruf b) bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan. Anggaran bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tersebut adalah anggaran yang diperuntukkan bagi Desa dan Desa Adat yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Besaran alokasi anggaran yang peruntukannya langsung ke Desa ditentukan 10% (sepuluh perseratus) dari dan di luar dana Transfer Daerah (on top) secara bertahap.

Sumber pendapatan desa dari APBN yang disebut Dana Desa diperoleh secara bertahap. ‘Bertahap’ menurut PP 22/2015 memiliki dua arti:

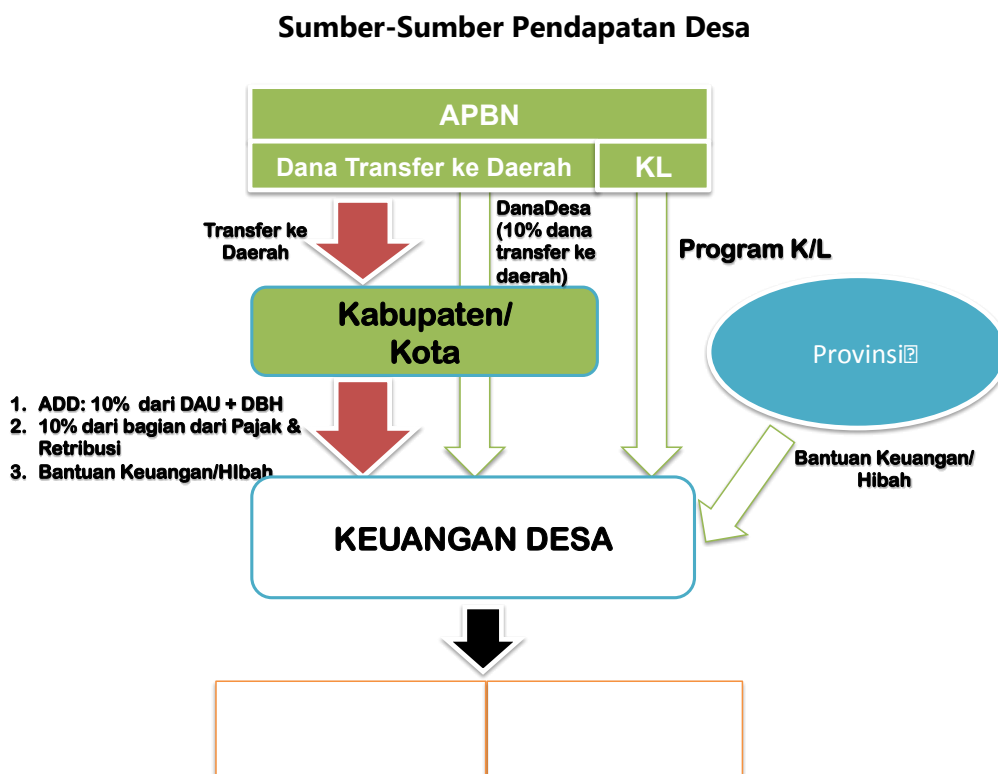
- (1) Merujuk pada ‘besaran dana’ yang akan diterima oleh desa. Komitmen pemerintah untuk alokasi DD adalah 10% dari dana transfer. Tetapi pemerintah tidak langsung memberikan 10% dana tersebut melainkan tergantung pada kemampuan keuangan nasional –di satu sisi- dan kemampuan desa dalam mengelola keuangan desa. Tahap alokasi DD diatur dalam dalam PP 22/2015 , yaitu 3% pada tahun 2015, 6% pada tahun 2016 dan 10% pada tahun 2017.
- (2) Merujuk pada ‘tata cara penyaluran’ yaitu dilakukan dalam 3 tahap. Pencarian DD dakan dilakukan pada 1) bulan April 40 %, 2) bulan agustus 40% dan 3) bulan Oktober 20 % dari total Dana Desa.

Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah.

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

Alokasi dana Desa paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus. Bagi Kabupaten/Kota yang tidak memberikan alokasi dana Desa, Pemerintah dapat melakukan penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang seharusnya disalurkan ke Desa. Pentahapan dalam arti tata cara penyaluran untuk ADD dan bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota diatur dalam peraturan bupati/walikota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri (lihat PP 43/2014 pasal 99 ayat (2)).

Besar dan tata cara penyaluran bantuan keuangan yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi atau anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota ke Desa dilakukan oleh pemerintah provinsi/kabupaten/kota ke desa sesuai dengan ketersediaan dana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.



Dalam konteks penatausahaan, menurut Permendagri 113/2014, pendapatan desa dibagi menjadi 3 kelompok yaitu: pendapatan asli desa, transfer dan pendapatan lain-lain. Pendapatan asli desa (point a) adalah pungutan dan/atau pendapatan yang dimasukkan ke rekening desa. Pendapatan desa yang bersumber dari pemerintah (baik pusat maupun kabupaten) yaitu huruf b sd f diperoleh melalui transfer antar rekening yaitu dari rekening kabupaten atau provinsi ke ke rekening kas desa. Sedangkan pendapatan lain-lain adalah pendapatan yang bersumber dari hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga dan lain-lain pendapatan desa yang sah (huruf g

dan h). Keseluruhan pendapatan desa akhirnya harus tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa).

### **Sumber-sumber Pendapatan Desa adalah Hak Desa**

Perlu diketahui oleh desa bahwa pendapatan desa yang bersumber dari: 1) alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; 2) bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;

Dan 3) alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota; adalah hak desa. Dengan kata lain dari sisi negara dan pemerintah daerah, ketiga jenis belanja tersebut adalah 'belanja wajib' yang harus dialokasikan ke desa. Sebagai hak, maka desa harus mengetahui dan menuntut besaran alokasi dari belanja wajib sesuai dengan formula perhitungan dan mekanisme penyaluran.

Desa dapat mengetahui besar dana yang akan diperoleh melalui transfer dari pemerintah dan pemerintah daerah. Desa mengetahui dana yang bersumber dari Dana Desa setelah Pemerintah menetapkan APBN. Sedangkan dana yang bersumber dari ADD dan bagi hasil pajak daerah setelah Pemerintah Daerah menetapkan APBD. Secara teknis, di tingkat pusat alokasi DD di bawah Dirjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan (DJPK) dan Alokasi Dana Desa di bawah Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. DJPK akan menginformasikan total transfer DD ke kabupaten dan kabupaten menginformasikan total DD dan ADD ke setiap desa. Karena itu, informasi yang paling valid mengenai jumlah DD dan ADD yang akan diterima oleh tiap desa adalah informasi yang bersumber dari Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa di tiap kabupaten.

#### **f. Formula dan Penyaluran DD, ADD dan Bagian dari Hasil Pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota kepada Desa**

Formula untuk menghitung besaran dan mekanisme penyaluran dana desa diatur oleh PP No. 22 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan PMK No. 93/PMK.07/2015 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa. Sesuai dengan pasal 6 PMK, dalam melaksanakan penghitungan Dana Desa setiap Desa, Pemerintah Kabupaten/Kota mengacu pada ketentuan sebagai berikut :

1. Sumber Dana Desa yang digunakan dalam penghitungan Dana Desa setiap Desa berasal dari rincian Dana Desa setiap kabupaten/kota sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Presiden tentang Rincian APBN/APBN-P.
2. Dana Desa setiap Desa dihitung berdasarkan:
  - a. Alokasi Dasar, yang merupakan alokasi yang dibagi secara merata kepada setiap Desa sebesar 90% (sembilan puluh per seratus) dari Dana Desa setiap kabupaten/kota; dan

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

- b. alokasi yang dihitung dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis setiap Desa (yang selanjutnya dalam pedoman ini disebut "Bagian Formula"), dengan bobot sebagai berikut :
- 25% (dua puluh lima per seratus) untuk jumlah penduduk;
  - 35% (tiga puluh lima per seratus) untuk jumlah penduduk miskin;
  - 10% (sepuluh per seratus) untuk luas wilayah; dan
  - 30% (tiga puluh per seratus) untuk tingkat kesulitan geografis.
3. Ketentuan terkait rumus/formulasi yang digunakan dalam perhitungan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Peraturan Menteri Keuangan ini, yaitu :

### **Formula Penyaluran Dana Desa dari Kabupaten ke Desa**

Dana Desa setiap Desa = (Dana Desa kabupaten/kota – Alokasi Dasar) x [(25% x rasio jumlah penduduk setiap Desa terhadap total penduduk Desa kabupaten/kota yang bersangkutan) + (35% x rasio jumlah penduduk miskin Desa setiap terhadap total penduduk miskin Desa kabupaten/kota yang bersangkutan) + (10% x rasio luas wilayah Desa setiap terhadap luas wilayah Desa kabupaten/kota yang bersangkutan) + (30% x rasio IKG setiap Desa terhadap total IKG Desa kabupaten/kota yang bersangkutan)].

Sedangkan formula untuk ADD dan bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota kepada Desa diatur oleh PP 43 tahun 2014 pasal 96 dan pasal 97. Berdasarkan pasal 96 PP 43 tahun 2014, pengalokasian ADD mempertimbangkan:

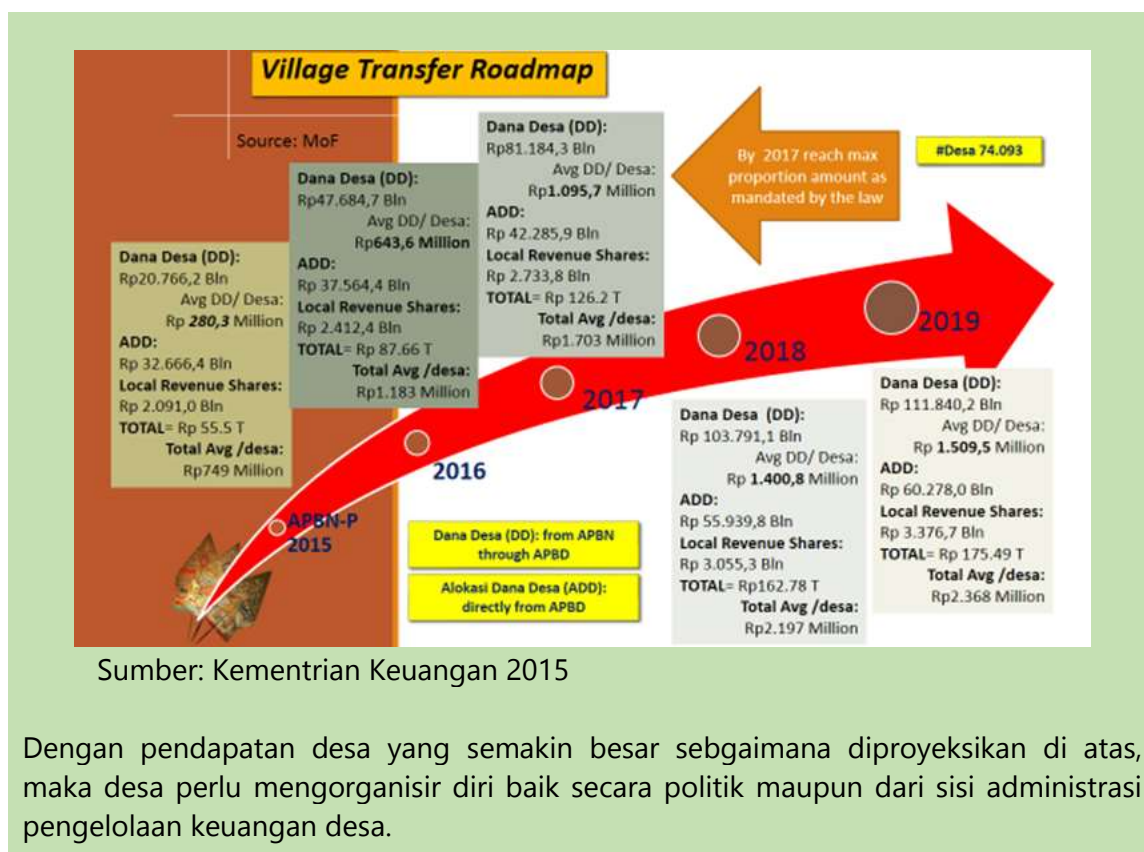
- a. kebutuhan penghasilan tetap kepala Desa dan perangkat Desa; dan
- b. jumlah penduduk Desa, angka kemiskinan Desa, luas wilayah Desa, dan tingkat kesulitan geografis Desa.

Pengalokasian ADD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota. Ketentuan mengenai tata cara pengalokasian ADD diatur dengan peraturan bupati/walikota.

### **Perkiraan Pendapatan Desa Dari DD, ADD dan Bagi Hasil Pajak dan Retribusi Daerah untuk Desa**

Berdasarkan PP 22/2015 pasal 30A, pengalokasian anggaran Dana Desa dalam APBN dilakukan secara bertahap, yang dilaksanakan sebagai berikut: a. Tahun Anggaran 2015 paling sedikit sebesar 3% (tiga per seratus); b. Tahun Anggaran 2016 paling sedikit sebesar 6% (enam per seratus); dan c. Tahun Anggaran 2017 dan seterusnya sebesar 10% (sepuluh per seratus), dari anggaran Transfer ke Daerah. Berdasarkan PP 22/2015 tersebut, pendapatan desa yang bersumber dari DD, ADD dan bagi hasil pajak dan retribusi daerah dapat diproyeksikan sebagai berikut:





Dengan pendapatan desa yang semakin besar sebagaimana diproyeksikan di atas, maka desa perlu mengorganisir diri baik secara politik maupun dari sisi administrasi pengelolaan keuangan desa.

Berdasarkan pasal Pasal 97, Pemerintah kabupaten/kota mengalokasikan bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota kepada Desa paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari realisasi penerimaan hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota. Pengalokasian bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah dilakukan berdasarkan ketentuan:

- 60% (enam puluh perseratus) dibagi secara merata kepada seluruh Desa; dan
- 40% (empat puluh perseratus) dibagi secara proporsional realisasi penerimaan hasil pajak dan retribusi dari Desa masing-masing.

Pengalokasian bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota kepada Desa ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota. Ketentuan mengenai tata cara pengalokasian bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota kepada Desa diatur dengan peraturan bupati/walikota.

#### g. Syarat Perlu Bagi Implementasi Keuangan Desa

Berdasarkan PP No. 22/2015 (pengganti PP No. 60/2014), Dana Desa hanya dapat disalurkan jika Kabupaten/kota dan Desa telah memenuhi persyaratan. Di tingkat Kabupaten/kota syarat yang harus ada adalah: 1) peraturan bupati/walikota tentang tata cara pembagian dan penetapan besaran Dana Desa untuk tiap desa, 2) peraturan daerah mengenai APBD tahun berjalan dan 3) laporan realisasi Dana Desa tahun anggaran sebelumnya karena tahun 2015 adalah tahun pertama penyaluran Dana Desa

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

maka syarat 3) tidak diperlukan. Persyaratan tersebut harus disampaikan oleh Kabupaten ke DJPK sebelum pencairan pertama.

Sedangkan untuk ADD dan bagian pajak dan retribusi kabupaten/kota untuk desa, karena ADD bagian pajak dan retribusi kabupaten/kota untuk desa merupakan bagian dari keuangan daerah maka besaran alokasi harus ditetapkan dalam APBD –ini berarti melibatkan DPRD-. Selain itu Daerah juga telah menetapkan peraturan bupati/walikota tentang tata cara pembagian dan penetapan besaran untuk tiap desa. Karena substansinya yang hampir sama, terutama DD dengan ADD, maka sebaiknya peraturan bupati/walikota untuk penyaluran DD, ADD dan bagian pajak dan retribusi kabupaten/kota untuk desa sebaiknya dibuat dalam satu peraturan bupati/walikota.

Di tingkat Desa syarat yang harus ada adalah: 1) APBDesa yang telah ditetapkan melalui peraturan desa dan 2) laporan realisasi penggunaan Dana Desa semester sebelumnya. Desa juga diwajibkan telah mempunyai rekening kas desa di Bank karena DD, ADD dan Bagi Hasil Pajak dan Retribusi Daerah akan diperoleh oleh desa melalui pemindahan antar rekening dari rekening Bendahara Umum Daerah (BUD) ke Rekening Kas Desa. Tabel berikut menunjukkan kewajiban pemerintah pusat, kabupaten/kota dan desa berkaitan dengan Dana Desa.

UNIT	TUGAS DAN TANGGUNG JAWAB	KETERANGAN
Pemerintah Pusat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menganggarkan Dana Desa dalam APBN</li> <li>• Menetapkan dan menyalurkan Dana Desa ke kab./kota</li> <li>• Menetapkan pedoman umum dan prioritas penggunaan Dana Desa</li> <li>• Monitoring, evaluasi, dan pengenaan sanksi*</li> <li>• Pendampingan</li> </ul>	*Termasuk evaluasi atas perbup/perwali mengenai pembagian Dana Desa ke setiap Desa dan laporan penyaluran dan penggunaan Dana Desa
Pemerintah Daerah (kab./kota)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Menganggarkan Dana Desa dalam APBD</b></li> <li>• Membuat perbup/perwali mengenai pembagian Dana Desa ke setiap Desa</li> <li>• Menyalurkan Dana Desa sesuai ketentuan</li> <li>• Membuat dan menyampaikan laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan Dana Desa**</li> <li>• Pendampingan</li> </ul>	** laporan disampaikan kepada DJPK secara tahunan
Pemerintah Desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menganggarkan Dana Desa dalam APB Desa</li> <li>• Menggunakan Dana Desa sesuai ketentuan***</li> <li>• Membuat dan menyampaikan laporan realisasi penggunaan Dana Desa ke kab./kota</li> </ul>	*** Dana Desa diprioritaskan untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat

Sumber: Presentasi DJPK – Kementerian Keuangan, 2014.

Karena APB Desa merupakan dokumen anggaran yang merujuk pada dokumen sebelumnya, ada 3 tahap penting yang harus dilalukan oleh Desa untuk mempersiapkan pencairan Dana Desa. Pertama, menyusun RPJMDesa dan menyelenggarakan musyawarah desa dan musrenbang desa untuk menetapkan prioritas belanja desa selama masa jabatan kepala desa. Kedua, menyusun dokumen Rencana Tahunan Desa (RKPDesa) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Ketiga, adalah membuka rekening desa.

Kalau kita cermati tabel di atas, maka Kabupaten/kota merupakan simpul penting bagi penguatan keuangan desa – baik dari sisi sumber pendapatan, regulasi, maupun pelaporan-. Jika kabupaten tidak memahami dan melaksanakan amanat UU dan PP sebagaimana telah ditetapkan maka akan berdampak serius pada pendapatan desa, yaitu sumber-sumber pendapatan tersebut tidak dapat dicairkan oleh desa. Karena itu pendidikan dan pengorganisasian desa, harus juga disertai dengan advokasi dan pendampingan terhadap kabupaten.

#### **h. Asas Pengelolaan Keuangan Desa**

Seluruh pendapatan desa yang bersumber dari pasal 72 ayat 1 UU Desa akan dicatat dan dikonsolidasikan dalam satu dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa). APB Desa merupakan satu-satunya dokumen anggaran di desa. Karena itu Desa wajib mencatatkan seluruh pendapatan dan pengeluarannya di dalam dokumen ini. Asas adalah nilai-nilai yang menjiwai Pengelolaan Keuangan Desa. Asas dimaksud melahirkan prinsip-prinsip yang menjadi dasar dan harus tercermin dalam setiap tindakan Pengelolaan Keuangan Desa. Asas dan prinsip tidak berguna bila tidak terwujud dalam tindakan. Sesuai Permendagri No. 113 Tahun 2014, Keuangan Desa dikelola berdasarkan asas-asas, yaitu:

#### ***Transparan***

Terbuka - keterbukaan, dalam arti segala kegiatan dan informasi terkait Pengelolaan Keuangan Desa dapat diketahui dan diawasi oleh pihak lain yang berwenang. Tidak ada sesuatu hal yang ditutup-tutupi (disembunyikan) atau dirahasiakan. Hal itu menuntut kejelasan **siapa, melakukan apa** serta **bagaimana** melaksanakannya. *Transparan dalam pengelolaan keuangan* mempunyai pengertian bahwa informasi keuangan diberikan secara terbuka dan jujur kepada masyarakat guna memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggung-jawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan (KK, SAP,2005).

#### **Akibat Pengelolaan Keuangan yang tidak Transparan**

Pengelolaan keuangan yang tidak transparan dapat dilihat dari *tidak tertatanya administrasi keuangan dengan tertib dan baik, adanya aliran dana tertentu (non budgeter/dana taktis/dana yang tidak masuk dalam anggaran), yang hanya diketahui segelintir orang, merahasiakan informasi, dan ketidaktahuan masyarakat akan dana-dana tersebut*. Hal itu memberikan keleluasaan terjadinya penyimpangan/ penyelewengan oleh oknum aparat yang berakibat fatal bagi masyarakat maupun aparat yang bersangkutan.

Dengan demikian, asas transparan menjamin **hak** semua pihak untuk mengetahui seluruh proses dalam setiap tahapan serta menjamin akses semua pihak terhadap informasi terkait Pengelolaan Keuangan Desa. Transparansi dengan demikian, berarti Pemerintah Desa pro aktif dan memberikan kemudahan bagi **siapapun, kapan saja** untuk mengakses/mendapatkan/ mengetahui informasi terkait Pengelolaan Keuangan Desa.

### ***Akuntabel***

Mempunyai pengertian bahwa setiap tindakan atau kinerja pemerintah/lembaga dapat dipertanggungjawabkan kepada pihak-pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan akan pertanggungjawaban (LAN, 2003). Dengan demikian, pelaksanaan kegiatan dan penggunaan anggaran harus dapat dipertanggungjawabkan dengan baik, mulai dari proses perencanaan hingga pertanggungjawaban. Asas ini menuntut Kepala Desa mempertanggungjawabkan dan melaporkan pelaksanaan APB Desa secara tertib, kepada masyarakat maupun kepada jajaran pemerintahan di atasnya, sesuai peraturan perundang-undangan.

### ***Partisipatif***

Mempunyai pengertian bahwa setiap tindakan dilakukan dengan mengikutsertakan keterlibatan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Pengelolaan Keuangan Desa, sejak tahap perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban wajib melibatkan masyarakat para pemangku kepentingan di desa serta masyarakat luas, utamanya kelompok marjinal sebagai penerima manfaat dari program/kegiatan pembangunan di Desa.

### ***Tertib dan disiplin anggaran***

Mempunyai pengertian bahwa anggaran harus dilaksanakan secara konsisten dengan pencatatan atas penggunaannya sesuai dengan prinsip akuntansi keuangan di desa. Hal ini dimaksudkan bahwa pengelolaan keuangan desa harus sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Asas	Penunjuk Perwujudannya	Mengapa Penting?
<b>Transparan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memudahkan akses publik terhadap informasi.</li> <li>Penyebartahuan informasi Keuangan Desa melalui berbagai media yang dapat diakses oleh masyarakat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memenuhi hak masyarakat</li> <li>Menghindari konflik</li> </ul>
<b>Akuntabel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Laporan Pertanggungjawaban pelaksanaan pembangunan – dengan menggunakan keuangan desa- dibahas dalam Musyawarah Desa.</li> <li>Informasi kepada publik.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mendapatkan legitimasi masyarakat</li> <li>Mendapatkan kepercayaan publik</li> </ul>
<b>Partisipatif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prioritas belanja desa ditetapkan dalam musyawarah desa berdasarkan pada penilaian kebutuhan masyarakat.</li> <li>Pelaksanaan pembangunan (belanja desa) dilakukan oleh kepala desa dan perangkat desa dengan melibatkan masyarakat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memenuhi hak masyarakat</li> <li>Menumbuhkan rasa memiliki</li> <li>Meningkatkan keswadayaan masyarakat</li> </ul>
<b>Tertib dan Disiplin Anggaran</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Taat hukum</li> <li>Tepat waktu, tepat jumlah</li> <li>Sesuai prosedur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menghindari penyimpangan</li> <li>Meningkatkan profesionalitas</li> </ul>

### i. Tahapan Kegiatan Pengelolaan Keuangan Desa

Pengelolaan Keuangan Desa merupakan rangkaian kegiatan yang berlangsung dengan mengikuti siklus. Menurut Permendagri No. 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa siklus pengelolaan keuangan desa adalah sebagai berikut:



### Perencanaan

Secara umum, *perencanaan keuangan* adalah kegiatan untuk memperkirakan pendapatan dan belanja dalam kurun waktu tertentu di masa yang akan datang. Perencanaan keuangan desa dilakukan setelah tersusunnya RPJM Desa dan RKP Desa yang menjadi dasar untuk menyusun APB Desa yang merupakan hasil dari perencanaan keuangan desa.



### Pelaksanaan

*Pelaksanaan* dalam pengelolaan keuangan desa merupakan implementasi atau eksekusi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Termasuk dalam pelaksanaan diantaranya adalah *proses pengadaan barang dan jasa* serta *proses pembayaran*. Tahap pelaksanaan adalah rangkaian kegiatan untuk melaksanakan APB Desa dalam satu tahun anggaran yang dimulai dari 1 Januari hingga 31 Desember. Atas dasar APB Desa dimaksud disusunlah rencana anggaran biaya (RAB) untuk setiap kegiatan yang menjadi dasar pengajuan Surat Permintaan Pembayaran (SPP).



Pengadaan barang dan jasa, penyusunan Buku Kas Pembantu Kegiatan, dan Perubahan APB Desa adalah kegiatan yang berlangsung pada tahap pelaksanaan.

### Penatausahaan

*Penatausahaan* merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis (teratur dan masuk akal/logis) dalam bidang keuangan berdasarkan prinsip, standar, serta prosedur tertentu sehingga informasi aktual (informasi yang sesungguhnya) berkenaan dengan keuangan dapat segera diperoleh. Tahap ini merupakan proses pencatatan seluruh transaksi keuangan yang terjadi dalam satu tahun anggaran. Lebih lanjut, kegiatan penatausahaan keuangan mempunyai fungsi pengendalian terhadap pelaksanaan APB Desa. Hasil dari penatausahaan adalah *laporan* yang dapat digunakan untuk *pertanggungjawaban* pengelolaan keuangan itu sendiri.

### Pelaporan

*Pelaporan* adalah kegiatan yang dilakukan untuk menyampaikan hal-hal yang berhubungan dengan hasil pekerjaan yang telah dilakukan selama satu periode tertentu sebagai bentuk pelaksanaan tanggungjawab (pertanggungjawaban) atas tugas dan wewenang yang diberikan. *Laporan* merupakan suatu bentuk penyajian data dan informasi mengenai sesuatu kegiatan ataupun keadaan yang berkenaan dengan adanya suatu tanggung jawab yang ditugaskan. Pada tahap ini, Pemerintah Desa

menyusun laporan realisasi pelaksanaan APB Desa setiap semester yang disampaikan kepada Bupati/walikota.

#### *Pertanggungjawaban*

Pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa dilakukan setiap akhir tahun anggaran yang disampaikan kepada Bupati/Walikota dan di dalam Forum Musyawarah Desa.

#### **j. Peran Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Desa (PKD)**

Sesuai makna yang terangkum dalam pengertian Desa sebagai *kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri*, maka peran dan keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa menjadi keharusan. Tata kelola Desa secara tegas juga menyaratkan hal itu, terlihat dari fungsi pokok Musyawarah Desa sebagai forum pembahasan tertinggi di desa bagi Kepala Desa (Pemerintah Desa), BPD, dan unsur-unsur masyarakat untuk membahas hal-hal strategis bagi keberadaan dan kepentingan desa.

Dengan demikian, peran dan keterlibatan masyarakat juga menjadi keharusan dalam Pengelolaan Keuangan Desa. Oleh sebab itu, setiap tahap kegiatan PKD harus memberikan ruang bagi peran dan keterlibatan masyarakat. Masyarakat dimaksud secara longgar dapat dipahami sebagai *warga desa setempat, 2 orang atau lebih, secara sendiri-sendiri maupun bersama, berperan dan terlibat secara positif dan memberikan sumbangsih dalam Pengelolaan Keuangan Desa*. Namun bila hal itu dilakukan secara pribadi oleh orang seorang warga desa, tentu akan cukup merepotkan. Oleh karena itu, peran dan keterlibatan dimaksud hendaknya dilakukan oleh para warga desa secara terorganisasi melalui Lembaga Kemasyarakatan dan/atau Lembaga Masyarakat yang ada di desa setempat.

Peran dan keterlibatan masyarakat menjadi faktor penting, karena: 1) Menumbuhkan rasa tanggungjawab masyarakat atas segala hal yang telah diputuskan dan dilaksanakan. 2) Menumbuhkan rasa memiliki, sehingga masyarakat sadar dan sanggup untuk memelihara dan mengembangkan hasil-hasil pembangunan (swadaya), dan 3) Memberikan legitimasi/keabsahan atas segala yang telah diputuskan. Dengan demikian, pengelolaan keuangan desa tidak boleh dipandang hanya sebagai persoalan 'tekni' saja, melainkan sebagai kegiatan 'politik anggaran' yaitu kegiatan untuk mengalokasikan sumber daya milik bersama desa bagi kesejahteraan.

Posisi anggota masyarakat di dalam satu komunitas desa tidak seimbang. Seringkali dalam komunitas desa ada kelompok yang tersisih disebabkan oleh ekonomi (kelompok miskin), umur (anak-anak dan manula), jenis kelamin (perempuan dalam masyarakat patriakat), minoritas, atau memiliki keterbatasan fisik. Kelompok ini, terutama kelompok miskin dan marginal yang justru menjadi tujuan utama dari alokasi anggaran desa untuk meningkatkan kesejahteraan mereka justru tidak mengetahui dan tidak dapat mengakses anggaran desa. Untuk itu perlu tindakan afirmasi terhadap kelompok-kelompok ini di desa. Afirmasi dan pendamping sebaiknya menjadi bagian yang inherent dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan keuangan desa.

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

Tindakan afirmasi dilakukan secara substantif (prioritas alokasi belanja desa) dan prosedural (pelibatan kelompok ini dalam proses perencanaan anggaran). Dalam konteks pelibatan, kelompok ini tidak dapat serta merta mengetahui hak dan mampu menyuarakan kepentingan mereka. Karena itu diperlukan juga proses pengorganisasian dan pendampingan terhadap kelompok ini baik oleh pendamping di dalam desa maupun oleh pendamping yang ditempatkan di desa.

Bagaimana peran dan keterlibatan itu diwujudkan dalam setiap tahap.kegiatan PKD? Apakah wujud peran dan keterlibatan itu memiliki hubungan dengan asas-asas PKD? Tabel di bawah ini mencoba memberikan gambaran:

Peran/Keterlibatan Masyarakat		
Tahap Kegiatan	Peran dan Keterlibatan	Terkait dengan Asas
Perencanaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melakukan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat.</li> <li>• Melakukan pengorganisasian untuk dapat berpartisipasi secara efektif dalam Musdes dan Musrenbangdes.</li> <li>• Menetapkan prioritas belanja desa dalam Musdes dan musrenbangdes.</li> </ul>	Partisipatif
Pelaksanaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bersama dengan Kasi, menyusun RAB, memfasilitasi proses pengadaan barang dan jasa, mengelola atau melaksanakan pekerjaan terkait kegiatan yang telah ditetapkan dalam Perdes tentang APB Desa.</li> <li>▪ Memberikan masukan terkait perubahan APB Desa</li> </ul>	Partisipatif Transparan
Penatausahaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meminta informasi, memberikan masukan, melakukan audit partisipatif.</li> <li>• Melakukan pemantauan dalam pelaksanaan belanja desa.</li> </ul>	Transparansi Akutabel Tertib dan disiplin anggaran
Pelaporan dan Pertanggung-jawaban	Meminta informasi, mencermati materi LPj, Bertanya/meminta penjelasan terkait LPj dalam Musyawarah Desa.	Partisipatif Transparan Akuntabel

### k. Pengelolaan Keuangan Desa

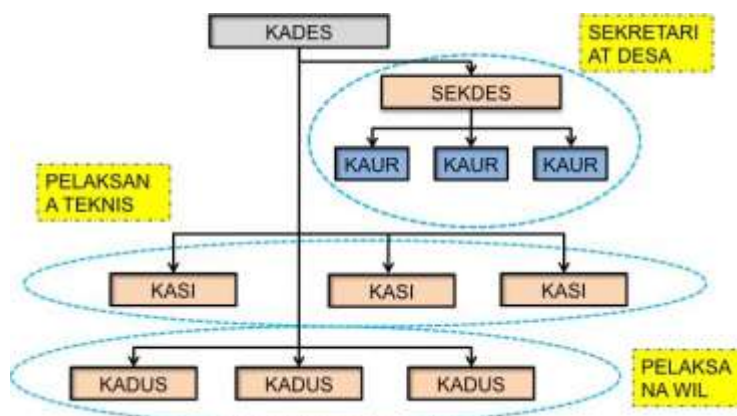
Pengelolaan Keuangan Desa melekat dalam fungsi dan tugas Pemerintah Desa. Dengan demikian, Pengelola keuangan desa adalah aparat pemerintahan desa sesuai tugas dan fungsinya yang ditetapkan dalam peraturan perundangan. Guna memahami dengan benar **“siapa, apa tugas dan tanggungjawab”** pengelola dimaksud, perlu dipaparkan secara ringkas: 1) Struktur Pemerintah Desa. 2) Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa. 3) Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD). 4) Tugas dan Tanggungjawab Pengelola. 5) Etika Pengelola Keuangan Desa.



### 1. Struktur Pemerintah Desa

Bagan di bawah ini menunjukkan struktur organisasi pemerintah desa sesuai UU No. 6 Tahun 2014. Sekretaris Desa memimpin sekretariat yang membawahi sebanyak-banyaknya 3 Urusan. Setiap Urusan dipimpin oleh Kepala Urusan (Kaur), yang bertanggungjawab kepada Sekretaris, dan (dapat) memiliki 1 orang atau lebih staf sesuai kebutuhan dan kemampuan keuangan desa. Salah seorang staf Kaur ditetapkan sebagai Bendahara.

Pelaksana Teknis – unit baru yang diperkenalkan UU No. 6 Tahun 2014- terdiri dari sebanyak-banyaknya 3 Seksi. Setiap Seksi dipimpin oleh Kepala Seksi (Kasi) yang langsung bertanggungjawab kepada Kepala Desa.



### 2. Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa

Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili Pemerintah Desa dalam kepemilikan kekayaan milik desa yang dipisahkan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 Permendagri No. 113 Tahun 2014.

### 3. Pelaksana Teknis Pengelola Keuangan Desa (PTPKD)

Kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa, dalam melaksanakan pengelolaan keuangan desa dibantu oleh **Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa** (PTPKD) yang dibentuk oleh Kepala Desa dan ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa. Dalam PTPKD dimaksud **Sekretaris Desa** sebagai koordinator. **Kepala Seksi** sebagai pelaksana kegiatan sesuai bidangnya, dan **Bendahara**, yaitu unsur staf sekretariat desa (kaur) yang membidangi administrasi keuangan.

### 4. Tugas dan tanggungjawab Pengelola

Masing-masing pelaku dalam PTPKD mengemban tugas dan tanggungjawab sebagaimana dipaparkan dalam bagan di bawah ini.

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA



### 5. Etika Pengelola

Etika adalah rambu-rambu, patokan, norma, yang diturunkan dari nilai-nilai moral yang menjadi acuan bertindak bagi seseorang dalam melaksanakan tugas dan tanggung-jawabnya. Etika ini menjadi sangat penting bila seseorang dimaksud adalah pejabat publik yang menentukan nasib masyarakat. Etika dimaksud bukan hukum, tetapi setiap tindakan yang melanggar etika pasti akan melanggar hukum. Etika ini muncul dalam semua sisi kehidupan kita. Dalam tindak laku bermasyarakat misalnya, kita sejak dini diajari untuk menghormati kepada orang yang lebih tua, sopan santun dalam berbicara, dan seterusnya. Kejujuran, tidak mengambil segala sesuatu yang bukan haknya, mendahulukan kepentingan masyarakat, adalah sedikit contoh yang menunjukkan etika dalam mengelola atau mengemban amanah masyarakat. Etika ini menjembatani agar nilai-nilai moral bisa menjadi tindakan nyata.

Dalam administrasi negara dikenal *etika administrasi negara* yang bertujuan untuk menyelenggarakan kegiatan administrasi negara dengan baik, dengan

memperhatikan kepentingan masyarakat. Itu berarti, saat etika administrasi negara digunakan dengan baik oleh para penyelenggara negara (administrator) maka etika kehidupan berbangsa pun dapat berlangsung dengan baik, sebaliknya, apabila etika administrasi negara tidak secara benar melandasi setiap tindakan dalam administrasi negara maka dapat diindikasikan begitu banyaknya masalah yang berdampak negative/merusak kehidupan berbangsa.

Etika dalam penyelenggaraan pemerintahan dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif, menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa tanggung jawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar dari manapun datangnya, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia. Etika pemerintahan mengamanatkan agar para pejabat memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila dirinya melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa, dan negara.

Pengelola Keuangan Desa dituntut untuk menjunjung tinggi, memegang teguh etika mengelola keuangan. *Pertama*, uang membawa godaan yang besar untuk melanggar etika dan hukum. Melanggar etika akan berdampak pada sanksi sosial, yang menyebabkan merosotnya martabat seseorang di hadapan masyarakat. Melanggar hukum tentu akan berhadapan dengan hukum, Dewasa ini terlalu banyak aparat penyelenggara pemerintahan/Negara yang harus 'pensiun dini' karena masuk penjara. *Kedua*, tugas dan tanggungjawab mengelola keuangan desa berhubungan erat dan menentukan nasib rakyat desa. APB Desa untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Apakah desa-desa kita akan menjadi desa yang maju dan rakyatnya sejahtera di masa mendatang, ditentukan sejauh mana etika pengelolaan keuangan dipegang teguh para Pengelola Keuangan Desa.

## 6. Perencanaan Pengelolaan Keuangan Desa

Pengelolaan Keuangan Desa sebagai rangkaian kegiatan, diawali dengan kegiatan Perencanaan, yaitu penyusunan APB Desa. Dengan demikian, penting untuk memahami secara tepat berbagai aspek APB Desa: fungsi, ketentuan, struktur, sampai mekanisme penyusunannya.

Secara umum, pengertian *perencanaan keuangan* adalah kegiatan untuk memperkirakan pendapatan dan belanja untuk kurun waktu tertentu di masa yang akan datang. Dalam kaitannya dengan Pengelolaan Keuangan Desa, perencanaan dimaksud adalah proses penyusunan APB Desa. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, penyusunan APB Desa berdasar pada RKP Desa, yaitu rencana pembangunan tahunan yang ditetapkan dengan Peraturan Desa (Perdes). Dengan demikian, APB Desa yang juga ditetapkan dengan Perdes, merupakan dokumen rencana kegiatan dan anggaran yang memiliki kekuatan hukum.

## 1. Fungsi APB Desa

Sebagai dokumen yang memiliki kekuatan hukum, APB Desa menjamin kepastian rencana kegiatan, dalam arti mengikat Pemerintah Desa dan semua pihak yang terkait, untuk melaksanakan kegiatan sesuai rencana yang telah ditetapkan, serta menjamin tersedianya anggaran dalam jumlah yang tertentu untuk melaksanakan kegiatan. APB Desa menjamin kelayakan sebuah kegiatan dari segi pendanaan, sehingga dapat dipastikan kelayakan hasil kegiatan secara teknis.

## 2. Ketentuan Penyusunan APB Desa

Dalam menyusun APB Desa, ada beberapa ketentuan yang harus dipatuhi:

- (1) APB Desa disusun berdasarkan RKPDesa yang telah ditetapkan dengan Perdes.
- (2) APB Desa disusun untuk masa 1 (satu) tahun anggaran, terhitung mulai 1 Januari sampai 31 Desember tahun berikutnya.
- (3) Prioritas Belanja Desa disepakati dalam Musyawarah Desa dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa berdasarkan pada penilai kebutuhan masyarakat.
- (4) Rancangan APB Desa harus dibahas bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).
- (5) APB Desa dapat disusun sejak bulan September dan harus ditetapkan dengan Perdes, selambat-lambatnya pada 31 Desember pada tahun yang sedang dijalani.

Selain itu, secara teknis penyusunan APB Desa juga harus memperhatikan:

### *Pendapatan Desa*

Pendapatan Desa yang ditetapkan dalam APB Desa merupakan perkiraan yang terukur secara *rasional* dan memiliki kepastian serta dasar hukum penerimaannya. Rasional artinya berdasarkan pada perhitungan sumber-sumber pendapatan desa yang diketahui oleh desa.

### *Belanja Desa*

Belanja desa disusun secara berimbang antara penerimaan dan pengeluaran, dan penggunaan keuangan desa harus *konsisten* (sesuai dengan rencana, tepat jumlah, dan tepat peruntukan) dan sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### *Pembiayaan Desa*

Pembiayaan desa baik penerimaan pembiayaan maupun pengeluaran pembiayaan harus disesuaikan dengan kapasitas dan kemampuan nyata/sesungguhnya yang dimiliki desa, serta tidak membebani keuangan desa di tahun anggaran tertentu.

*SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran)*

Dalam menetapkan anggaran Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya (SiLPA), agar disesuaikan dengan kapasitas potensi riil yang ada, yaitu potensi terjadinya pelampauan realisasi penerimaan desa, terjadinya penghematan belanja, dan adanya sisa dana yang masih mengendap dalam rekening kas desa yang belum dapat direalisasikan hingga akhir tahun anggaran sebelumnya.

**3. Mekanisme, Tugas, dan Tanggungjawab Pelaku dalam Penyusunan APB Desa**

Mekanisme (prosedur dan tatacara) penyusunan APB Desa dapat dilihat pada bagan alur di bawah ini:



**4. Membaca Struktur APB Desa**

Struktur/susunan APB Desa terdiri dari tiga komponen pokok:

- Pendapatan Desa
- Belanja Desa
- Pembiayaan Desa

Masing-masing komponen itu diuraikan lebih lanjut, sebagai berikut:

**Pendapatan Desa**, meliputi semua penerimaan uang melalui rekening desa yang merupakan hak desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh desa.

Kelompok Pendapatan	Jenis Pendapatan	Rincian Pendapatan
Pendapatan Asli Desa	a. Hasil Usaha b. Hasil Aset	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasil Bumdes, Tanah Kas Desa</li> <li>• Tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum, jaringan</li> </ul>

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

Kelompok Pendapatan	Jenis Pendapatan	Rincian Pendapatan
	c. Swadaya, partisipasi, gotong royong  d. Lain-lain Pendapatan Asli Desa	irigasi • Membangun dengan kekuatan sendiri yang melibatkan peran serta masyarakat berupa tenaga, barang yang dinilai dengan uang • Hasil pungutan desa
Transfer	a. Dana Desa; b. Bagian dari Hasil Pajak Daerah Kabupaten/Kota dan Retribusi Daerah; c. Alokasi Dana Desa (ADD); d. Bantuan Keuangan dari APBD Provinsi; dan e. Bantuan Keuangan APBD Kabupaten/Kota.	
Pendapatan Lain-lain	a. Hibah dan Sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat; b. Lain-lain pendapatan Desa yang sah.	• Pemberian berupa uang dari pihak ketiga  • Hasil kerjasama dengan pihak ketiga atau bantuan perusahaan yang berlokasi di desa

**Belanja desa**, meliputi semua pengeluaran dari rekening desa yang merupakan kewajiban desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh desa. Belanja desa dipergunakan dalam rangka mendanai penyelenggaraan kewenangan Desa.

Kelompok Belanja	Jenis Kegiatan (Sesuai RKP Desa)	Jenis Belanja dan Rincian Belanja
Penyelenggaraan Pemerintahan Desa	a. Kegiatan Pembayaran Penghasilan Tetap dan Tunjangan  b. Operasional kantor	<b>Belanja Pegawai</b> 1. Pembayaran penghasilan tetap <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepala Desa (1 org)</li> <li>• Sekretaris Desa (1 org)</li> <li>• Perangkat Desa (Kaur, Kasi, Kadus, dll mis. 11 org)</li> </ul> 2. Pembayaran tunjangan <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepala Desa</li> <li>• Perangkat Desa (Kaur, Kasi, Kadus)</li> <li>• BPD (mis: 5 org)</li> </ul> 3. Insentif RT dan RW (mis: 5 RW, 25 RT)
		<b>1. Belanja Barang dan Jasa</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ATK, Listrik, Air, Telepon</li> <li>▪ Fotocopy/Penggandaan</li> <li>▪ Benda Pos</li> </ul> <b>2. Belanja Modal</b>

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

Kelompok Belanja	Jenis Kegiatan (Sesuai RKP Desa)	Jenis Belanja dan Rincian Belanja
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Komputer</li> <li>▪ Mesin Tik</li> <li>▪ Meja, Kursi, Lemari</li> </ul>
Pelaksanaan Pembangunan Desa	Kegiatan Pembangunan Jalan Lingkungan (Rabat Beton), dll (contoh)	<p><b>1. Belanja Barang dan Jasa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Upah</li> <li>• Sewa Mobil</li> <li>• Minyak Bekesting</li> <li>• Paku, Benang</li> </ul> <p><b>2. Belanja Modal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marmer Prasasti</li> <li>• Beton Readymix</li> <li>• Kayu</li> <li>• Pasir</li> <li>• Batu</li> <li>• Plastik Cor</li> </ul>
Pembinaan Kemasyarakatan Desa	Kegiatan Penyelenggaraan Keamanan dan Ketertiban Lingkungan (contoh)	<p><b>1. Belanja Barang dan Jasa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Honor Pelatih</li> <li>• Transpor Peserta</li> <li>• Konsumsi</li> <li>• Alat Pelatihan</li> <li>• dll</li> </ul> <p><b>2. Belanja Modal</b></p>
Pemberdayaan Masyarakat Desa	Kegiatan Pelatihan Kelompok Tani (contoh)	<p><b>1. Belanja Barang dan Jasa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Honor Penyuluh Pertanian</li> <li>• Transpor Penyuluh</li> <li>• Konsumsi</li> <li>• Alat Pelatihan</li> </ul> <p><b>2. Belanja Modal</b></p>
Belanja Tak Terduga		

## 5. Komposisi Belanja dalam APB Desa

Pasal 100, PP 43 2014, Belanja Desa yang ditetapkan dalam APB Desa digunakan dengan ketentuan:

- a. Paling sedikit 70% (tujuh puluh perseratus) dari jumlah anggaran belanja Desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa
- b. Paling banyak 30% (tiga puluh perseratus) dari jumlah anggaran belanja Desa digunakan untuk:
  - Penghasilan tetap dan tunjangan kepala Desa dan perangkat Desa;
  - Operasional Pemerintah Desa;

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

- Tunjangan dan operasional Badan Permusyawaratan Desa; dan
- Insentif rukun tetangga dan rukun warga.

### 6. Perhitungan Penghasilan Tetap (SILTAP) Aparat Pemerintah Desa

Pasal 81 PP 43 Tahun 2014, Penghasilan tetap kepala Desa dan perangkat Desa dianggarkan dalam APB Desa yang bersumber dari ADD. Pengalokasian ADD untuk penghasilan tetap kepala Desa dan perangkat Desa menggunakan penghitungan sebagai berikut:

- ADD yang berjumlah kurang dari Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) digunakan maksimal 60% (enam puluh perseratus);
- ADD yang berjumlah Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) sampai dengan Rp700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah) digunakan maksimal 50% (lima puluh perseratus);
- ADD yang berjumlah lebih dari Rp700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah) sampai dengan Rp900.000.000,00 (sembilan ratus juta rupiah) digunakan maksimal 40% (empat puluh perseratus);
- ADD yang berjumlah lebih dari Rp900.000.000,00 (sembilan ratus juta rupiah) digunakan maksimal 30% (tiga puluh perseratus).

### 7. Pembiayaan Desa

Pembiayaan Desa meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Penerimaan Pembiayaan	a. Sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya  b. Pencairan Dana Cadangan c. Hasil penjualan kekayaan desa yang dipisahkan.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pelampauan penerimaan pendapatan terhadap belanja</li><li>• Penghematan belanja</li><li>• Sisa dana kegiatan lanjutan.</li></ul>
Pengeluaran Pembiayaan	a. Pembentukan Dana Cadangan b. Penyertaan Modal Desa.	Kegiatan yang penyediaan dananya tidak dapat sekaligus/sepenuhnya dibebankan dalam satu tahun anggaran.



## 8. Mewujudkan Asas PKD dalam Kegiatan Perencanaan

Perencanaan adalah awal dari sebuah kegiatan. Bila perencanaan itu dilakukan dengan tepat dan baik, akan memberikan pengaruh yang besar terhadap pelaksanaan dan kemudian hasil kegiatan. Ketepatan perencanaan itu akan terjamin bila dalam prosesnya benar-benar mengacu pada ketentuan dan didasarkan pada azas-azas Pengelolaan Keuangan Desa. Bagaimana agar azas-azas itu mewujud dalam proses perencanaan? Tabel di bawah ini, mencoba memberikan gambaran.

Asas	Penerjemahannya dalam Perencanaan	Kapasitas dan aturan Yang dibutuhkan
Partisipasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pemerintah Desa membuka ruang/mengikutsertakan masyarakat desa terutama kelompok miskin dan marginal dalam menyusun RKP Desa maupun Rancangan APB Desa baik dalam Musdes maupun musrenbangdes.</li> <li>▪ Sebelum Musyawarah Desa dilakukan, BPD aktif berdiskusi dengan kelompok-kelompok masyarakat untuk memahami kebutuhan mereka.</li> <li>▪ BPD berpedoman pada prioritas belanja desa yang disepakati dalam Musyawarah Desa ketika membahas Rancangan APB Desa bersama Pemerintah Desa</li> <li>▪ Masyarakat memberikan masukan kepada Pemerintah Desa dan/atau BPD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Komitmen Kepala Desa untuk melibatkan masyarakat secara optimal</li> <li>▪ Warga masyarakat yang memahami ketentuan maupun teknis penyusunan APB Desa</li> <li>▪ Aturan dan mekanisme kerja BPD yang memastikan penilaian kebutuhan masyarakat dilakukan sebelum musdes.</li> <li>▪ Tata kerja BPD untuk menyerap dan menampung aspirasi masyarakat.</li> </ul>
Transparansi	Mengumumkan, menginformasikan jadwal, agenda, dan proses penilaian kebutuhan masyarakat, Musdes dan Musrenbangdes serta hasil perencanaan secara terbuka kepada masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sosialisasi dilakukan secara resmi oleh Pemerintah Desa dan BPD</li> <li>▪ Sarana prasarana penyebarluasan informasi</li> <li>▪ Warga peduli informasi</li> </ul>
Akuntabel	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proses (tahap kegiatan) dilakukan sesuai ketentuan</li> <li>▪ Kegiatan dilakukan oleh pihak yang berkompeten</li> <li>▪ Rencana disusun berdasarkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat dan data</li> <li>▪ Rencana disepakati oleh para pihak terkait.</li> <li>▪ Pertanggungjawaban keuangan desa dibahas dalam Musyawarah Desa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mengumumkan, menyosialisasikan ketentuan dan proses penyusunan APB Desa</li> <li>▪ Pembahasan Rancangan APB Desa dilakukan secara terbuka, dalam arti dapat dihadiri oleh masyarakat.</li> <li>▪ Warga yang peduli pembahasan APB Desa.</li> </ul>
Tertib dan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mengalokasikan anggaran dalam</li> </ul>	Rincian kegiatan dalam proses

Asas	Penerjemahannya dalam Perencanaan	Kapasitas dan aturan Yang dibutuhkan
Disiplin Anggaran	jumlah tertentu dalam APB Desa untuk membiayai proses perencanaan <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Anggaran dimaksud digunakan secara tepat jumlah dan hanya untuk kegiatan perencanaan</li> </ul>	perencanaan yang membutuhkan dukungan pendanaan secara wajar.

## I. Pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Desa

Berdasarkan APB Desa yang telah ditetapkan, dimulailah tahap *Pelaksanaan*. Kegiatan pokok pada tahap ini mencakup: penyusunan RAB, pengajuan Surat Permintaan Pembayaran (SPP), dan selanjutnya pelaksanaan kegiatan di lapangan. Hal yang juga sangat penting untuk dipahami dengan tepat dan benar adalah tugas dan tanggungjawab masing-masing pelaku (Pengelola). Bab ini akan memaparkan secara rinci topik di atas.

Pelaksanaan dalam Pengelolaan Keuangan Desa adalah rangkaian kegiatan untuk melaksanakan rencana dan anggaran yang telah ditetapkan APB Desa. Kegiatan pokok dalam fase pelaksanaan ini pada dasarnya bisa dipilah menjadi dua: 1) Kegiatan yang berkaitan dengan pengeluaran uang, dan 2) Pelaksanaan kegiatan di lapangan. Beberapa ketentuan yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Desa, adalah:

- (1) Pelaksanaan pembangunan, yang didanai oleh APB Desa, dilakukan oleh Desa (Kepala Desa, Perangkat Desa dengan melibatkan Masyarakat Desa).
- (2) Semua penerimaan dan pengeluaran desa dalam rangka pelaksanaan kewenangan desa dilaksanakan melalui rekening kas desa (pasal 24 ayat 1 Permendagri 113 Tahun 2014).
- (3) Semua penerimaan dan pengeluaran desa harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah (pasal 24 ayat 3 Permendagri 113 Tahun 2014).
- (4) Pengeluaran desa yang mengakibatkan beban APB Desa tidak dapat dilakukan sebelum rancangan peraturan desa tentang APB Desa ditetapkan menjadi peraturan desa (pasal 26 ayat 1 Permendagri 113 Tahun 2014). Pengecualian untuk belanja pegawai yang bersifat mengikat dan operasional kantor yang sebelumnya telah ditetapkan dalam Peraturan Kepala Desa.

### 1. Tugas dan Tanggungjawab Pelaku

Tugas dan tanggung jawab pelaku dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa dapat dilihat dalam tabel berikut:

Unsur Pengelola	Tugas dan Tanggungjawab
Kepala Seksi (Kasi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Meyusun RAB - Rencana Anggaran Biaya.</li> <li>▪ Mengajukan SPP – surat permohonan pencairan</li> <li>▪ Memfasilitasi pengadaan Barang dan Jasa</li> <li>▪ Mengerjakan Buku Kas Pembantu Kegiatan</li> </ul>
Sekretaris Desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Memverifikasi RAB</li> <li>▪ Memverifikasi persyaratan pengajuan SPP</li> </ul>
Kepala Desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mengesahkan RAB</li> <li>▪ Menyetujui SPP</li> </ul>
Bendahara	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melakukan pembayaran/pengeluaran uang dari kas Desa</li> <li>▪ Mencatat transaksi dan menyusun Buku Kas Umum</li> <li>▪ Mendokumentasikan bukti bukti pengeliatan</li> </ul>

## 2. Tahapan Kegiatan Pelaksanaan

Kegiatan awal yang harus dilakukan pada tahap ini meliputi: 1) Penyusunan RAB. 2) Pengadaan Barang dan Jasa. 3) Pengajuan SPP. 4) Pembayaran, dan 5) Pengerjaan Buku Kas Pembantu Kegiatan. Rangkaian kegiatan dimaksud, secara rinci diuraikan sebagai berikut:

### *Penyusunan RAB*

Sebelum menyusun RAB, harus dipastikan tersedia data tentang standard harga barang dan jasa yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan. Standard harga dimaksud diperoleh melalui survey harga di lokasi setempat (desa atau kecamatan setempat). Dalam hal atau kondisi tertentu, standar harga untuk barang dan jasa (tertentu) dapat menggunakan standar harga barang/jasa yang ditetapkan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Adapun prosedur dan tatacara penyusunan RAB sebagai berikut:

### Gambar Bagan

- Pelaksana Kegiatan (Kepala Seksi) menyiapkan RAB untuk semua rencana kegiatan.
- Sekretaris Desa memverifikasi RAB dimaksud.
- Kepala Seksi mengajukan RAB yang sudah diverifikasi kepada Kepala Desa.
- Kepala Desa menyetujui dan mensahkan *Rencana Anggaran Biaya Kegiatan (RAB)*.

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

**Contoh RAB**

RENCANA ANGGARAN KEGIATAN  
 DESA: MUTIARA KEC.: BATU MULIA  
 TAHUN ANGGARAN 2015

1. Bidang : Pelaksanaan Pembangunan Desa
2. Kegiatan : Jalan Lingkungan (Rabat Beton)
3. Waktu Pelaksanaan:

Rincian Pendanaan

No	URAIAN	Volume	Satuan	Harga Satuan Rp.	Jumlah	Rp.
1	2	3		4	5	
<b>1. Belanja Barang dan Jasa</b>						
1.1	Upah Pekerja	137	HOK	40.000		5.480.000
1.2	Upah Tukang	45	HOK	50.000		2.250.000
1.3	Paku 5-10 cm	11	Kg	16.000		176.000
1.4	Minyak Bekesting	4	Ltr	2.000		7.200
1.5	Benang	5	bh	3.000		15.000
1.6	Mobil Pik Up	4	hari	250.000		1.000.000
1.7	Ember	5	glg	5.000		25.000
<b>Sub Total 1)</b>						<b>8.953.200</b>
<b>2. Belanja Modal</b>						
2.1	Beton Readymix	86	M3	800.000		68.800.000
2.2	Kayu Bekesting	2	M3	1.100.000		1.760.000
2.3	Pasir Urug	25	M3	110.000		2.706.000
2.4	Plastik cor	757	M2	2.000		1.514.000
2.5	Batu Scroup	11	M3	130.000		1.430.000
2.6	Papan Proyek	1	bh	150.000		150.000
2.7	Prasasti Marmor	1	bh	350.000		350.000
<b>Sub Total 2)</b>						<b>76.710.000</b>
<b>Total</b>						<b>85.663.200,00</b>

Desa Mutiara, tanggal.....

Disetujui/Mensahkan

Kepala Desa

Pelaksana Kegiatan

*Pengadaan Barang/Jasa*

Berdasarkan RAB yang sudah disahkan Kepala Desa dan rencana teknis pengerjaan kegiatan di lapangan, Kepala Seksi (Pelaksana Kegiatan) memproses/memfasilitasi Pengadaan Barang dan Jasa guna menyediakan barang/jasa sesuai kebutuhan suatu kegiatan yang akan dikerjakan, baik yang dilakukan secara swakelola maupun oleh pihak ketiga. Pengadaan barang dan jasa dimaksud bertujuan untuk dan menjamin:

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

- Penggunaan anggaran secara efisien
- Efektifitas pelaksanaan sebuah kegiatan
- Jaminan ketersediaan barang dan jasa yang sesuai (tepat jumlah, tepat waktu, dan sesuai spesifikasi)
- Transparansi dan akuntabilitas dalam penyediaan barang/jasa
- Peluang yang adil bagi seluruh masyarakat atau pengusaha terutama yang berada di desa setempat untuk berpartisipasi

Dengan demikian, pengadaan barang/jasa harus sesuai dengan prinsip-prinsip efisien, efektif, transparan, pemberdayaan masyarakat, gotong-royong, dan akuntabel serta sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan pengadaan barang/jasa dapat berjalan sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang baik dan memberikan manfaat yang optimal bagi pembangunan desa.

Prioritas bagi warga dan atau pengusaha desa setempat, serta barang dan jasa yang tersedia atau dapat disediakan di desa setempat, mengandung maksud untuk mendorong peningkatan kegiatan ekonomi lolal/desa. Dengan demikian, memberikan dampak yang nyata bagi perkembangan ekonomi masyarakat desa. Namun, proses pengadaan itu harus tetap berdasar pada ketentuan dan mekanisme yang ditetapkan dalam peraturan.

Pengadaan barang dan/atau jasa di Desa, sebagaimana diatur dalam PP No. 43 tahun 2014, diatur dengan peraturan bupati/walikota dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, setiap Bupati/Wali Kota wajib menerbitkan Peraturan Bupati/Walikota yang mengatur tatacara dan menggariskan ketentuan pengadaan barang dan jasa di desa.

Salah satu peraturan tentang pengadaan barang dan jasa adalah Perka LKPP No. 13 Tahun 2013 tentang Pedoman Tatacara Pengadaan Barang/Jasa di Desa. Dalam Perka dimaksud dinyatakan secara jelas bahwa pengadaan barang/jasa yang bersumber dari APB Desa di luar ruang lingkup pengaturan pasal 2 Perpres 54 /2010 jo Perpres 70/2012. Menurut Perka LKPP tersebut, tata cara pengadaan barang/jasa oleh Pemerintah Desa yang sumber pembiayaannya dari APB Desa ditetapkan oleh kepala daerah dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan Kepala LKPP dan kondisi masyarakat setempat.

Berikut disajikan informasi tentang pokok-pokok pengaturan dalam Perka LKPP dimaksud:

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

Isu utama yang ada dalam Peraturan Kepala LKPP Nomor 13 tahun 2013 tentang Pedoman Tata Cara Pengadaan Barang/Jasa oleh Pemerintah Desa adalah:

1. Tata cara pengadaan barang/jasa di desa yang dibayai dari APBDes harus ditindaklanjuti oleh Kepala Daerah dalam bentuk Peraturan Bupati/Walikota dengan tetap berpedoman pada Perka LKPP Nomor 13 Tahun 2013 dan kondisi sosial budaya setempat.
2. Pengadaan Barang/Jasa oleh Pemerintah Desa pada prinsipnya dilakukan secara swakelola dengan memaksimalkan penggunaan material/bahan dari wilayah setempat, dilaksanakan secara gotong royong dengan melibatkan partisipasi masyarakat setempat. Apabila tidak dapat dilakukan dengan cara swakelola baik sebagian maupun seluruhnya, maka dapat dilaksanakan oleh penyedia barang/jasa yang dianggap mampu untuk melaksanakan pekerjaan.
3. Dalam masa transisi, agar peraturan ini dapat dipahami oleh seluruh pemerintah desa, maka kepala daerah dapat membentuk tim asistensi desa yang unsure-unsurnya terdiri atas Unit Layanan Pengadaan (ULP), Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), dan unsur lain yang terkait di pemerintah kabupaten/kota. Tim ini bertugas untuk meningkatkan kapasitas SDM dan melakukan pendampingan pengadaan barang/jasa oleh Pemerintah Desa.
4. Setiap desa wajib membentuk Tim Pengelola Kegiatan (TPK) melalui surat keputusan Kepala Desa yang terdiri atas unsur pemerintah desa dan unsur lembaga kemasyarakatan desa untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa.
5. Persyaratan penyedia barang/jasa dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa di desa adalah penyedia yang dianggap mampu serta memiliki tempat/lokasi usaha, kecuali untuk tukang batu, tukang kayu dan sejenisnya. Khusus untuk pekerjaan konstruksi, maka penyedia harus mampu menyediakan tenaga ahli/peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan pengadaan.
6. Pihak yang bertugas menyusun rencana pelaksanaan pengadaan (Rencana Anggaran Biaya/RAB, Spesifikasi Teknis, dan Gambar) adalah Tim Pengelola Kegiatan (TPK)
7. Pihak yang berwenang melaksanakan pemilihan penyedia juga TPK. Kedudukan TPK adalah semacam ULP yang ada di lingkungan K/L/D/I.
8. Pengadaan barang/jasa yang bernilai sampai dengan Rp50.000.000,00 (Lima Puluh Juta Rupiah) dilakukan pembelian langsung kepada satu penyedia tanpa permintaan penawaran dan tanpa penawaran tertulis dari penyedia serta ditindaklanjuti dengan negosiasi (tawar-menawar). Bukti transaksi cukup menggunakan nota, faktur pembelian, atau kuitansi untuk dan atas nama TPK.
9. Pengadaan barang/jasa yang bernilai di atas Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sampai dengan Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dilakukan melalui pembelian langsung kepada satu penyedia dengan mengirimkan permintaan penawaran dan kemudian penyedia memasukkan penawaran tertulis yang dilampiri dengan daftar barang/jasa dan harga. Bukti transaksi cukup menggunakan nota, faktur pembelian, atau kuitansi untuk dan atas nama TPK.

### Pengajuan Surat Permintaan Pembayaran (SPP)

Selanjutnya, Kepala Seksi sebagai Koordinator Pelaksana Kegiatan mengajukan Surat Permintaan Pembayaran (SPP) sesuai prosedur dan tatacara sebagai berikut:

### Gambar Bagan

- Berdasarkan RAB tersebut, Pelaksana Kegiatan membuat Surat Permintaan Pembayaran (SPP) kepada Kepala Desa dilengkapi dengan Pernyataan Tanggung Jawab Belanja dan *Bukti Transaksi*.

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

- Sekretaris Desa melakukan verifikasi terhadap SPP beserta lampirannya.
- Kepala Seksi mengajukan dokumen SPP yang sudah diverifikasi kepada Kepala Desa
- Kepala Desa menyetujui SPP dan untuk selanjutnya dilakukan pembayaran.

### *Pembayaran*

Prosedur dan tatacara pembayaran ditetapkan sebagai berikut:

- Kepala Seksi menyerahkan dokumen SPP yang telah disetujui/disahkan Kepala Desa
- Bendahara melakukan pembayaran sesuai SPP
- Bendahara melakukan pencatatan atas pengeluaran yang terjadi.

## Tentang Pajak

Bendahara desa sebagai wajib pungut pajak penghasilan (PPh) dan pajak lainnya, wajib menyetorkan seluruh penerimaan potongan dan pajak yang dipungutnya ke rekening kas negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- Pajak adalah perwujudan dari pengabdian dan peran serta wajib pajak untuk secara langsung dan bersama-sama melaksanakan kewajiban perpajakan yang diperlukan untuk pembiayaan negara dan pembangunan nasional.
- Wajib pajak adalah orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan ditentukan untuk melakukan kewajiban perpajakan, termasuk pemungut pajak atau pemotong pajak. Jadi wajib pajak terdiri dari dua golongan besar yaitu orang pribadi atau badan dan pemotong atau pemungut pajak.
- Pemotong pajak adalah istilah yang digunakan pemungut pajak penghasilan (PPh) atas pengeluaran yang sudah jelas /pasti sebagai penghasilan oleh penerimanya. Misal pengeluaran untuk gaji, upah, honorarium (imbalan kerja atau jasa) sewa, bunga, dividen, royalti (imbalan penggunaan harta atas modal). Bendahara diwajibkan untuk memotong PPh atas pembayaran terhadap penerima. Jenis-jenis PPh, ada PPh perorangan (PPh 21) dan PPh badan (PPh 23).
- Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dikenakan terhadap penyerahan barang kena pajak (BKP) dan Jasa Kena Pajak oleh Pengusaha. Prinsip dasar cara pemungutan PPN adalah penjual atau pengusaha kena pajak (PKP) memungut pajak dari si pembeli. Pembeli pada waktu menjual memungut PPN terhadap pembeli berikutnya. Penjual atau PKP wajib menerbitkan Faktur Pajak minimal dua rangkap. Lembar kedua untuk PKP penjual – namanya Pajak. Keluaran dan lembar pertama untuk PKP pembeli – namanya pajak masukan. Tarif PPN pada umumnya adalah 10% (sepuluh persen) dari harga jual selanjutnya yang harus dibayar oleh pembeli adalah 110% (seratus sepuluh persen).
- Setiap penerimaan dan pengeluaran pajak dicatat oleh Bendahara dalam buku pembantu kas pajak.

*Pengerjaan Buku Kas Pembantu Kegiatan*

Kepala Seksi/Pelaksana Kegiatan bertanggungjawab terhadap tindakan pengeluaran yang menyebabkan atas beban anggaran belanja kegiatan dengan mempergunakan Buku Kas Pembantu kegiatan sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan didesa. Buku Kas Pembantu Kegiatan ini berfungsi untuk mencatat semua transaksi penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan kegiatan yang dilaksanakan oleh Pelaksana Kegiatan.

BUKU KAS PEMBANTU KEGIATAN  
 DESA..... KECAMATAN.....  
 TAHUN ANGGARAN.....

Bidang :  
 Kegiatan :

No	Tgl	Uraian	Penerimaan (Rp.)		Nomor Bukti	Pengeluaran(Rp.)		Jumlah Pengembalian ke Bendahara	Saldo Kas (Rp.)
			Dari Bendahara	Swadaya Masyarakat		Belanja Barang dan Jasa	Belanja Modal		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		Pindahan Jumlah dari halaman sebelumnya							
		Jumlah							
		Total Penerimaan				Total Pengeluaran			
						Total Pengeluaran + Saldo Kas			

Desa.....  
 .....,Tanggal.....

Pelaksana Kegiatan

**3. Mewujudkan Asas PKD dalam Kegiatan Pelaksanaan**

Tahap Pelaksanaan ini adalah tahap yang rawan tindakan dan/atau peristiwa yang potensial menghambat kelancaran pengerjaan kegiatan di lapangan, antara lain: konflik diantara pihak-pihak terkait, penyimpangan, penyelewengan, dan penyalahgunaan wewenang, karena pada tahap ini terjadi aliran uang yang nyata. Untuk menghindari semua itu, ketentuan dan azas-azas Pengelolaan Keuangan Desa harus diperhatikan dan diwujudkan secara sungguh-sungguh.

Asas	Penerjemahannya dalam Pelaksanaan	Yang dibutuhkan
Partisipasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengutamakan sumber daya yang ada di desa</li> <li>• Masyarakat terlibat dalam:                             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Survey harga</li> <li>2. Menyusun RAB</li> <li>3. Memfasilitasi proses pengadaan barang dan jasa.</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kasi terkait membentuk tim penyusun RAB</li> <li>▪ Ada warga yang mengerti tentang tatacara dan terampil menghitung RAB</li> </ul>
Transparansi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Barang dan jasa yang dibutuhkan diumumkan secara terbuka</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Data harga dan spesifikasi barang dan jasa yang umum</li> </ul>



## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

Asas	Penerjemahannya dalam Pelaksanaan	Yang dibutuhkan
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Standard harga hasil survey diumumkan secara terbuka</li> <li>▪ Spesifikasi barang dan jasa yang dibutuhkan diumumkan secara terbuka</li> <li>▪ (Bila pengadaan melalui pelelangan) Penawaran dari pemenang lelang diumumkan secara terbuka</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>berlaku di desa setempat</li> <li>▪ Warga yang memiliki pengetahuan tentang harga dan spesifikasi barang dan jasa yang dibutuhkan</li> <li>▪ Warga yang memiliki kemampuan dan/atau usaha penyediaan barang dan jasa</li> <li>▪ Mengumumkan rencana pengadaan barang dan jasa</li> </ul>
Akuntabel	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kegiatan dilakukan sesuai ketentuan, prosedur, dan tatacara yang telah ditetapkan</li> <li>▪ Kegiatan dilakukan oleh pihak yang berkompeten</li> <li>▪ Setiap kegiatan didukung dan dapat dibuktikan dengan dokumen yang dipersyaratkan</li> <li>▪ Menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana secara bertahap selama rentang waktu pengerjaan kegiatan</li> <li>▪ Membuka ruang bagi masyarakat untuk melakukan pemantauan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mengumumkan, menyosialisasikan kegiatan yang akan dilaksanakan</li> <li>▪ Menyosialisasikan ketentuan dan tatacara pelaksanaan kegiatan</li> <li>▪ Warga yang memiliki keterampilan melakukan pemantauan</li> </ul>
Tertib dan Disiplin Anggaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mencatat/membukukan setiap transaksi pada hari transaksi terjadi.</li> <li>▪ Data keuangan konsisten (tepat jumlah dan tepat penggunaan)</li> </ul>	

### **m. Penatausahaan Keuangan Desa**

Penatausahaan adalah kegiatan yang nyaris dilakukan sepanjang tahun anggaran. Kegiatan ini bertumpu pada tugas dan tanggungjawab Bendahara. Ketekunan dan ketelitian menjadi syarat dalam melaksanakan kegiatan ini. Apa saja ketentuan yang harus dipatuhi, tugas dan tanggung jawab Pengelola, prosedur dan dokumen penatausahaan dipaparkan secara rinci pada Bab ini.

#### **1. Pengertian**

Penatausahaan adalah pencatatan seluruh transaksi keuangan, baik penerimaan maupun pengeluaran uang dalam satu tahun anggaran.

#### **2. Ketentuan Pokok Penatausahaan**

Pengelola Keuangan Desa, khususnya Bendahara, wajib memahami beberapa hal yang menjadi ketentuan pokok dalam Penatausahaan, agar kegiatan Penatausahaan berlangsung secara benar dan tertib. Secara ringkas, ketentuan pokok dimaksud disajikan pada tabel di bawah ini:

Transaksi/Kegiatan	Ketentuan Pokok
Rekening Desa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rekening Desa dibuka oleh Pemerintah Desa di bank Pemerintah atau bank Pemerintah Daerah atas nama Pemerintah Desa.</li> <li>2. Spesimen atas nama Kepala Desa dan Bendahara Desa dengan jumlah rekening sesuai kebutuhan.</li> </ol>
Penerimaan	<p>Penerimaan dapat dilakukan dengan cara:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Disetorkan oleh bendahara desa</li> <li>2. Disetor langsung oleh Pemerintah supra desa atau Pihak III kepada Bank yang sudah ditunjuk</li> <li>3. Dipungut oleh petugas yang selanjutnya dapat diserahkan kepada Bendahara Desa atau disetor langsung ke Bank.</li> </ol> <p>Penerimaan oleh bendahara desa harus disetor ke kas desa paling lambat tujuh hari kerja dibuktikan dengan surat tanda setoran</p>
Pungutan	<p>Pungutan dapat dibuktikan dengan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Karcis pungutan yang disahkan oleh Kepala Desa</li> <li>2. Surat tanda bukti pembayaran oleh Pihak III</li> <li>3. Bukti pembayaran lainnya yang sah</li> </ol>
Pengeluaran	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dokumen penatausahaan pengeluaran harus disesuaikan dengan peraturan desa tentang APB Desa atau Peraturan Desa tentang Perubahan APB Desa</li> <li>2. Pengeluaran dilakukan melalui pengajuan Surat Permintaan Pembayaran (SPP)</li> </ol>

### 3. Tugas, Tanggung jawab, dan Prosedur Penatausahaan

- a. Bendahara Desa wajib melakukan penatausahaan terhadap seluruh penerimaan maupun pengeluaran.
- b. Bendahara Desa wajib mempertanggungjawabkan penerimaan uang yang menjadi tanggungjawabnya melalui laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada kepala desa paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya.
- c. Kepala Seksi, selaku Pelaksana Kegiatan bertanggungjawab terhadap tindakan pengeluaran yang menyebabkan atas beban anggaran belanja kegiatan dengan mempergunakan buku pembantu kas kegiatan sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan didesa.

### 4. Prosedur Penatausahaan Penerimaan

#### a. Prosedur Penerimaan melalui Bendahara Desa

Penyetoran langsung melalui Bendahara Desa oleh pihak ketiga, dilakukan sesuai prosedur dan tatacara sebagai berikut:

- 1) Pihak ketiga/penyetor mengisi Surat Tanda Setoran (STS)/tanda bukti lain.
- 2) Bendahara Desa menerima uang dan mencocokkan dengan STS dan tanda bukti lainnya.
- 3) Bendahara Desa mencatat semua penerimaan

- 4) Bendahara Desa menyetor penerimaan ke rekening kas desa
- 5) Bukti setoran dan bukti penerimaan lainnya harus diarsipkan secara tertib.

**Dilarang..!!**

Bendahara Desa dilarang:

- Membuka rekening atas nama pribadi di bank dengan tujuan pelaksanaan APB Desa.
- Menyimpan uang, cek atau surat berharga, kecuali telah diatur melalui peraturan perundang-undangan.

**b. Prosedur Penerimaan melalui Bank**

Penyetoran melalui bank oleh pihak ketiga dilakukan sesuai prosedur dan tatacara sebagai berikut:

- 1) Bank yang ditunjuk oleh Pemerintah Desa dlm rangka menyimpan uang dan surat berharga lainnya yang ditetapkan sebagai rekening kas desa.
- 2) Pihak ketiga/penyetor mengisi STS/tanda bukti lain sesuai ketentuan yg berlaku.
- 3) Dokumen yg digunakan oleh bank meliputi:
  - STS/Slip setoran
  - Bukti penerimaan lain yg syah
- 4) Pihak ketiga/penyetor menyampaikan pemberitahuan penyetoran yg dilakukan melalui bank kepada bendahara desa dengan dilampiri bukti penyetoran/slip setoran bank yg syah.
- 5) Bendahara desa mencatat semua penerimaan yg disetor melalui bank di Buku Kas Umum dan Buku Pembantu bank berdasarkan bukti penyetoran/slip setoran bank

**1 Buku Kas**

Penatausahaan penerimaan maupun pengeluaran dilakukan dengan menggunakan:

**1) Buku Kas Umum**

Buku Kas Umum ini berfungsi untuk mencatat semua transaksi baik penerimaan maupun pengeluaran yang berkaitan dengan kas (uang tunai).

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

BUKU KAS UMUM  
 DESA ..... KECAMATAN .....  
 TAHUN ANGGARAN .....

No	Tgl	KODE REKENING	URAIAN	PENERIMAAN (Rp.)	PENGELUARAN (Rp.)	NO BUKTI	JUMLAH PENGELUARAN KUMULATIF	SALDO
1	2	3	4	5	6	7	8	9
JUMLAH				Rp.	Rp.			

....., tanggal .....

MENGETAHUI  
 KEPALA DESA,

BENDAHARA DESA,

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**2) Buku Kas Pembantu Pajak**

Berfungsi untuk mencatat semua transaksi penerimaan dan pengeluaran pajak (khususnya PPh Pasal 21 dan PPn), dalam kaitannya Bendahara Desa sebagai Wajib Pungut (Wapu).

BUKU KAS PEMBANTU PAJAK  
 DESA ..... KECAMATAN .....  
 TAHUN ANGGARAN .....

No.	TANGGAL	URAIAN	PEMOTONGAN (Rp.)	PENYETORAN (Rp.)	SALDO (Rp.)
1	2	3	4	5	6
JUMLAH					

....., tanggal .....

MENGETAHUI  
 KEPALA DESA,

BENDAHARA DESA,

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

### 3) Buku Bank

Berfungsi untuk mencatat semua transaksi baik penerimaan maupun pengeluaran yang terkait dengan bank (penarikan, penyetoran, dll).

BUKU BANK DESA  
 DESA ..... KECAMATAN .....  
 TAHUN ANGGARAN .....

BULAN :  
 BANK CABANG :  
 REK. NO. :

No	TGL TRAN SAKSI	URAIAN TRANSAKSI	BUKTI TRANSAKSI	PEMASUKAN		PENGELUARAN			SALDO
				SETORAN (Rp.)	BUNGA BANK (Rp.)	PENARIKAN (Rp.)	PAJAK (Rp.)	BIAYA ADMINISTRASI (Rp.)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
TOTAL TRANSAKSI BULAN INI									
TOTAL TRANSAKSI KUMULATIF									

....., tanggal .....

MENGETAHUI  
 KEPALA DESA,

BENDAHARA DESA,

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

### 4) Bukti Transaksi

Selain berupa Buku Kas, Buku Bank dan Buku Kas Pembantu, bukti transaksi juga merupakan bagian dari penatausahaan dalam pengelolaan keuangan. Tanpa bukti transaksi, transaksi bisa dianggap tidak sah. Bukti transaksi adalah dokumen pendukung yang berisi data transaksi yang dibuat setelah melakukan transaksi untuk kebutuhan pencatatan keuangan. Di dalam suatu bukti transaksi minimal memuat data: pihak yang mengeluarkan atau yang membuat. Bukti transaksi yang baik adalah di dalamnya tertulis pihak yang membuat, yang memverifikasi, yang menyetujui dan yang menerima.

Contoh Bukti Transaksi:

- Kuitansi: Merupakan bukti transaksi yang muncul akibat terjadinya penerimaan uang sebagai alat pembayaran suatu transaksi yang diterima oleh si penerima uang.
- Nota Kontan (Nota): Merupakan bukti pembelian atau penjualan barang yang dibayar secara tunai.

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

- Faktur: Merupakan bukti pembelian atau penjualan barang yang dibayar secara kredit.
- Memo Internal (Memo): Merupakan bukti transaksi internal antara pihak-pihak dalam internal lembaga. Misalnya: Pemakaian perlengkapan, penyusutan aktiva, penghapusan piutang, dll
- Nota Debit: Merupakan bukti pengembalian barang yang dibuat oleh pembeli. Barang dikembalikan biasanya karena cacat atau tidak sesuai pesanan.
- Nota Kredit: Merupakan bukti pengembalian barang yang dibuat oleh penjual. Barang dikembalikan biasanya karena cacat atau tidak sesuai pesanan.

### Nota

Toko Singam Tiga Jl. Kertajati No. 10 Yogyakarta		NOTA KONTAN			No. : B.009 Tanggal :
No.:	Nama Dhuang	Banyaknya	Harga Satuan	Amount	
Bagian Akuntansi		Jumlah Rp Bagian Penjualan			

### Kwitansi

<b>tshirt-bandung.cc.nr</b>	No. <b>0354/ORDER/II/2010</b>
	Sudah diterima dari <b>Danie Erwin</b>
	Banyaknya Uang <b>Satu Juta Lima Ratus Ribu Rupiah</b>
	Untuk pembayaran : <b>DP 50% 16 Jacket dan 26 Kaos</b> <b>Sisa Rp. 1.500.000</b>
	Jumlah Rp <b>1.500.000</b>
Bandung, 02 Februari 2010	
Catatan: Perkiraan lama produksi 2-3 minggu	



## 2 Status dan Fungsi Dokumen Penatausahaan

Buku Kas (Umum, Pajak, Pembantu Kegiatan, dan Bank), dan bukti-bukti transaksi adalah dokumen resmi milik Pemerintah Desa. Dokumen dimaksud berfungsi untuk sumber data untuk keperluan pemeriksaan/audit, dan juga sebagai barang bukti apabila diperlukan dalam proses hukum, dalam hal terjadi dugaan penyelewengan keuangan, atau tindak pidana lain terkait keuangan desa. Dengan demikian, tindakan secara sengaja menghilangkan, merusak, mengubah, seluruh atau sebagian dokumen dimaksud adalah tindakan melawan hukum.

### 3 Mewujudkan Asas PKD dalam Kegiatan Penatausahaan

Bagaimana agar asas-asas pengelolaan keuangan desa mewujud dalam kegiatan Penatausahaan?

Asas	Penerjemahannya dalam Penatausahaan	Yang dibutuhkan....
Partisipasi	Membuka peluang bagi kegiatan audit partisipatif ( <i>downward accountability</i> )	Warga yang memiliki kemampuan (pengetahuan dan keterampilan) untuk melakukan audit keuangan dan.atau proses
Transparan	Mengumumkan secara terbuka Laporan Bulanan Bendahara	
Akuntabel	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Laporan bulanan Bendahara dilakukan secara rutin</li> <li>▪ Dilakukan rekonsiliasi rekening setiap bulan</li> </ul>	
Tertib dan Disiplin Anggaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Laporan bulanan Bendahara dilakukan tepat waktu</li> <li>▪ Laporan bulanan Bendahara memuat semua transaksi dalam satu bulan laporan</li> <li>▪ Data keuangan yang disampaikan konsisten</li> <li>▪ Setiap transaksi dapat dibuktikan dengan bukti transaksi yang sah</li> </ul>	

#### n. Pelaporan dan Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Desa

Pelaporan dan Pertanggungjawaban adalah babakan terakhir dalam siklus Pengelolaan Keuangan Desa. Hal-hal pokok yang perlu dipahami berkenaan dengan Bab ini mencakup: pengertian dan makna laporan pertanggungjawaban, tahap, prosedur, dan tatacara penyampaian laporan pertanggungjawaban. Selain itu perlu dihayati bahwa pada hakikatnya laporan pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Desa adalah pemenuhan tanggungjawab kepada masyarakat-rakyat desa atas pengelolaan uang dan kepentingan rakyat oleh Pemerintah Desa.

#### 1 Pelaporan

Pelaporan merupakan salah satu mekanisme untuk mewujudkan dan menjamin akuntabilitas pengelolaan keuangan desa, sebagaimana ditegaskan dalam asas Pengelolaan Keuangan Desa (Asas Akuntabel). Hakikat dari pelaporan ini adalah Pengelolaan Keuangan Desa dapat dipertanggungjawabkan dari berbagai aspek: Hukum, administrasi, maupun moral. Pelaporan pengelolaan keuangan desa menjadi kewajiban Pemerintah desa sebagai bagian tak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan desa.

## 2 Fungsi Pelaporan

Pelaporan sebagai salah satu alat pengendalian untuk:

- Mengetahui kemajuan pelaksanaan kegiatan, dan
- Mengevaluasi berbagai aspek (hambatan, masalah, faktor-faktor berpengaruh, keberhasilan, dan sebagainya) terkait pelaksanaan kegiatan

## 3 Prinsip-Prinsip Pelaporan

Hal-hal penting atau prinsip yang harus diperhatikan dalam melaksanakan pelaporan ini, antara lain:

- Menyajikan informasi data yang valid, akurat dan terkini.
- Sistematis (mengikuti kerangka pikir logis)
- Ringkas dan jelas
- Tepat waktu sesuai kerangka waktu yang telah ditetapkan dalam Permendagri.

## 4 Tahap dan Prosedur Penyampaian Laporan

Pelaporan yang dimaksud dalam Pengelolaan Keuangan Desa adalah penyampaian laporan realisasi/pelaksanaan APB Desa secara tertulis oleh Kepala Desa (Pemerintah Desa) kepada Bupati/Walikota sesuai ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang dipilah dalam dua tahap:

- Laporan Semester Pertama disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota paling lambat pada akhir bulan **Juli** tahun berjalan
- Laporan Semester Kedua/Laporan Akhir disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota paling lambat pada akhir bulan **Januari** tahun berikutnya.

## 5 Dokumen Laporan

Dokumen laporan yang disampaikan yaitu:

- Form Laporan Realisasi Pelaksanaan APB Desa Semester I, untuk Laporan Semester I
- Form Realisasi Laporan Akhir, Untuk laporan akhir

## 6 Laporan Pertanggungjawaban

Laporan Pertanggungjawaban ini pada dasarnya adalah laporan realisasi pelaksanaan APB Desa yang disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota setelah tahun anggaran berakhir pada 31 Desember setiap tahun. Laporan pertanggungjawaban ini harus dilakukan oleh Kepala Desa paling lambat pada akhir bulan Januari tahun berikutnya. Laporan Pertanggungjawaban ini ditetapkan dengan Peraturan Desa dengan menyertakan lampiran:



- Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan APB Desa sesuai Form yang ditetapkan.
- Laporan Kekayaan Milik Desa, dan
- Laporan Program Sektoral dan Program Daerah yang masuk ke Desa

## 7 Pertanggungjawaban Kepada Masyarakat

Sejalan dengan prinsip transparansi, akuntabel, dan partisipatif yang merupakan ciri dasar tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*), maka pertanggungjawaban tidak hanya disampaikan kepada pemerintah yang berwenang, tetapi juga harus disampaikan kepada masyarakat baik langsung maupun tidak langsung.

Secara langsung, pertanggungjawaban kepada masyarakat bisa disampaikan melalui Musyawarah Desa sebagai forum untuk membahas hal-hal strategis, yang dihadiri BPD dan unsur-unsur masyarakat lainnya. Selain itu, laporan pertanggungjawaban juga dapat disebarluaskan melalui berbagai sarana komunikasi dan informasi: papan Informasi Desa, web site resmi pemerintah kabupaten atau bahkan desa.

## 8 Penyampaian Informasi Laporan Kepada Masyarakat

Ditegaskan dalam asas pengelolaan keuangan adanya asas partisipatif. Hal itu berarti dalam pengelolaan keuangan desa harus dibuka ruang yang luas bagi peran aktif masyarakat. Sejauh yang ditetapkan dalam Permendagri, Laporan realisasi dan laporan pertanggungjawaban realisasi/pelaksanaan APB Desa wajib diinformasikan secara tertulis kepada masyarakat dengan menggunakan media yang mudah diakses oleh masyarakat. Maksud pokok dari penginformasian itu adalah agar seluas mungkin masyarakat yang mengetahui berbagai hal terkait dengan kebijakan dan realisasi pelaksanaan APB Desa. Dengan demikian, masyarakat dapat memberikan masukan, saran, koreksi terhadap pemerintah desa, baik yang berkenaan dengan APB Desa yang telah maupun yang akan dilaksanakan.

## 9 Mewujudkan Asas PKD dalam Kegiatan Pelaporan dan Pertanggungjawaban

Sebagaimana telah dinyatakan di atas bahwa hakikat Pelaporan dan Pertanggungjawaban adalah Pengelolaan Keuangan Desa dapat dipertanggungjawabkan dari berbagai aspek: Hukum, administrasi, maupun moral. Hal itu dapat dipenuhi apabila asas-asas Pengelolaan Keuangan Desa diwujudkan secara baik dan benar.

Asas	Penerjemahannya dalam Pelaporan dan Pertanggungjawaban	Yang dibutuhkan....
Partisipasi	Membuka ruang bagi masyarakat untuk mencermati laporan pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Desa	Mengagendakan penyampaian Laporan pertanggungjawaban dalam Musyawarah Desa
Transparansi	▪ Menginformasikan secara terbuka	▪ Pengelolaan secara

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

	<p>Laporan realisasi/pelaksanaan APB Desa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban dalam forum Musyawarah Desa</li> </ul>	<p>efektif media/sarana penyampaian informasi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aspirasi masyarakat agar LPj diagendakan dalam Musyawarah Desa</li> </ul>
Akuntabel	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Laporan Semester I dan Laporan akhir sesuai Form yang telah ditetapkan</li> <li>▪ Isi/materi Laporan sesuai</li> <li>▪ Dokumen Laporan Pertanggungjawaban sesuai ketentuan</li> <li>▪ Laporan Pertanggungjawaban disusun melalui proses pembahasan dengan BPD</li> <li>▪ Laporan disampaikan kepada Bupati/Walikota sesuai ketentuan</li> <li>▪ Laporan diinformasikan kepada masyarakat secara terbuka</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Warga yang memiliki pengetahuan terkait laporan pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Desa</li> <li>▪ Warga yang peduli dan menaruh perhatian terhadap laporan pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Desa</li> </ul>
Tertib dan Disiplin Anggaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Laporan dilakukan tepat waktu</li> <li>▪ Data dalam laporan konsisten/sesuai</li> <li>▪ Data keuangan dalam laporan tepat jumlah</li> </ul>	Audit proses dan keuangan.

### **o. Pemeriksaan (Audit)**

Audit adalah proses identifikasi masalah, analisis dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan.

#### **1. Pengertian**

Audit (pemeriksaan) adalah suatu proses sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif mengenai pernyataan-pernyataan tentang kegiatan dan kejadian ekonomi dengan tujuan untuk menetapkan tingkat kesesuaian antara pernyataan-pernyataan tersebut dengan kriteria yang telah ditetapkan, serta penyampaian hasil-hasilnya kepada pemakai yang berkepentingan.”(Mulyadi, 2002). Berdasarkan beberapa pengertian auditing di atas maka audit mengandung unsur-unsur:

- a. Suatu proses sistematis, artinya audit merupakan suatu langkah atau prosedur yang logis, berkerangka dan terorganisasi. Auditing dilakukan dengan suatu urutan langkah yang direncanakan, terorganisasi dan bertujuan.
- b. Untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif, artinya proses sistematis ditujukan untuk memperoleh bukti yang mendasari pernyataan (contoh: Laporan) yang dibuat oleh entitas (contoh: Desa) serta untuk mengevaluasi tanpa memihak atau berprasangka terhadap bukti-bukti tersebut.

- c. Pernyataan mengenai kegiatan dan kejadian ekonomi, artinya pernyataan mengenai kegiatan dan kejadian ekonomi merupakan hasil proses akuntansi.
- d. Menetapkan tingkat kesesuaian, artinya pengumpulan bukti dan evaluasi terhadap bukti tersebut dimaksudkan untuk menetapkan kesesuaian pernyataan tersebut dengan kriteria yang telah ditetapkan.
- e. Kriteria yang telah ditetapkan, artinya kriteria atau standar yang dipakai sebagai dasar untuk menilai pernyataan (contoh: Laporan Keuangan) dapat berupa:
  - standar akuntansi yang berlaku di Indonesia
  - peraturan yang ditetapkan oleh suatu badan legislative / regulator
  - anggaran atau ukuran prestasi yang ditetapkan oleh manajemen
- f. Pemakai yang berkepentingan terhadap laporan audit adalah para pemakai informasi keuangan, contohnya Bupati, Gubernur, Menteri, Masyarakat, Dinas Pajak, dsb.

## 2. Jenis Audit

Ada beberapa macam jenis audit yang mungkin dilakukan di Desa, antara lain:

### 1) Audit Keuangan (Financial Audit)

Audit keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai (*reasonable assurance*) apakah laporan keuangan telah disajikan secara wajar, dalam semua hal yang material sesuai dengan prinsip akuntansi atau basis akuntansi yang berlaku umum di Indonesia. Pemeriksaan Keuangan menghasilkan opini audit yang dapat berupa:

- Opini Wajar Tanpa Pengecualian (laporan keuangan sudah disusun rapi, taat aturan, tidak ada kesalahan/masalah yang signifikan);
- Opini Wajar Dengan Pengecualian (ada beberapa masalah penting/signifikan yang membuat laporan keuangan harus ada perbaikan);
- Opini Tidak Wajar (ada banyak masalah dan pengendalian internal lemah);
- Tidak Menyatakan Pendapat (auditor tidak dapat memberikan pendapat karena tidak dapat memperoleh catatan/data, terlalu banyak kelemahan mendasar dalam system keuangan dan pengendalian internal, dihalang-halangi dalam melakukan tugas, dsb).

Yang dianggap masalah signifikan biasanya adalah semua masalah dengan total nilai di atas 5% dari total Pendapatan atau Belanja. Contohnya total Anggaran Desa Rp 800 juta, auditor menemukan 10 transaksi yang tidak didukung dengan bukti yang sah atau kurang dapat dipertanggungjawabkan dengan total nilai Rp 50 juta (lebih dari 5%), maka opini akan mengarah pada Wajar Dengan Pengecualian.

Hasil audit perlu disampaikan kepada publik (masyarakat) sebagai bentuk akuntabilitas publik. Untuk Keuangan Negara, yang berwenang melakukan audit laporan keuangan adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam pelaksanaan BPK

dapat menugaskan BPKP/Inspektorat Provinsi/Inspektorat Kabupaten/Kantor Akuntan Publik. Pelaksana audit keuangan Desa sedang dalam pembahasan di BPK.

## **2) Audit kepatuhan (*compliance audit*)**

Audit ini bertujuan untuk menentukan apakah yang diperiksa sesuai dengan kondisi, peraturan, dan undang-undang tertentu. Kriteria-kriteria yang ditetapkan dalam audit kepatuhan berasal dari sumber-sumber yang berbeda. Contohnya UU, PP, Peraturan Menteri dan juga juklak/juknis terkait. Audit kepatuhan biasanya merupakan fungsi audit internal yang dilaksanakan oleh Inspektorat. Audit kepatuhan akan menghasilkan rekomendasi dijalkannya aturan, diperkuatnya system pengendalian internal hingga sanksi bagi ketidakpatuhan.

## **3) Audit operasional (*operational audit*)**

Audit operasional merupakan penelaahan secara sistematis aktivitas operasi organisasi dalam hubungannya dengan tujuan tertentu. Apakah aktivitas/proses/pratek yang ada mengarah pada pencapaian tujuan organisasi/entitas/program. Audit operasional akan menghasilkan rekomendasi perbaikan system operasional.

## **4) Audit Investigatif (*Investigative Audit*)**

Audit ini bertujuan membuktikan benar/tidaknya suatu dugaan tindak kecurangan (contoh: penggelapan, penyalahgunaan, korupsi, pemerasan, dan sebagainya) yang dapat berlanjut ke proses hukum. Audit ini bisa dilakukan oleh BPK, BPKP, Inspektorat Jenderal Kementerian, Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten atau pihak lain berkompeten yang ditunjuk. Dalam menangani perkara tindak pidana yang merugikan keuangan Negara umumnya Kejaksaan akan meminta auditor berkompeten melakukan audit investigatif untuk membuktikan adanya kerugian Negara dan menghitung nilai kerugiannya.

## **5) Audit Sosial (*Social Audit*)**

Audit sosial bertujuan untuk menguatkan dan memberdayakan masyarakat untuk turut serta dalam mengawasi program-program pembangunan di lingkungannya. Sehingga tidak terjadi penyimpangan dan pelanggaran hukum baik yang tidak disengaja atau disengaja dalam mengimplementasi pembangunan. Audit Sosial juga menjamin bahwa belanja desa sesuai dengan perencanaan yang telah disepakati dalam Musyawarah Desa dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa. Lebih jauh audit sosial dapat menilai apakah dampak dari belanja telah sesuai dengan tujuan pembangunan yaitu pengurangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Secara kelembagaan, audit sosial dilakukan dalam Musyawarah Desa. Untuk itu perlu dipersiapkan dengan baik, bahan-bahan yang akan dibawa oleh masyarakat dalam forum musyawarah desa tersebut. Tetapi, audit sosial tidak serta merta dapat dilakukan oleh masyarakat—terutama kelompok masyarakat miskin, minoritas dan marginal.

Karena itu pengorganisasian masyarakat dalam proses ini sangat penting untuk menjamin suara masyarakat dapat didengar dalam menilai hasil pembangunan desa,

### **3. Fungsi Pemeriksaan Keuangan**

Pemeriksaan keuangan adalah sebagai alat bantu bagi manajemen untuk menilai efisien dan keefektifan pelaksanaan struktur pengendalian intern perusahaan, kemudian memberikan hasil berupa saran atau rekomendasi dan memberi nilai tambah bagi manajemen yang akan dijadikan landasan mengambil keputusan atau tindak selanjutnya.

### **4. Manfaat Audit**

Manfaat audit dapat dibagi menjadi dua kelompok yaitu:

- (1) Untuk Pihak yang diaudit.
  - Menambah kredibilitas dari laporan keuangan yang dibuat sehingga dapat dipercaya oleh pemakai laporan keuangan seperti Bupati, Gubernur, Menteri atau masyarakat.
  - Mencegah dan menemukan penyimpangan (administrative dan keuangan) yang dilakukan oleh pelaksana kegiatan yang diaudit.
- (2) Untuk Pihak pemakai laporan keuangan.
  - Memberikan dasar yang lebih meyakinkan bagi pemakai informasi keuangan dalam mengambil keputusan.
  - Membantu mengidentifikasi kelemahan dalam sistem pengendalian internal sehingga memungkinkan perbaikan sistem.

### **5. Pemeriksaan Internal**

Pemeriksaan internal merupakan suatu fungsi penilaian yang independen yang ditetapkan dalam suatu organisasi untuk menguji dan menilai aktivitas organisasi. Merupakan suatu penilaian atas keyakinan, independen, obyektif dan aktivitas konsultasi yang dirancang untuk menambah nilai dan meningkatkan operasi organisasi. Ini membantu organisasi mencapai tujuannya dengan membawa pendekatan yang sistematis dan disiplin untuk mengevaluasi dan meningkatkan efektivitas proses manajemen risiko, pengendalian, dan tata kelola keuangan.

#### **Kas**

Menurut Sukrisno Agoes (2004, h.145), kas merupakan harta lancar yang sangat menarik dan mudah untuk diselewengkan. Selain itu banyak transaksi di suatu lembaga, apapun lembaganya, yang menyangkut penerimaan dan pengeluaran kas. Karena itu, untuk memperkecil kemungkinan terjadinya kecurangan atau penyelewengan yang menyangkut kas diperlukan adanya pengendalian internal terhadap kas dan setara kas.

### Sifat dan Contoh Kas dan Setara Kas

1. Kas merupakan harta lancar yang sangat menarik dan mudah untuk disalahgunakan.
2. Kas adalah alat pembayaran yang siap dan bebas dipergunakan untuk membiayai kegiatan.
3. Bank adalah saldo rekening yang dapat dapat digunakan secara bebas untuk membiayai kegiatan.
4. Contoh dari perkiraan-perkiraan yang biasa digolongkan sebagai kas dan setara kas dalam pengelolaan keuangan adalah:
  - a. Saldo Kas (*cash on hand*)
  - b. Saldo Bank
  - c. Bon Sementara (Contoh dalam Pengelolaan Keuangan Desa: Pembayaran SPP-UP yang belum dipertanggungjawabkan)

### Pemeriksaan Kas

Secara umum, tujuan pemeriksaan kas diantaranya adalah:

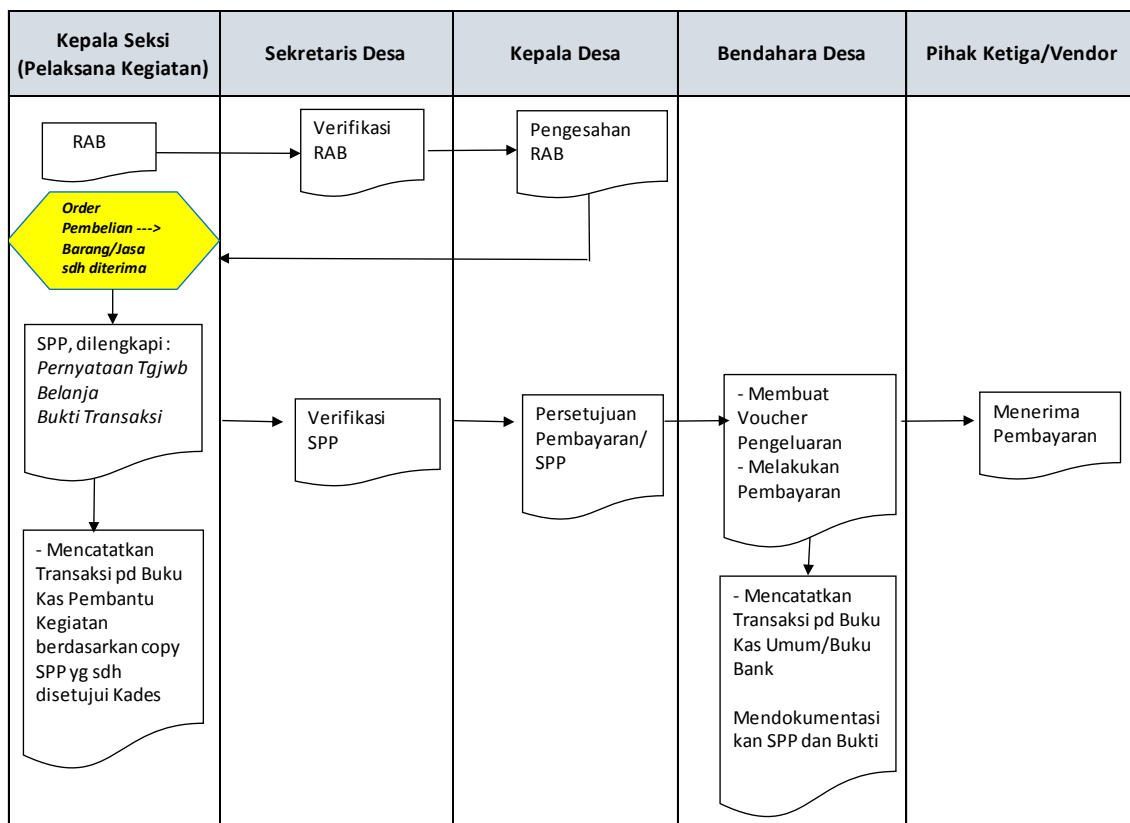
1. Untuk memeriksa apakah terdapat internal kontrol yang cukup baik atas kas dan setara kas serta transaksi penerimaan dan pengeluaran kas.
2. Untuk memeriksa, apakah saldo kas dan setara kas yang ada di pencatatan/pelaporan per tanggal catatan/pelaporan sudah betul-betul ada secara riil dan dimiliki oleh lembaga yang bersangkutan.
3. Untuk memeriksa apakah ada pembatasan untuk penggunaan saldo kas dan setara kas.
4. Untuk memeriksa apakah penyajian laporan sudah sesuai dengan aturan/ketentuan yang ada.

### Siapa yang Bertanggungjawab Memeriksa?

Sebuah lembaga seharusnya mempunyai satuan pengawasan internal dalam struktur organisasinya. Hal ini untuk mempersiapkan lembaga tersebut dalam menghadapi pemeriksaan dari pihak eksternal. Dalam struktur pemerintahan desa, satuan pengawas ini belum dibentuk. Oleh karenanya, sebelum ini terbentuk, siapa yang bertanggungjawab untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan kas oleh Bendahara Desa dan Pelaksana Kegiatan.

Berdasarkan **Permendagri 113 pasal 7**, Bendahara Desa dapat dikatakan mempunyai kekuasaan penuh terhadap pengelolaan kas karena dia mempunyai tugas menerima, menyimpan, menyetorkan/membayar, menatausahakan, dan memper-tanggungjawabkan penerimaan pendapatan desa dan pengeluaran pendapatan desa dalam rangka pelaksanaan APB Desa. Fungsi Sekretaris Desa dan Kepala Desa hanya sebagai verifikator dan yang memberi persetujuan pada saat akan dilakukan pembayaran/pengeluaran kas. Tapi yang menerima, mengeluarkan, mencatat dan menyimpan uang secara fisik adalah Bendahara. Oleh karenanya perlu ada pengawasan terhadap kas dan rekening yang disimpan dan dikelola oleh Bendahara. Dalam hal ini peran Kepala Desa dan Sekretaris Desa diperlukan untuk melakukan pemeriksaan kas secara rutin.

**Bagan Alur Proses Pembayaran**



Selain pihak internal pemerintah desa, BPD sebagai lembaga perwakilan masyarakat desa dan Camat sebagai penyelia/pejabat yang berwenang di atas pemerintah desa dapat melakukan pemeriksaan kas ini.

## Instrumen Pemeriksaan Kas

HASIL PEMERIKSAAN KAS DAN REKENING			
<b>Penerimaan Kas</b>			
1 Pendapatan Asli Desa	Rp	_____	
2 Pendapatan Transfer	Rp	_____	
3 Pendapatan Lain-lain	Rp	_____	
4 Pendapatan Bunga Bank	Rp	_____	
<b>Total Penerimaan Kas</b>		Rp _____	<b>A</b>
<b>Pengeluaran Kas</b>			
1 Belanja Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa			
1.1 Kegiatan.....	Rp	_____	
1.2 Kegiatan.....	Rp	_____	
dst	Rp	_____	
2 Belanja Bidang Pelaksanaan Pembangunan Desa			
2.1 Kegiatan.....	Rp	_____	
2.2 Kegiatan.....	Rp	_____	
dst	Rp	_____	
3 Belanja Bidang Pembinaan Kemasyarakatan			
3.1 Kegiatan.....	Rp	_____	
3.2 Kegiatan.....	Rp	_____	
dst	Rp	_____	
4 Belanja Bidang Pemberdayaan Masyarakat			
4.1 Kegiatan.....	Rp	_____	
4.2 Kegiatan.....	Rp	_____	
dst	Rp	_____	
5 Belanja Lain-lain	Rp	_____	
<b>Total Pengeluaran Kas</b>		Rp _____	<b>B</b>
<b>Saldo</b>		Rp _____	<b>A - B</b>
Saldo Rill (Dibuktikan secara Fisik dengan Cash Opname, Konfirmasi bank, Konfirmasi Pelaksana Keg)			
Saldo Bank	Rp	_____	
Cash On Hand	Rp	_____	
RPD/SPP - UP yg blm Dipertanggungjawabkan Penggunaannya (blm dibebankan ke rek keg tertentu)	Rp	_____	
<b>Total Jumlah</b>		Rp _____	<b>C</b>
<b>Catatan:</b>			
1 Bila A- B = C, penerimaan kas dan pengeluaran kas sudah sesuai dan saldo pencatatan sama dengan saldo rill (tidak ada selisih kas)			
2 Bila A - B > C, kemungkinan ada penerimaan kas yang lebih catat atau pengeluaran kas yang belum/tidak dicatat			
3 Bila A - B < C, kemungkinan ada penerimaan kas yang belum dicatat atau pengeluaran kas yang lebih catat			
Bila terjadi masalah seperti no. 2, maka harus dilakukan pemeriksaan lebih lanjut karena dapat menjadi indikasi adanya Penyelewengan Dana.			

## 6. Pemerintah Desa Sebagai Objek Pemeriksaan

Pemerintah Desa yang diperiksa bertanggung jawab untuk:

- Mengelola keuangan desa secara tertib, ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Menyusun dan menyelenggarakan pengendalian intern yang efektif guna menjamin: (1) pencapaian tujuan sebagaimana mestinya; (2) keselamatan/keamanan kekayaan yang dikelola; (3) kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan; (4) perolehan dan pemeliharaan data/informasi yang handal, dan pengungkapan data/informasi secara wajar.
- Menyusun dan menyampaikan laporan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan desa secara tepat waktu.
- Menindaklanjuti rekomendasi Auditor, serta menciptakan dan memelihara suatu proses untuk memantau status tindak lanjut atas rekomendasi dimaksud.



(Berdasar pada Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, BPK, 2005).

## **7. Lembaga Audit**

- (1) BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Lembaga tinggi Negara sejajar Presiden dan DPR yang berwenang memeriksa pertanggungjawaban keuangan negara. Merupakan auditor eksternal pemerintah, menyampaikan hasil audit ke DPRD / DPR. BPK memiliki kantor perwakilan di tiap Provinsi.
- (2) BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan). Lembaga Negara di bawah Presiden yang berfungsi membantu Presiden dalam membina dan mengawasi instansi pemerintah dalam melaksanakan program dan kegiatan agar terjamin akuntabilitas/pertanggungjawabannya, melaksanakan audit atas permintaan pengelola program/kegiatan khususnya audit investigasi, audit terhadap penggunaan pinjaman dan hibah luar negeri dan pengembangan kapasitas jabatan auditor intern pemerintah. BPKP memiliki kantor perwakilan di tiap Provinsi.
- (3) Itjen (Inspektorat Jenderal) Kementerian. Auditor internal untuk kementerian, berada di bawah Menteri bersangkutan. Khusus Itjen Kemendagri juga selaku Pembina inspektorat daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota)
- (4) Inspektorat Provinsi. Auditor internal untuk Provinsi, di bawah Gubernur.
- (5) Inspektorat Kabupaten/Kota. Auditor internal untuk Kabupaten/Kota, di bawah Bupati/Walikota.
- (6) Kantor Akuntan Publik. Lembaga audit swasta beregistrasi yang dapat ditunjuk oleh lembaga audit pemerintah melakukan audit untuk kepentingan lembaga audit pemerintah.

## **8. Kegiatan yang Biasa Dilakukan Pemeriksa dan Tips untuk Aparat Desa yang Diperiksa:**

### **1) Pertemuan Awal (Entry Briefing)**

Pemeriksa (auditor) menemui aparat desa menyampaikan maksud dan tujuan serta pengaturan pelaksanaan audit. Aparat Desa jangan ragu untuk meminta copy Surat Tugas (jika belum menerima) dan mencatat di buku tamu siapa saja yang terlibat dalam pemeriksaan. Aparat Desa perlu menyepakati dengan tim pemeriksa mengenai pengaturan pelaksanaan pemeriksaan seperti agenda, lokasi dan pihak yang akan dikunjungi dsb. Aparat Desa harus menyediakan ruang kerja untuk tim pemeriksa selama menjalankan pemeriksaan. Karena di situ akan banyak dokumen-dokumen penting, maka ruangan harus dapat dikunci (aman) jika ditinggalkan oleh tim pemeriksa.

### **2) Meminta data dan informasi.**

Hati-hati dalam memberikan dokumen asli. Catat semua dokumen yang dipinjamkan, minta auditor ybs menandatangani Bukti Serah Terima Dokumen.

### **3) Wawancara**

Jawab pertanyaan secara lugas, lengkap dan tunjukkan bukti atau dokumen yang mendukung dengan jawaban anda.

### **4) Pemeriksaan Dokumen/Pembukuan.**

Pemeriksa akan melihat apakah pembukuan diisi dengan tertib, tepat waktu, dan benar. Apakah bukti tersedia lengkap dan dapat dipertanggungjawabkan. Jika ada dokumen yang tidak lengkap, pembukuan belum terkini, jangan panik. Akui saja dan minta nasehat untuk perbaikan. Ini akan menjadi temuan administrative yang dengan mudah bisa dilakukan pembetulan. Namun jika dokumen tidak dapat dipertanggungjawabkan karena upaya berbuat curang, sebaiknya juga segera mengaku dan meminta saran untuk penyelesaian masalah, termasuk siap menerima sanksi. Daripada ditutup-tutupi pada akhirnya akan ketahuan juga. Namun jika dokumen menurut pemeriksa tidak dapat dipertanggungjawabkan dan anda merasa tidak ada yang curang namun hanya karena ketidaktahuan maka jelaskan kepada pemeriksa tentang kendala tersebut.

### **5) Inspeksi (mengunjungi dan memeriksa kegiatan / hasil kegiatan).**

Dampingi auditor dan jelaskan proses-proses yang ada, bentuk transparansi (contoh: papan informasi kegiatan/papan proyek), siapa pelaksana kegiatan, kendala yang dihadapi, pemanfaatan dsb.

### **6) Pertemuan Awal (Entry Briefing) Uji silang / konfirmasi.**

Kemungkinan auditor akan melakukan uji silang/konfirmasi kebenaran data/informasi ke rekanan/supplier, pelaksana kegiatan, dsb. Jika dilakukan langsung dengan tatap muka, maka usahakan dampingi auditor. Tapi kalau auditor tidak mau didampingi, maka itu merupakan hak auditor, jadi tidak masalah.

### **7) Ekspose (Pemaparan) Temuan**

Di akhir pemeriksaan auditor harus melakukan semacam ekspose (pemaparan) temuan hasil pemeriksaan. Pihak aparat desa yang diaudit harus mengklarifikasi dengan menunjukkan bukti jika ada temuan yang dianggap tidak tepat.

- Jika temuan memang benar adanya dan rekomendasi sesuai dan dapat dilaksanakan maka temuan harus diterima.
- Jika temuan tidak benar atau ada usulan rekomendasi auditor sulit dilaksanakan maka harus dibahas di acara ekspose hasil audit tersebut ataupun kesempatan lain sebelum menjadi laporan audit final. Contoh rekomendasi yang tidak dapat (sangat sulit) dilaksanakan yaitu auditor merekomendasikan agar bantuan bantuan tunai kepada warga sangat miskin yang sedang sakit dan membutuhkan biaya untuk berobat ke kota diminta kembali karena tidak ada di rencana / anggaran dan tidak

didukung oleh bukti memadai. Padahal uang tersebut sudah dipakai oleh si warga miskin yang pada waktu pemeriksaan juga sedang opname di RSUD.

### **Tips Menghadapi Pemeriksaan**

1. Bersikap kooperatif
2. Sediakan semua data dan informasi yang diminta
3. Jelaskan tentang pemahaman atas peraturan, proses, system, mekanisme yang dijalankan serta jelaskan kendala dan permasalahan dalam pelaksanaannya.
4. Sampaikan masalah yang ada dan upaya yang sudah / sedang dilakukan
5. Banyak bertanya dan minta nasehat kepada pemeriksa. Jadikan proses pemeriksaan sebagai proses belajar dan memperoleh nasehat dari auditor.
6. Jangan memberi sesuatu yang tidak pantas kepada pemeriksa (uang lelah, uang transport, hadiah / cinderamata dengan nilai di atas Rp 100 ribu, makanan mewah, dsb), apalagi jika didanai dengan APB Desa. Makan minum ala kadarnya, kendaraan tumpangan untuk ke lokasi yang relatif dekat masih dianggap pantas/wajar.

#### **8) Tindak Lanjut Temuan**

Atas setiap temuan audit, maka aparat desa wajib menindaklanjuti rekomendasi yang diberikan auditor hingga dinyatakan selesai oleh pihak auditor.

#### **9) Publikasi Temuan dan Tindak Lanjutnya**

Aparat Desa harus mempublikasikan temuan audit dan tindak lanjutnya kepada masyarakat, bisa melalui forum musyawarah, papan informasi, website dsb.



**a. Peraturan Desa dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan**

Peraturan Desa atau disingkat Perdes pernah diatur dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tetapi ketentuan tentang Perdes tersebut dihapus dalam ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketentuan lama Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan, "*Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:....c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.*" Norma hukum tersebut meletakkan kedudukan Perdes sebagai bagian dari Peraturan Daerah (Perda), sehingga bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Norma pengaturan bahwa Perdes menjadi bawahan Perda dalam UU No. 10 Tahun 2004 dicabut oleh UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perdes bukan lagi sebagai aturan hukum yang menjadi bagian dan bawahan Perda.

**TIDAK BERLAKU...**

Ketentuan bahwa Perdes menjadi bawahan Perda dalam UU No. 10 Tahun 2004 telah dicabut oleh UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perdes bukan lagi sebagai aturan hukum yang menjadi bagian dan bawahan Peraturan Daerah."

Kedudukan Perdes diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa jenis Peraturan Perundang-undangan. *selain* UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, UU/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota adalah “*mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa atau yang setingkat.*” Perdes merupakan jenis peraturan perundang-undangan lain diluar jenis dan hirarki 7 (tujuh) peraturan perundang-undangan yang disebut dalam UU No. 12 Tahun 2011, yakni UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, UU/Perppu, PP, Perpres, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.

Validitas Peraturan Desa, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota dan lain-lain dinyatakan dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perdes dan peraturan sejenis diakui keberadaannya dan berkekuatan hukum mengikat tergantung perintah dari peraturan perundang-undangan yang relevan dan lebih tinggi. *Pertama*, Perdes diperintahkan oleh UU Desa dan peraturan pelaksanaannya sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga Perdes diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat. *Kedua*, Perdes dibentuk berdasarkan kewenangan Desa.

Pembentukan Perdes dapat didasarkan pada atribusi (wewenang yang ada pada jabatan tertentu, dalam hal ini jabatan Kepala Desa), didasarkan pada delegasi (pelimpahan wewenang, dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain), atau mandat (penugasan; dalam hubungan rutin atas bawahan). Teori kewenangan ini kemudian telah diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

**Tabel Perbedaan Mandat dan Delegasi**

Faktor Pembeda	Mandat	Delegasi
Prosedur Pelimpahan	Dalam hubungan rutin atasan baawahan: hal biasa kecuali dilarang tegas	Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain; dengan peraturan perundang-undangan
Tanggung jawab gugatan dan tanggung gugat	Tetap pada pemberi mandat	Tanggung jawab jabatan dan tanggung gugat beralih kepada <i>delegataris</i>
Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas “ <i>contrarius actus</i> ”
Tata naskah dinas	a.n., u.b., a.p.	Tanpa a.n., dan lain-lain (langsung)

Sumber: Philipus M. Hadjon, “Kebutuhan akan Hukum Administrasi Umum”, dalam Hukum Administrasi dan Good Governance (2010), hal. 21.

**b. Jenis-Jenis Peraturan di Desa**

Tuntutan aspirasi yang berkembang pasca berlakunya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah Perdes yang dilaksanakan berdasarkan asas hukum utama tentang

pengaturan Desa yakni Asas Rekognisi, Asas Subsidiaritas dan Asas Musyawarah. Ketiga asas dalam UU Desa tersebut merupakan asas utama selain asas keberagaman, kebersamaan, kegotongroyongan, kekeluargaan, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan, dan keberlanjutan.

Kewenangan Kementerian Desa PDTT yang diatur didalam Perpres No. 12 Tahun 2015, fokus pada pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa, serta pembangunan kawasan perDesan. Kewenangan tersebut ditujukan untuk mewujudkan Perdes yang memberdayakan dan membangun Desa, sesuai Asas Rekognisi, Asas Subsidiaritas dan Asas Musyawarah.

Jenis peraturan di Desa telah diatur dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Ketentuan dalam Pasal 69 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan, "*Jenis Peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa*". Pada prinsipnya Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa merupakan *delegated legislation* yakni suatu produk hukum yang disusun atas dasar norma delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Didalam batang tubuh maupun penjelasan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak disebutkan jenis peraturan yang bersifat penetapan (*beschikkingen*). Sebagai contoh, susunan keanggotaan Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD) memerlukan suatu peraturan yang bersifat penetapan. Bentuk produk hukum yang tepat untuk menetapkan susunan keanggotaan KPMD adalah keputusan yang ditetapkan oleh Kepala Desa.

### Apa dasar "Keputusan Kepala Desa"?

Terhadap kekosongan pengaturan (*leemten*) tentang Keputusan Kepala Desa dalam UU Desa, berlaku preferensi *lex specialis*. UU Desa berada dalam posisi *lex posterior*, sedangkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang produk hukum Keputusan Kepala Desa, berada dalam posisi *lex specialis*.

Berdasar preferensi *lex specialis*, ketentuan tentang produk hukum keputusan Kepala Desa berlaku untuk pelaksanaan kewenangan Desa yang bersifat penetapan. Keputusan Kepala Desa adalah penetapan yang bersifat konkrit, individual, dan final.

#### c. Peraturan Bersama Kepala Desa

Ketentuan pasal 70 UU Desa mengatur tentang Peraturan Bersama Kepala Desa. Peraturan Bersama Kepala Desa merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dari 2 (dua) Desa atau lebih yang melakukan kerja sama antar-Desa. Isi pengaturan dalam Peraturan Bersama Kepala Desa disyaratkan mencantumkan perpaduan kepentingan Desa masing-masing dalam kerja sama antar-Desa.

Norma dalam Peraturan Bersama Kepala Desa bersifat mengatur. Sebagai contoh Peraturan Bersama Kepala Desa adalah perpaduan kepentingan “Desa Tangguh” untuk mengatasi bencana. Desa A kondisinya rentan terhadap banjir lahar. Desa A mempunyai kepentingan untuk mengamankan kekayaan tiap warga berupa ternak ketika terjadi erupsi di gunung berapi. Desa B kondisinya relatif aman dari jalur banjir lahar, tetapi mengalami angka kematian bayi yang tinggi. Desa A dan Desa B bekerja sama untuk membangun tempat (*shelter*) pengamanan ternak untuk mengantisipasi erupsi di wilayah Desa B.

Prakarsa kedua Desa menciptakan kerja sama pembentukan *community centre* di Desa B dengan layanan promosi dan pencegahan kematian bayi melalui pemeriksaan kesehatan ibu hamil. Dana Desa digunakan untuk pembentukan *community centre* tersebut. Kader kesehatan yang tergabung di Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa saling bekerjasama untuk memberikan informasi tentang pentingnya kunjungan di masa kehamilan. Tenaga kesehatan dari Puskesmas dan Rumah Sakit Kabupaten turut serta sebagai para pihak yang berkewajiban memberikan pelayanan kesehatan di *community centre* yang terletak di Desa B. Tempat pelayanan kesehatan tersebut akan difungsikan dalam kegawatdaruratan jika terjadi erupsi.

Tahun 2015, Dana Desa diprioritaskan untuk desa sehat skala lokal. Salah satu kegiatannya adalah Posyandu. Pada level kerja sama Desa, diskresioner Desa berkembang dengan promosi kesehatan yang dijalankan oleh Puskesmas, Bidan, dan juga ketersediaan air bersih dan santasi. Dampaknya akan terasa secara struktural yakni turunnya angka kematian ibu, angka kematian anak, gizi buruk dan lainnya sesuai amanat UU Kesehatan.

BUM Desa berada dalam lingkup lokal-Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa. BUM Desa Bersama berkedudukan di kawasan perdesaan dan ditetapkan dengan Peraturan Bersama Kepala Desa. BUM Desa antar-Desa berkedudukan pada desa masing-masing, berada dalam skema kerjasama antar Desa, terdiri dari 2 (dua) atau lebih BUM Desa skala lokal, dan diatur melalui kesepakatan yang dituangkan dalam Naskah Perjanjian Kerja Sama antar BUM Desa.

Badan Kerja Sama antar-Desa dibentuk melalui Peraturan Bersama Kepala Desa. Kerja sama antar-Desa, sebagai kewenangan atributif, tidak serta merta berjalan lancar tanpa adanya mandat kepada Badan Kerja sama antar-Desa (selama ini disebut BKAD). BKAD selanjutnya berkreasi (diskresioner) untuk membentuk kelompok/lembaga sesuai dengan kebutuhan. Misalnya, Usaha Bersama ditingkat komunitas/kelompok dalam program P2B (Program Penghidupan Berkelanjutan) dibentuk secara legal-institusional dibawah koordinasi BKAD.

#### **d. Peraturan Kepala Desa**

Peraturan Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai fungsi sebagai peraturan pelaksana dari peraturan desa ataupun pelaksana dari peraturan yang lebih tinggi. Dalam posisinya sebagai peraturan pelaksana dari Peraturan Desa (*sub-delegated legislation*), Peraturan Kepala Desa hanya dapat mengatur hal-hal yang diperintahkan secara konkret dalam Peraturan Desa.



Peraturan Kepala Desa tidak boleh mengatur hal yang tidak diperintahkan ataupun dilarang oleh Peraturan Desa. Ini merupakan salah satu bentuk pembatasan terhadap kekuasaan yang dimiliki oleh kepala desa. Sedangkan pada posisinya sebagai pelaksana peraturan yang lebih tinggi, Peraturan Kepala Desa memuat materi yang menjadi kewenangannya atau materi yang diperintahkan atau didelegasikan dari peraturan yang lebih tinggi.

Peraturan Kepala Desa tetap saja dapat mengatur materi yang tidak ditentukan dalam Peraturan Desa. Namun materi itu harus tetap diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi, misalnya diperintahkan oleh Undang-Undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah. Peraturan kepala Desa merupakan salah satu peraturan yang "lebih bebas" dalam menentukan substansi yang akan diaturnya, namun tetap harus mempunyai dasar hukum dalam pengaturan materi tersebut.

Sebagai contoh Peraturan Kepala Desa adalah Peraturan Kepala Desa tentang Pelaksanaan Pungutan terhadap Hasil Usaha Desa Berbasis Kewenangan Lokal Skala Desa. Isi Peraturan Kepala Desa adalah menetapkan siapa yang berwenang, apa saja tindakan yang dilakukan dan prosedur pelaksanaan pungutan tersebut. Konsideran dalam Peraturan Kepala Desa cukup mencantumkan norma perintah delegasi dari Perdes, misalnya: *"berdasarkan ketentuan dalam Pasal 11 Peraturan Desa Gemenggeng Nomor 1 Tahun 2015 tentang ..., maka perlu ditetapkan Peraturan Kepala Desa tentang Pungutan atas Hasil Usaha Desa Berdasarkan Kewenangan Lokal Skala Desa"*.

#### **e. Peranan Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan Peraturan di Desa**

Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi: Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis dengan masa keanggotaan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji. Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan jumlah gasal, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang, dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan Keuangan Desa.

Adapun mekanisme musyawarah Badan Permusyawaratan Desa, sebagai berikut:

- (1) Musyawarah Badan Permusyawaratan Desa dipimpin oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa;
- (2) Musyawarah Badan Permusyawaratan Desa dinyatakan sah apabila dihadiri oleh paling sedikit 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa;
- (3) Pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah guna mencapai mufakat;
- (4) Apabila musyawarah mufakat tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan dengan cara pemungutan suara;

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

- (5) Pemungutan suara sebagaimana dimaksud dalam huruf d dinyatakan sah apabila disetujui oleh paling sedikit  $\frac{1}{2}$  (satu perdua) ditambah 1 (satu) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa yang hadir; dan
- (6) Hasil musyawarah Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan keputusan Badan Permusyawaratan Desa dan dilampiri notulen musyawarah yang dibuat oleh sekretaris Badan Permusyawaratan Desa.

Dalam rangka penyusunan RPJMDesa, Pemerintah Desa menyampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa perihal laporan hasil pengkajian keadaan Desa. Selanjutnya Badan Permusyawaratan Desa menyebarluaskan informasi tentang hasil pengkajian keadaan desa kepada masyarakat Desa untuk mendapatkan masukan dan aspirasi.

Dalam rangka menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, Badan Permusyawaratan Desa menyelenggarakan Musyawarah Desa untuk perencanaan desa dengan mengundang masyarakat dusun dan/atau kelompok masyarakat yang mengajukan usulan rencana kegiatan pembangunan Desa. Musyawarah Desa tersebut membahas dan menyepakati:

- (1) Laporan hasil pengkajian keadaan Desa;
- (2) Rumusan arah kebijakan pembangunan Desa yang dijabarkan dari visi dan misi kepala Desa; dan
- (3) Rencana prioritas kegiatan penyelenggaraan pemerintahan Desa, pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Khusus untuk pembahasan rencana prioritas kegiatan "rumusan arah kebijakan pembangunan desa", dilakukan dengan diskusi kelompok secara terarah yang dibagi berdasarkan bidang penyelenggaraan pemerintahan Desa, pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Tahap selanjutnya, Kesepakatan dalam Musyawarah Desa yang telah dihasilkan akan menjadi pedoman bagi Pemerintah Desa dalam menyusun rancangan RPJMDesa. Pemerintah Desa selanjutnya menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan desa dalam rangka membahas dan menyepakati rancangan RPJMDesa yang hasilnya menjadi dasar bagi kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa untuk menetapkan peraturan Desa tentang RPJMDesa.

Badan Permusyawaratan Desa menyelenggarakan Musyawarah Desa yang diselenggarakan dalam rangka menjabarkan RPJMDesa menjadi RKP Desa. Musyawarah Desa tersebut harus mengundang masyarakat dusun dan/atau kelompok masyarakat yang mengajukan usulan rencana kegiatan pembangunan Desa. Selanjutnya Badan Permusyawaratan Desa menyebarluaskan informasi tentang hasil penjabaran pembangunan jangka menengah desa.

Hasil kesepakatan Musyawarah Desa menjadi pedoman bagi Pemerintah Desa dalam menyusun rancangan RKP Desa. Pemerintah Desa menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan desa dalam rangka membahas dan menyepakati rancangan RKP Desa. Hasil kesepakatan dalam musyawarah perencanaan

pembangunan desa selanjutnya menjadi dasar bagi kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa untuk menetapkan peraturan Desa tentang RKP Desa.

Badan Permusyawaratan Desa menyelenggarakan Musyawarah Desa yang diselenggarakan dalam rangka penyusunan rancangan APB Desa berdasarkan RKP Desa dengan mengundang masyarakat dusun dan/atau kelompok masyarakat yang mengajukan usulan rencana kegiatan pembangunan Desa. Selanjutnya Badan Permusyawaratan Desa menyebarluaskan informasi tentang hasil kesepakatan musyawarah desa. Musyawarah Desa ini membahas rancangan APB Desa yang disusun oleh Pemerintah Desa dimana hasil yang disepakati akan menjadi dasar bagi Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa untuk menetapkan Peraturan Desa tentang APB Desa.

**f. Kewenangan Bupati/Walikota melakukan Evaluasi dan Klarifikasi Peraturan Desa**

Berdasarkan Pasal 112 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Adapun Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota meliputi:

- (1) Memberikan pedoman pelaksanaan penugasan urusan Kabupaten/Kota yang dilaksanakan oleh Desa;
- (2) Memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa;
- (3) Memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- (4) Melakukan fasilitasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa; dan
- (5) Melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa. Evaluasi disini termasuk juga melakukan pembatalan terhadap Peraturan Desa.

Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa. Penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum, yaitu:

- (1) Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- (2) Terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- (3) Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
- (4) Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa; dan

- (5) Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender.<sup>2</sup>

Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Peraturan Desa untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa yang telah dibahas dan disepakati oleh Kepala Desa dan BPD, disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota Melalui Camat atau sebutan lain paling lambat 3 (tiga) hari sejak disepakati untuk dievaluasi. Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu, Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya.

Hasil evaluasi rancangan Peraturan Desa diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan Peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota. Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi, Kepala Desa wajib memperbaikinya. Kepala Desa memperbaiki rancangan peraturan desa paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi. Kepala Desa dapat mengundang BPD untuk memperbaiki rancangan peraturan desa. Hasil koreksi dan tindak lanjut disampaikan Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat.

Dalam hal Kepala Desa tidak menindaklanjuti hasil evaluasi, dan tetap menetapkan menjadi Peraturan Desa, Bupati/Walikota membatalkan Peraturan Desa dengan Keputusan Bupati/Walikota.

Dalam evaluasi juga ada klarifikasi. Klarifikasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap Peraturan di Desa untuk mengetahui apakah bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Desa yang telah diundangkan disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota paling lambat 7 (tujuh) Hari sejak diundangkan untuk diklarifikasi. Bupati/Walikota melakukan klarifikasi Peraturan Desa dengan membentuk tim klarifikasi paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterima. Hasil klarifikasi oleh Bupati/Walikota dapat berupa:

- (1) Hasil klarifikasi yang sudah sesuai dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
- (2) Hasil klarifikasi yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam hal hasil klarifikasi Peraturan Desa tidak bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi Bupati/Walikota menerbitkan surat hasil klarifikasi yang berisi hasil klarifikasi yang telah sesuai. Sedangkan dalam hal hasil klarifikasi bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi Bupati/Walikota membatalkan Peraturan Desa tersebut dengan Keputusan Bupati/ Walikota.

---

<sup>2</sup> Penjelasan Umum UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa.

## g. Kaidah dan Tahapan Penyusunan Peraturan Di Desa

### 1. Penyusunan Peraturan Desa

**Tahap Perencanaan.** Perencanaan penyusunan rancangan Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa dan BPD dalam rencana kerja Pemerintah Desa. Selain itu, Lembaga kemasyarakatan, lembaga adat dan lembaga desa lainnya di desa juga dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Desa dan atau BPD untuk rencana penyusunan rancangan Peraturan Desa.

**Tahap Penyusunan oleh Kepala Desa.** Penyusunan rancangan Peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa. Rancangan Peraturan Desa yang telah disusun, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa dan dapat dikonsultasikan kepada camat untuk mendapatkan masukan. Rancangan Peraturan Desa yang dikonsultasikan diutamakan kepada masyarakat atau kelompok masyarakat yang terkait langsung dengan substansi materi pengaturan. Masukan dari masyarakat desa dan camat digunakan Pemerintah Desa untuk tindak lanjut proses penyusunan rancangan Peraturan Desa. Rancangan Peraturan Desa yang telah dikonsultasikan disampaikan Kepala Desa kepada BPD untuk dibahas dan disepakati bersama.

**Tahap Penyusunan Peraturan Desa oleh BPD.** Selain diprakarsai oleh Pemerintah Desa, BPD dapat menyusun dan mengusulkan rancangan Peraturan Desa. Namun demikian terdapat pengecualian untuk rancangan Peraturan Desa tentang rencana pembangunan jangka menengah Desa, rancangan Peraturan Desa tentang rencana kerja Pemerintah Desa, rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa dan rancangan Peraturan Desa tentang laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APB Desa.

**Tahap Pembahasan.** BPD mengundang Kepala Desa untuk membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa. Dalam hal terdapat rancangan Peraturan Desa prakarsa Pemerintah Desa dan usulan BPD mengenai hal yang sama untuk dibahas dalam waktu pembahasan yang sama, maka didahulukan rancangan Peraturan Desa usulan BPD sedangkan Rancangan Peraturan Desa usulan Kepala Desa digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Rancangan Peraturan Desa yang belum dibahas dapat ditarik kembali oleh pengusul. Rancangan Peraturan Desa yang telah dibahas tidak dapat ditarik kembali kecuali atas kesepakatan bersama antara Pemerintah Desa dan BPD.

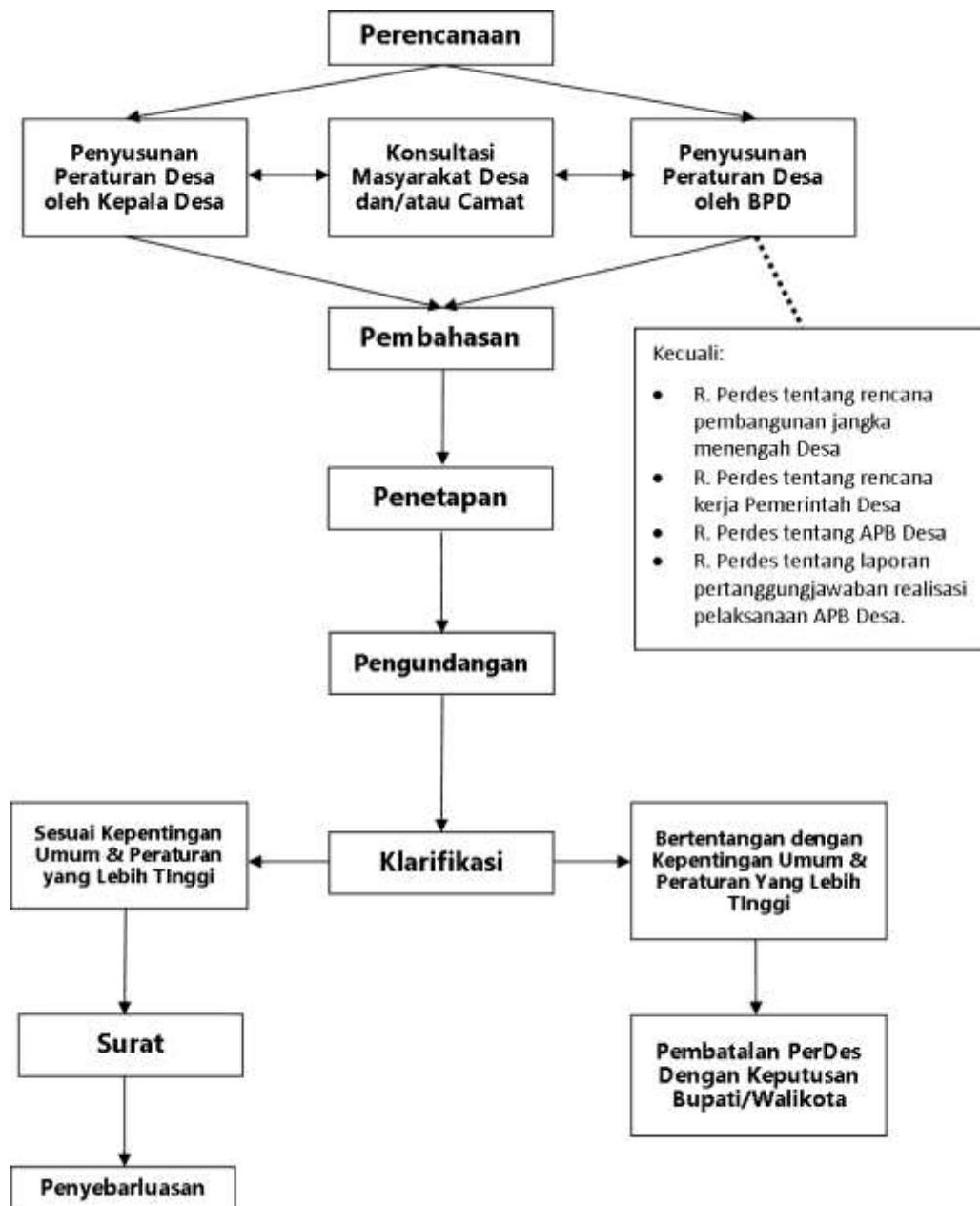
Rancangan peraturan Desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa kepada kepala Desa untuk ditetapkan menjadi peraturan Desa paling lambat 7 (tujuh) Hari terhitung sejak tanggal kesepakatan. Rancangan peraturan Desa wajib ditetapkan oleh kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 15 (lima belas) Hari terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan Desa dari pimpinan Badan Permusyawaratan Desa.

**Tahap Penetapan.** Rancangan Peraturan Desa yang telah dibubuhi tanda tangan disampaikan kepada Sekretaris Desa untuk diundangkan. Dalam hal Kepala Desa tidak menandatangani Rancangan Peraturan Desa tersebut, Rancangan Peraturan Desa tersebut wajib diundangkan dalam Lembaran Desa dan sah menjadi Peraturan Desa.

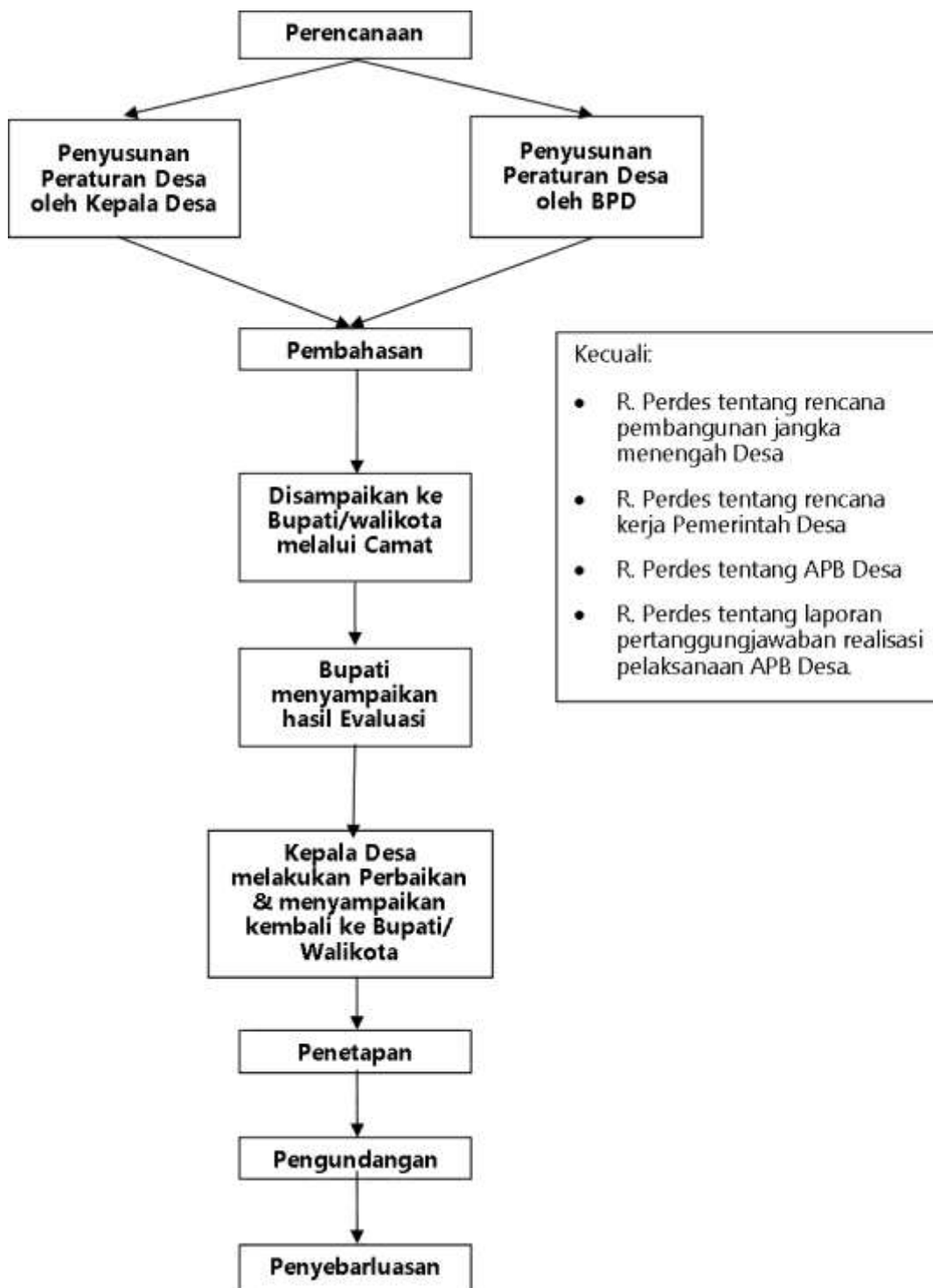
**Tahap Pengundangan.** Sekretaris Desa mengundang peraturan desa dalam lembaran desa. Peraturan Desa dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan.

**Tahap Penyebarluasan.** Penyebarluasan dilakukan oleh Pemerintah Desa dan BPD sejak penetapan rencana penyusunan rancangan Peraturan Desa, penyusunan Rancangan Peraturan Desa, pembahasan Rancangan Peraturan Desa, hingga Pengundangan Peraturan Desa. Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

**Bagan: Tahap Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Penetapan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Desa**



**Bagan: Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa, Pungutan, Tataruang, dan Organisasi Pemerintah Desa**



## **1. Penyusunan Peraturan Bersama Kepala Desa**

### **1) Tahap Perencanaan.**

Perencanaan penyusunan rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa ditetapkan bersama oleh dua Kepala Desa atau lebih dalam rangka kerja sama antar-Desa. Perencanaan penyusunan rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa ditetapkan setelah mendapatkan rekomendasi dari musyawarah desa.

### **2) Tahap Penyusunan.**

Penyusunan rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa dilakukan oleh Kepala Desa pemrakarsa. Rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa yang telah disusun, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa masing-masing dan dapat dikonsultasikan kepada camat masing-masing untuk mendapatkan masukan. Masukan dari masyarakat desa dan camat tersebut digunakan Kepala Desa untuk tindak lanjut proses penyusunan rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa.

### **3) Tahap Pembahasan, Penetapan dan Pengundangan**

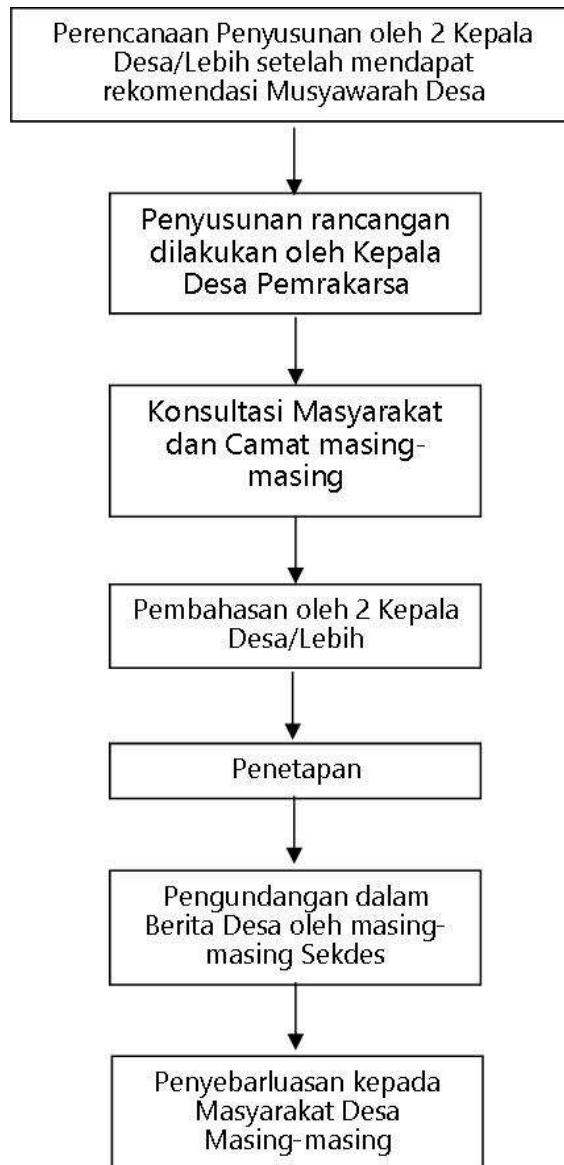
Pembahasan rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa dilakukan oleh 2 (dua) Kepala Desa atau lebih. Kepala Desa yang melakukan kerja sama antar-Desa menetapkan Rancangan Peraturan Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal disepakati. Rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa yang telah dibubuhi tanda tangan tersebut diundangkan dalam Berita Desa oleh Sekretaris Desa masing-masing desa. Peraturan Bersama Kepala Desa mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak tanggal diundangkan dalam Berita Desa pada masing-masing Desa.

### **4) Tahap Penyebarluasan**

Peraturan Bersama Kepala Desa disebarluaskan kepada masyarakat Desa masing-masing. Metode penyebarluasan dapat menggunakan berbagai sarana yang memudahkan masyarakat desa untuk mengaksesnya, misalnya melalui sarana internet atau pengumuman di tempat strategis.



**Bagan Proses Penyusunan Peraturan Bersama Kepala Desa**



**2. Penyusunan Peraturan Kepala Desa**

Penyusunan rancangan Peraturan Kepala Desa dilakukan oleh Kepala Desa. Materi muatan Peraturan Kepala Desa meliputi materi pelaksanaan Peraturan di Desa dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Proses penyusunan Peraturan Kepala Desa dari segi prosedur lebih sederhana karena tidak memerlukan persetujuan dari BPD. Adapun metode penyusunannya berlaku mutatis mutandis dengan metode penyusunan peraturan perundang-undangan yang lain. Sebagai tahap akhir, Peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Berita Desa oleh Sekretaris Desa.

### 3. Penyusunan Rancangan Perdes Prioritas

#### 1) Penyusunan Rancangan Perdes tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) adalah Rencana Kegiatan Pembangunan Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun. Perencanaan pembangunan Desa disusun berdasarkan hasil kesepakatan dalam musyawarah Desa yang wajib dilaksanakan paling lambat pada bulan Juni tahun anggaran berjalan. Dalam menyusun RPJM Desa, Pemerintah Desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan Desa secara partisipatif yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa dan unsur masyarakat Desa.

Rancangan RPJM Desa paling sedikit memuat penjabaran visi dan misi kepala Desa terpilih dan arah kebijakan perencanaan pembangunan Desa dengan memperhatikan arah kebijakan perencanaan pembangunan kabupaten/kota. RPJM Desa mengacu pada RPJM kabupaten/kota yang memuat visi dan misi kepala Desa, rencana penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, pemberdayaan masyarakat, dan arah kebijakan pembangunan Desa. RPJM Desa disusun dengan mempertimbangkan kondisi objektif Desa dan prioritas pembangunan kabupaten/kota. RPJM Desa ditetapkan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan terhitung sejak pelantikan kepala Desa.

Kondisi objektif Desa adalah kondisi yang menggambarkan situasi yang ada di Desa, baik mengenai sumber daya manusia, sumber daya alam, maupun sumber daya lainnya, serta dengan mempertimbangkan, antara lain, keadilan gender, perlindungan terhadap anak, pemberdayaan keluarga, keadilan bagi masyarakat miskin, warga disabilitas dan marginal, pelestarian lingkungan hidup, pendayagunaan teknologi tepat guna dan sumber daya lokal, pengarusutamaan perdamaian, serta kearifan lokal.

Melalui musyawarah perencanaan pembangunan Desa, Pemerintah Desa dapat mengusulkan kebutuhan pembangunan Desa kepada pemerintah daerah kabupaten/kota. Dalam hal tertentu, Pemerintah Desa dapat mengusulkan kebutuhan pembangunan Desa kepada Pemerintah dan pemerintah daerah provinsi. Usulan kebutuhan pembangunan Desa harus mendapatkan persetujuan bupati/walikota. Jika usulan tersebut disetujui, maka usulan dimuat dalam RKP Desa tahun berikutnya. Melalui kesepakatan dalam musyawarah pembangunan desa yang ditetapkan dengan Peraturan Desa, RPJM Desa dapat diubah dalam hal:

- (1) Terjadi peristiwa khusus, seperti bencana alam, krisis politik, krisis ekonomi, dan/atau kerusuhan sosial yang berkepanjangan; atau
- (2) Terdapat perubahan mendasar atas kebijakan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota.

#### 2) Rancangan Perdes tentang Rencana Kerja Pemerintah Desa

Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) adalah penjabaran dari RPJM Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. RKP Desa merupakan penjabaran dari RPJM Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang memuat rencana penyelenggaraan Pemerintahan

Desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat Desa. RKP Desa paling sedikit berisi uraian:

- (1) Evaluasi pelaksanaan RKP Desa tahun sebelumnya;
- (2) Prioritas program, kegiatan, dan anggaran Desa yang dikelola oleh Desa;
- (3) Prioritas program, kegiatan, dan anggaran Desa yang dikelola melalui kerja sama antar-Desa dan pihak ketiga;
- (4) Rencana program, kegiatan, dan anggaran Desa yang dikelola oleh Desa sebagai kewenangan penugasan dari Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota; dan
- (5) Pelaksana kegiatan Desa yang terdiri atas unsur perangkat Desa dan/atau unsur masyarakat Desa.

RKP Desa disusun oleh Pemerintah Desa sesuai dengan informasi dari pemerintah daerah kabupaten/kota berkaitan dengan pagu indikatif Desa dan rencana kegiatan Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. RKP Desa mulai disusun oleh Pemerintah Desa pada bulan Juli tahun berjalan dan ditetapkan dengan peraturan Desa paling lambat akhir bulan September tahun berjalan yang menjadi dasar penetapan APB Desa.

Dalam menyusun RKP Desa, Pemerintah Desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan Desa secara partisipatif yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa dan unsur masyarakat Desa. Melalui kesepakatan dalam musyawarah pembangunan desa yang ditetapkan dengan Peraturan Desa, RKP Desa dapat diubah dalam hal:

- (1) Terjadi peristiwa khusus, seperti bencana alam, krisis politik, krisis ekonomi, dan/atau kerusuhan sosial yang berkepanjangan; atau
- (2) Terdapat perubahan mendasar atas kebijakan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota.

### **3) Rancangan Perdes tentang APB Desa**

Penting untuk dipahami bahwa berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa, sumber pembiayaan pemerintah desa dibagi berdasarkan kewenangan sebagai berikut:

- (1) Penyelenggaraan kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa didanai oleh APB Desa. Penyelenggaraan kewenangan lokal berskala Desa selain didanai oleh APB Desa, juga dapat didanai oleh anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- (2) Penyelenggaraan kewenangan Desa yang ditugaskan oleh Pemerintah didanai oleh anggaran pendapatan dan belanja Negara yang dialokasikan pada bagian anggaran kementerian/lembaga dan disalurkan melalui satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota.

- (3) Penyelenggaraan kewenangan Desa yang ditugaskan oleh pemerintah daerah didanai oleh anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Gubernur menginformasikan rencana bantuan keuangan yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi. Bupati/walikota menginformasikan rencana ADD, bagian bagi hasil pajak dan retribusi kabupaten/kota untuk Desa, serta bantuan keuangan yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota.

Penyampaian informasi tersebut kepada kepala Desa dilakukan dalam jangka waktu 10 (sepuluh) Hari setelah kebijakan umum anggaran dan prioritas serta plafon anggaran sementara disepakati kepala daerah bersama dewan perwakilan rakyat daerah. Selanjutnya Informasi dari gubernur dan bupati/walikota tersebut dijadikan sebagai bahan penyusunan rancangan APB Desa.

PP No. 43 tahun 2014 juga mengatur batasan peruntukan Belanja Desa yang ditetapkan dalam APB Desa dengan perincian:

- (1) Paling sedikit 70% (tujuh puluh perseratus) dari jumlah anggaran belanja Desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- (2) Paling banyak 30% (tiga puluh perseratus) dari jumlah anggaran belanja Desa digunakan untuk:
  - Penghasilan tetap dan tunjangan kepala Desa dan perangkat Desa;
  - Operasional Pemerintah Desa;
  - Tunjangan dan operasional Badan Permusyawaratan Desa; dan
  - Insentif rukun tetangga dan rukun warga.

Dalam proses penyusunannya, Rancangan peraturan Desa tentang APB Desa disepakati bersama oleh kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa paling lambat bulan Oktober tahun berjalan untuk kemudian disampaikan oleh kepala Desa kepada bupati/walikota melalui camat atau sebutan lain paling lambat 3 (tiga) Hari sejak disepakati untuk dievaluasi oleh Bupati/Walikota yang dalam pelaksanaannya dapat didelegasikan kepada Camat. Peraturan Desa tentang APB Desa ditetapkan paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran berjalan.

*Alokasi Dana Desa (ADD) adalah dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota setelah dikurang Dana Alokasi Khusus.*

#### **h. Dasar Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan**

Teknik penyusunan perundang-undangan bertujuan membuat atau menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik. Suatu peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilihat dari berbagai segi:

- (1) Ketetapan struktur, ketetapan pertimbangan, ketetapan dasar hukum, ketetapan bahasa (peristilahan), ketetapan pemakaian huruf dan tanda baca.
- (2) Kesesuaian isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis. Kesesuaian yuridis menunjukkan adanya kewenangan, kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan, diikuti cara-cara tertentu, tidak ada pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain, dan tidak bertentangan dengan asas-asas hukum umum yang berlaku. Kesesuaian sosiologis menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan, tuntutan, dan perkembangan masyarakat. Kesesuaian filosofis menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan dibuat dalam rangka mewujudkan, melaksanakan, atau memelihara cita hukum (*rechtsidee*) yang menjadi patokan hidup bermasyarakat.
- (3) Peraturan perundang-undangan tersebut dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian. Suatu peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan daya dukung baik lingkungan pemerintahan yang akan melaksanakan maupun masyarakat tempat peraturan perundang-undangan itu akan berlaku.
- (4) Daya dukung tersebut antara lain ketenagaan, keuangan, keorganisasian, kondisi masyarakat dan lain sebagainya. Peraturan perundang-undangan harus memberikan kepastian baik bagi pemerintah maupun masyarakat.

Prof. Van der Vlies menyebutkan, untuk membuat peraturan perundang-undangan yang baik setidaknya, harus ada dua asas yaitu asas formal dan asas material. Asas formal mencakup: "asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat, asas perlunya peraturan, asas dapat dilaksanakan, dan asas konsensus". Sedangkan asas material mencakup: "asas terminologi dan sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

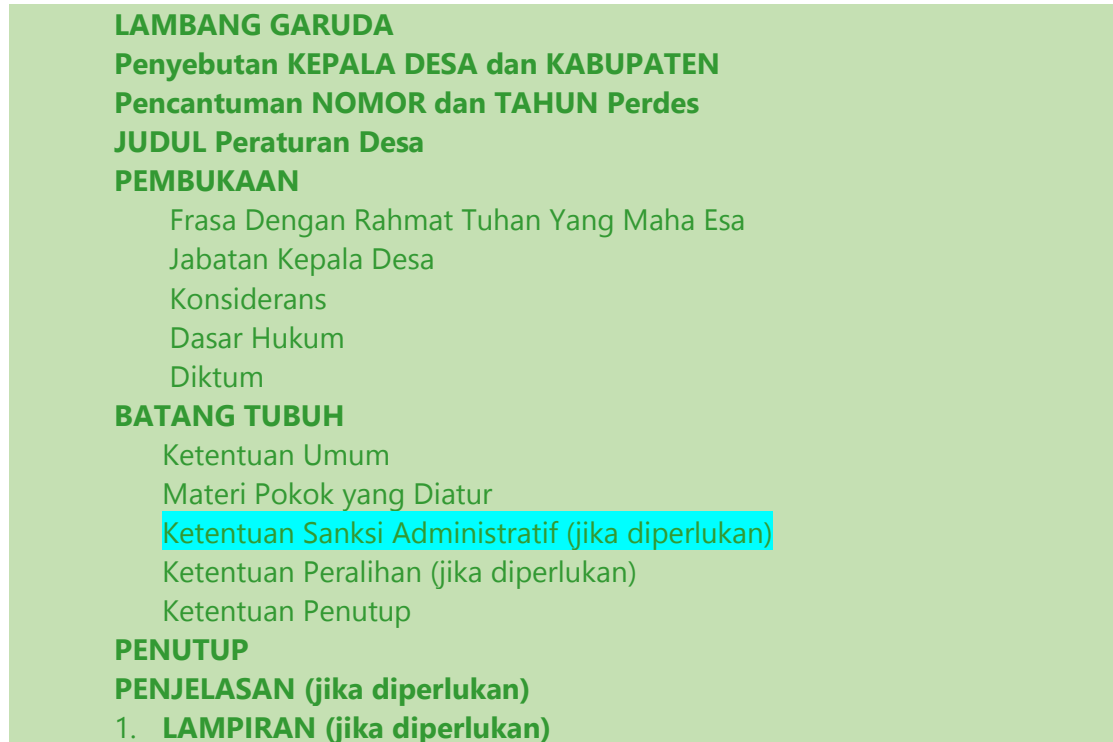
Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa teknik peraturan perundang-undangan bukan sekedar tata cara penulisan atau pengetikan. Teknik perundang-undangan mencakup hal-hal yang lebih mendasar yang terdiri dari berbagai aspek untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang lebih baik

Penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan tercantum dalam Lampiran II UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 berlaku secara mutatis mutandis bagi teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Ketua Komisi Yudisial, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Keputusan Kepala Lembaga, atau Keputusan Ketua Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi, Keputusan Gubernur, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat.

### i. Kerangka Peraturan Perundang-Undangan

Berikut diuraikan kerangka atau struktur peraturan perundang-undangan sebagai panduan dalam penyusunan peraturan desa.



Uraian rinci masing-masing bagian dari kerangka peraturan perundang-undangan, adalah sebagai berikut ini.

#### 1. Judul

- (1) Judul Perdes memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun pengundangan atau penetapan.
- (2) Nama Perdes dibuat secara singkat dengan hanya menggunakan 1 (satu) kata atau frasa tetapi secara esensial maknanya telah dan mencerminkan isi Perdes.

Contoh nama Perdes yang menggunakan 1 (satu) kata:

Pungutan;

Contoh nama Perdes yang menggunakan frasa:

DAFTAR KEWENANGAN BERDASARKAN HAK ASAL USUL  
DAN KEWENANGAN LOKAL BERSKALA DESA

- (3) Judul Perdes ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin tanpa diakhiri tanda baca.

Contoh:

KEPALA DESA GEMENGGENG  
KABUPATEN NGANJUK

PERATURAN DESA GEMENGGENG  
NOMOR 01 TAHUN 2015  
TE N T A N G  
DAFTAR KEWENANGAN BERDASARKAN HAK ASAL USUL  
DAN KEWENANGAN LOKAL BERSKALA DESA

- (4) Judul Perdes tidak boleh ditambah dengan singkatan atau akronim.

Contoh yang **tidak tepat** dengan menambah singkatan:

PERATURAN DESA GEMENGGENG  
NOMOR 01 TAHUN 2015  
TE N T A N G  
RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DESA (RPJMDes)

Contoh yang **tidak tepat** dengan menggunakan akronim:

PERATURAN DESA GEMENGGENG  
NOMOR 01 TAHUN 2015  
TE N T A N G  
TENTANG  
PUNGUTAN DESA (PUNGDES)

- (5) Pada nama Perdes perubahan ditambahkan frasa perubahan atas di depan judul Perdes yang diubah.

Contoh:

PERATURAN DESA GEMENGGENG  
NOMOR 5 TAHUN 2015  
TE N T A N G  
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DESA NOMOR 1 TAHUN  
2015 TENTANG DAFTAR KEWENANGAN BERDASARKAN HAK ASAL USUL  
DAN KEWENANGAN LOKAL BERSKALA DESA

## Pembukaan

Pembukaan Peraturan Perundang–undangan, terdiri atas:

Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa;

Jabatan KEPALA DESA;

Konsiderans;

Dasar Hukum; dan

Diktum.

Secara rinci, uraian dari masing-masing bagian dari Pembukaan sebagai berikut:

### ***Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa***

Pada pembukaan Perdes sebelum nama jabatan Kepala Desa dicantumkan Frasa Dengan Rahmat Tuhan yang Maha Esa yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin.

#### *Jabatan Pembentuk Perdes*

Jabatan Kepala Desa ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin dan diakhiri dengan tanda baca koma.

Contoh jabatan pembentuk Perdes:

KEPALA DESA GEMENGGENG,

### ***Konsideran***

1. Konsiderans diawali dengan kata Menimbang.
2. Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Perdes.
3. Pokok pikiran pada konsiderans Perdes memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.
  - Unsur filosofis menggambarkan bahwa Perdes yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah Desa (terutama aspek Musyawarah Desa) yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - Unsur sosiologis menggambarkan bahwa Perdes yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.
  - Unsur yuridis menggambarkan bahwa Perdes yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Contoh:



PERATURAN DESA GEMENGGENG  
NOMOR 1 TAHUN 2015  
T E N T A N G  
DAFTAR KEWENANGAN BERDASARKAN HAK ASAL USUL  
DAN KEWENANGAN LOKAL BERSKALA DESA

*Menimbang :*

- a. bahwa Rancangan Peraturan Desa Gemenggeng tentang Daftar Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa telah dibahas dalam musyawarah Desa;
  - b. bahwa Rancangan Peraturan Desa tentang Daftar Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa sebagaimana dimaksud pada huruf a, telah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa;
  - c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b perlu membentuk Peraturan Desa Gemenggeng tentang Daftar Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa;
4. Pokok pikiran yang hanya menyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan dianggap perlu untuk dibentuk adalah kurang tepat karena tidak mencerminkan pertimbangan dan alasan dibentuknya Peraturan Perundang-undangan tersebut.
  5. Jika konsiderans memuat lebih dari satu pokok pikiran, setiap pokok pikiran dirumuskan dalam rangkaian kalimat yang merupakan kesatuan pengertian.
  6. Tiap-tiap pokok pikiran diawali dengan huruf abjad, dan dirumuskan dalam satu kalimat yang diawali dengan kata bahwa dan diakhiri dengan tanda baca titik koma.

Contoh:

*Menimbang:* a. bahwa .....;  
b. bahwa .....;  
c. bahwa .....;  
d. bahwa .....;

7. Jika konsiderans memuat lebih dari satu pertimbangan, rumusan butir pertimbangan terakhir berbunyi sebagai berikut:

Contoh:

*Menimbang:* a. bahwa .....;  
b. bahwa .....;  
c. bahwa.....;  
d. bahwa.....;  
d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Peraturan Desa tentang...;

**Dasar Hukum**

1. Dasar hukum diawali dengan kata Mengingat;
2. Dasar hukum memuat:
3. Dasar kewenangan pembentukan Perdes; dan
4. Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Perdes.

Contoh:

*Mengingat :* Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 296);

5. Peraturan Perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum hanya Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi dari Perdes.
6. Peraturan Perundang-undangan yang akan dicabut dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk, Peraturan Perundang-undangan yang sudah diundangkan tetapi belum resmi berlaku, tidak dicantumkan dalam dasar hukum.
7. Jika jumlah Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum lebih dari satu, urutan pencantuman perlu memperhatikan tata urutan Peraturan Perundang-undangan dan jika tingkatannya sama disusun secara kronologis berdasarkan saat pengundangan atau penetapannya.
8. Dasar hukum yang bukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak perlu mencantumkan pasal, tetapi cukup mencantumkan jenis dan nama Peraturan Perundang-undangan *tanpa mencantumkan frasa Republik Indonesia*.
9. Penulisan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, dalam dasar hukum dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh :

*Mengingat :* (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara tahun Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);  
(2) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 213, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539);

10. Penulisan Peraturan Daerah dalam dasar hukum dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Tambahan Lembaran Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang diletakkan di antara tanda baca kurung.
11. Jika dasar hukum memuat lebih dari satu Peraturan Perundang-undangan, tiap dasar hukum diawali dengan angka Arab 1, 2, 3, dan seterusnya, dan diakhiri dengan tanda baca titik koma.

Contoh :

Mengingat: 1. ....;  
2. ....;  
3. ....;

### **Diktum**

- (1) Diktum terdiri atas:
  - Kata Memutuskan;
  - Kata Menetapkan; dan
  - Jenis dan nama Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Kata Memutuskan ditulis seluruhnya dengan huruf kapital tanpa spasi di antara suku kata dan diakhiri dengan tanda baca titik dua serta diletakkan di tengah margin.
- (3) Pada Perdes, sebelum kata Memutuskan dicantumkan Frasa **Dengan Kesepakatan Bersama** BADAN PERMUSYAWARATAN DESA...(nama Desa) dan KEPALA DESA GEMENGGENG...(nama Desas) yang diletakkan di tengah margin.

Contoh :

Dengan Kesepakatan Bersama  
BADAN PERMUSYAWARATAN DESA GEMENGGENG  
dan  
KEPALA DESA GEMENGGENG  
MEMUTUSKAN:

- (4) Kata Menetapkan dicantumkan sesudah kata Memutuskan yang disejajarkan ke bawah dengan kata Menimbang dan Mengingat. Huruf awal kata Menetapkan ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua.
- (5) Jenis dan nama yang tercantum dalam judul Peraturan Perundang-undangan dicantumkan lagi setelah kata Menetapkan tanpa frasa Republik Indonesia, serta ditulis seluruhnya dengan huruf capital dan diakhiri dengan tanda baca titik.

Contoh:

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN DESA TENTANG DAFTAR KEWENANGAN BERDASARKAN HAK ASAL USUL DAN KEWENANGAN LOKAL BERSKALA DESA.

### **Batang Tubuh**

1. Batang tubuh Peraturan Desa memuat semua materi muatan Peraturan Desa yang dirumuskan dalam pasal atau beberapa pasal;
2. Pada umumnya materi muatan dalam batang tubuh dikelompokkan ke dalam:  
*Ketentuan umum;*  
*Materi pokok yang diatur;*  
*Ketentuan sanksi administratif (jika diperlukan);*  
*Ketentuan peralihan (jika diperlukan); dan*  
*Ketentuan penutup.*
3. Pengelompokan materi muatan dirumuskan secara lengkap sesuai dengan kesamaan materi yang bersangkutan dan jika terdapat materi muatan yang diperlukan tetapi tidak dapat dikelompokkan dalam ruang lingkup pengaturan yang sudah ada, materi tersebut dimuat dalam bab ketentuan lain-lain;
4. Substansi yang berupa sanksi administratif atau sanksi keperdataan atas pelanggaran norma tersebut dirumuskan menjadi satu bagian (pasal) dengan norma yang memberikan sanksi administratif atau sanksi keperdataan;
5. Jika norma yang memberikan sanksi administratif atau keperdataan terdapat lebih dari satu pasal, sanksi administratif atau sanksi keperdataan dirumuskan dalam pasal terakhir dari bagian (pasal) tersebut. Dengan demikian tidak merumuskan ketentuan sanksi yang sekaligus memuat sanksi pidana, sanksi perdata, dan sanksi administratif dalam satu bab;
6. Sanksi administratif dapat berupa, antara lain, pencabutan izin, pembubaran, pengawasan, pemberhentian sementara, denda administratif, atau daya paksa polisional. Sanksi keperdataan dapat berupa, antara lain, ganti kerugian.
7. Pengelompokan materi muatan Perdes dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian, dan paragraf;
8. Jika Perdes mempunyai materi muatan yang ruang lingkupnya sangat luas dan mempunyai banyak pasal, pasal atau beberapa pasal tersebut dapat dikelompokkan menjadi: buku (jika merupakan kodifikasi), bab, bagian, dan paragraf;
9. Pengelompokan materi muatan dalam buku, bab, bagian, dan paragraf dilakukan atas dasar kesamaan materi;
10. Bab diberi nomor urut dengan angka Romawi dan judul bab yang seluruhnya ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

*BAB I*

*KETENTUAN UMUM*

- (1) *Bagian diberi nomor urut dengan bilangan tingkat yang ditulis dengan huruf dan diberi judul.*
- (2) *Huruf awal kata bagian, urutan bilangan, dan setiap kata pada judul bagian ditulis dengan huruf kapital, kecuali huruf awal partikel yang tidak terletak pada awal frasa.*

Contoh:

*Bagian Kesatu*

*Susunan dan Kedudukan*

- (1) *Paragraf diberi nomor urut dengan angka Arab dan diberi judul.*
- (2) *Huruf awal dari kata paragraf dan setiap kata pada judul paragraph ditulis dengan huruf kapital, kecuali huruf awal partikel yang tidak terletak pada awal frasa.*

Contoh:

Paragraf 1

Ketua, Wakil Ketua, dan Sekretaris

- (1) Pasal merupakan satuan aturan dalam Perdes yang memuat satu norma dan dirumuskan dalam satu kalimat yang disusun secara singkat, jelas, dan lugas.
- (2) Pasal diberi nomor urut dengan angka Arab dan huruf awal kata pasal ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

Pasal 4

Dana Desa yang bersumber dari APBN digunakan untuk mendanai pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.

11. Pasal dapat dirinci ke dalam beberapa ayat.
12. Ayat diberi nomor urut dengan angka Arab diantara tanda baca kurung tanpa diakhiri tanda baca titik.
13. Satu ayat hendaknya hanya memuat satu norma yang dirumuskan dalam satu kalimat utuh.
14. Huruf awal kata ayat yang digunakan sebagai acuan ditulis dengan huruf kecil.

Contoh:

Pasal 10

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

- (1) Desa berwenang melakukan pungutan atas usaha yang dihasilkan dari pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa;
- (2) Hasil usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimasukkan kedalam pendapatan asli Desa sesuai dengan ketentuan Pasal 72 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Pasal 23 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa.

Secara rinci, materi muatan Batang Tubuh peraturan perundang-undangan dapat dijelaskan berikut ini.

### ***Ketentuan Umum***

1. Ketentuan umum diletakkan dalam bab satu. Jika dalam Peraturan Desa tidak dilakukan pengelompokan bab, ketentuan umum diletakkan dalam pasal atau beberapa pasal awal.

Contoh:

#### *BAB I*

#### *KETENTUAN UMUM*

2. Ketentuan umum dapat memuat lebih dari satu pasal.
3. Ketentuan umum berisi:
  - Batasan pengertian atau definisi;
  - Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau,
  - Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.
4. Frasa pembuka dalam ketentuan umum undang-undang berbunyi:  
"Dalam Peraturan Desa ini yang dimaksud dengan:"
5. Jika ketentuan umum memuat batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim lebih dari satu, maka masing-masing uraiannya diberi nomor urut dengan angka Arab dan diawali dengan huruf kapital serta diakhiri dengan tanda baca titik;
6. Kata atau istilah yang dimuat dalam ketentuan umum hanyalah kata atau istilah yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal atau beberapa pasal selanjutnya;
7. Apabila rumusan definisi dari suatu Peraturan Desa dirumuskan kembali dalam Peraturan Desa yang akan dibentuk, rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam Peraturan Perundang-undangan yang telah berlaku tersebut;

8. Rumusan batasan pengertian dari suatu Peraturan Desa dapat berbeda dengan rumusan Peraturan Perundang-undangan yang lain karena disesuaikan dengan kebutuhan terkait dengan materi muatan yang akan diatur;
9. Karena batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim berfungsi untuk menjelaskan makna suatu kata atau istilah maka batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim tidak perlu diberi penjelasan, dan karena itu harus dirumuskan dengan lengkap dan jelas sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda;
10. Penulisan huruf awal tiap kata atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberi batasan pengertian dalam ketentuan umum ditulis dengan huruf kapital baik digunakan dalam norma yang diatur, penjelasan maupun dalam lampiran;
11. Urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:
  - Pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus.
  - Pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
  - Pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya diletakkan berdekatan secara berurutan.

### ***Materi Pokok yang Diatur***

1. Materi pokok yang diatur ditempatkan langsung setelah bab ketentuan umum, dan jika tidak ada pengelompokan bab, materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal atau beberapa pasal ketentuan umum;
2. Pembagian materi pokok ke dalam kelompok yang lebih kecil dilakukan menurut kriteria yang dijadikan dasar pembagian.

Contoh:

*Pembagian berdasarkan daftar kewenangan lokal berskala Desa, seperti:*

- (1) Daftar kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- (2) Daftar kewenangan lokal berskala Desa bidang pemerintahan Desa ;
- (3) Daftar kewenangan lokal berskala Desa bidang pembangunan Desa ;
- (4) Daftar kewenangan lokal berskala Desa bidang kemasyarakatan Desa;
- (5) Daftar kewenangan lokal berskala Desa bidang pemberdayaan masyarakat Desa;
- (6) Pungutan Desa; dst...

3. Pembagian berdasarkan urutan/kronologis, seperti pembagian dalam hukum acara pidana, dimulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan

pemeriksaan di sidang pengadilan tingkat pertama, tingkat banding, tingkat kasasi, dan peninjauan kembali.

4. Pembagian berdasarkan urutan jenjang jabatan, seperti Jaksa Agung, Wakil Jaksa Agung, dan Jaksa Agung Muda

### ***Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)***

1. Ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Desa yang lama terhadap Peraturan Desa yang baru, yang bertujuan untuk:
  - Menghindari terjadinya kekosongan hukum;
  - Menjamin kepastian hukum;
  - Memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  - Mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Contoh 1:

*Peraturan Desa Gemenggeng Nomor 25 Tahun 2015 tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Desa.*

#### *Pasal 35*

*Perjanjian kerja sama unit usaha bentukan Badan Usaha Milik Desa yang telah disetujui dalam Musyawarah Desa dan ditetapkan oleh Kepala Desa sebelum Peraturan Desa ini berlaku, tetap berlaku sampai dengan berakhirnya perjanjian tersebut.*

2. Ketentuan Peralihan dimuat dalam Bab Ketentuan Peralihan dan ditempatkan di antara Bab Ketentuan Pidana (jika ada) dan Bab Ketentuan Penutup. Jika dalam Peraturan Desa tidak diadakan pengelompokan bab, pasal atau beberapa pasal yang memuat Ketentuan Peralihan ditempatkan sebelum pasal atau beberapa pasal yang memuat ketentuan penutup;
3. Di dalam Peraturan Desa yang baru, dapat dimuat ketentuan mengenai penyimpangan sementara atau penundaan sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu.

### ***Ketentuan Penutup***



## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

1. Ketentuan Penutup ditempatkan dalam bab terakhir. Jika tidak diadakan pengelompokan bab, Ketentuan Penutup ditempatkan dalam pasal atau beberapa pasal terakhir;
2. Pada umumnya Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai:
  - Penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Perdes.
  - Nama singkat Peraturan Desa.
  - Status Peraturan Desa yang sudah ada.
  - Saat mulai berlaku Peraturan Desa.
3. Penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Desa bersifat menjalankan (eksekutif). Misalnya, penunjukan pejabat tertentu yang diberi kewenangan untuk memberikan izin.
4. Bagi nama Peraturan Desa yang panjang dapat dimuat ketentuan mengenai nama singkat dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:
  - Nomor dan tahun pengeluran peraturan yang bersangkutan tidak dicantumkan;
  - Nama singkat bukan berupa singkatan atau akronim, kecuali jika singkatan atau akronim itu sudah sangat dikenal dan tidak menimbulkan salah pengertian.
5. Jika materi muatan dalam Peraturan Desa yang baru menyebabkan perubahan atau penggantian seluruh atau sebagian materi muatan dalam Peraturan Desa yang lama, dalam Peraturan Desa yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau sebagian materi muatan Peraturan Desa yang lama;
6. Rumusan pencabutan Peraturan Desa diawali dengan frasa Pada saat Peraturan Desa ini mulai berlaku, kecuali untuk pencabutan yang dilakukan dengan Peraturan Desa pencabutan tersendiri;
7. Demi kepastian hukum, pencabutan Peraturan Desa tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas Peraturan Desa yang dicabut;
8. Untuk mencabut Peraturan Desa yang telah diundangkan dan telah mulai berlaku, gunakan frasa dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Contoh:

*Peraturan Desa Nomor ... Tahun ... tentang ... pada saat Peraturan Desa ini mulai berlaku, Peraturan Desa Nomor..Tahun.... tentang ... (Lembaran Desa ... Tahun ... Nomor..., Berita Desa ... Nomor...), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.*

9. Pencabutan Peraturan Desa disertai dengan keterangan mengenai status hukum dari peraturan Kepala Desa atau keputusan Kepala Desa yang telah dikeluarkan berdasarkan Peraturan Desa yang dicabut.
10. Untuk mencabut Peraturan Desa yang telah diundangkan tetapi belum mulai berlaku, gunakan frasa ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.

Contoh:

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

*Pada saat Peraturan Desa ini mulai berlaku, Peraturan Desa Nomor... Tahun... tentang ... (Lembaran Desa.. Tahun... Nomor..., Berita Desa.. Nomor...) ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.*

11. Pada dasarnya Peraturan Desa mulai berlaku pada saat Peraturan Desa tersebut diundangkan.

Contoh:

*Peraturan Desa ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.*

12. Jika ada penyimpangan terhadap saat mulai berlakunya Peraturan Desa tersebut pada saat diundangkan, hal ini dinyatakan secara tegas di dalam Peraturan Desa tersebut dengan:

Menentukan tanggal tertentu saat peraturan akan berlaku

Contoh:

*Peraturan Desa ini mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 2016.*

13. Menyerahkan penetapan saat mulai berlakunya kepada peraturan perundang-undangan lain yang tingkatannya sama, jika yang diberlakukan itu kodifikasi, atau kepada Peraturan di Desa lainnya yang lebih rendah jika yang diberlakukan itu bukan kodifikasi;

Contoh:

*Saat mulai berlakunya Undang-Undang ini akan ditetapkan dengan Peraturan Kepala Desa.*

14. Menentukan lewatnya tenggang waktu tertentu sejak saat Pengundangan atau penetapan. Agar tidak menimbulkan kekeliruan penafsiran gunakan frasa setelah (tenggang waktu) terhitung sejak tanggal diundangkan.

Contoh:

*Peraturan Desa ini mulai berlaku setelah 1 (satu) tahun terhitung sejak tanggal diundangkan.*

15. Pada dasarnya mulai berlakunya Peraturan Desa tidak dapat ditentukan lebih awal daripada saat pengundangannya.

16. Jika ada alasan yang kuat untuk memberlakukan Peraturan Desa lebih awal daripada saat pengundangannya (berlaku surut), diperhatikan hal sebagai berikut:

- Ketentuan baru yang berkaitan dengan masalah pidana, baik jenis, berat, sifat, maupun klasifikasinya, tidak ikut diberlakukan surutkan;

- Rincian mengenai pengaruh ketentuan berlaku surut itu terhadap tindakan hukum, hubungan hukum, dan akibat hukum tertentu yang sudah ada, dimuat dalam ketentuan peralihan;
  - Awal dari saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan ditetapkan tidak lebih dahulu daripada saat rancangan Peraturan Desa tersebut mulai diketahui oleh masyarakat, misalnya, saat rancangan Peraturan Desa tersebut tercantum dalam jadwal acara Musyawarah Desa untuk membahas Perdes.
17. Saat mulai berlaku Peraturan Desa , pelaksanaannya tidak boleh ditetapkan lebih awal daripada saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan yang mendasarinya.
18. Peraturan Desa hanya dapat dicabut dengan Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.

### Penutup

1. Penutup merupakan bagian akhir Peraturan Desa yang memuat:
- Rumusan perintah pengundangan dan penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Desa, Berita Desa.
  - Penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan Desa .
  - Pengundangan atau Penetapan Peraturan Desa .
  - Akhir bagian penutup.
2. Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Desa, berbunyi sebagai berikut:
- Contoh:
- Agar setiap orang dapat mengetahui, memerintahkan pengundangan Peraturan Desa ini dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh Sekretaris Desa.*
3. Penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan Perundang-undangan memuat:
- Tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan;
  - Nama jabatan;
  - Tanda tangan pejabat; dan
  - Nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar, pangkat, golongan, dan nomor induk pegawai.
  - Penutup merupakan bagian akhir Peraturan Desa yang memuat:
4. Rumusan tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan diletakkan di sebelah kanan.
5. Pengundangan Perdes memuat:
- Tempat dan tanggal Pengundangan;
  - Nama jabatan yang berwenang mengundang;
  - Tanda tangan; dan

- Nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar, pangkat, golongan, dan nomor induk pegawai.
6. Kolom "Telah dievaluasi Bupati/Walikota a.n. Camat..."

### Lampiran

1. Dalam hal Peraturan Desa memerlukan lampiran, hal tersebut dinyatakan dalam batang tubuh bahwa lampiran dimaksud merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Desa.
2. Lampiran dapat memuat antara lain uraian, daftar, tabel, gambar, peta, dan sketsa.
3. Judul lampiran ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di sudut kanan atas tanpa diakhiri tanda baca dengan rata kiri.

Contoh:

*LAMPIRAN I  
PERATURAN DESA  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG*

...

4. Pada halaman akhir tiap lampiran harus dicantumkan nama dan tanda tangan pejabat (KEPALA DESA) yang mengesahkan atau menetapkan Peraturan Desa ditulis dengan huruf kapital yang diletakkan disudut kanan bawah dan diakhiri dengan tanda baca koma setelah nama pejabat yang mengesahkan atau menetapkan Peraturan Desa.

**Bentuk Peraturan Di Desa**

**a. Bentuk Rancangan Peraturan Desa**



KEPALA DESA ..... (Nama Desa)  
KABUPATEN/KOTA..... (Nama Kabupaten/Kota)

PERATURAN DESA... (Nama Desa)  
NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG

(Nama Peraturan Desa)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

KEPALA DESA (Nama Desa),

Menimbang: a. bahwa .....;  
b. bahwa .....;  
c. dan seterusnya .....

Mengingat : 1. ....;  
2. ....;  
3. dan seterusnya ...;

Dengan Kesepakatan Bersama

BADAN PERMUSYAWARATAN DESA ... (Nama Desa)  
dan  
KEPALA DESA ... (Nama Desa)

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN DESA TENTANG ... (Nama Peraturan Desa).

BAB I  
KETENTUAN UMUM  
Pasal 1

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

BAB II

.....  
Pasal .....

BAB ...  
(dan seterusnya)  
Pasal .....

Peraturan Desa ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Desa ini dengan penempatannya dalam Lembaran Desa ... (Nama Desa).

Ditetapkan di ...  
pada tanggal ...  
KEPALA DESA...(Nama Desa),  
tanda tangan  
NAMA

Diundangkan di ...  
pada tanggal ...  
SEKRETARIS DESA ... (Nama Desa),

tanda tangan  
NAMA

LEMBARAN DESA ... (Nama Desa) TAHUN ... NOMOR ...

**b. Bentuk Rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa**



KABUPATEN/KOTA... (Nama Kabupaten/Kota)  
PERATURAN BERSAMA KEPALA DESA... (Nama Desa)  
DAN KEPALA DESA... (Nama Desa)  
NOMOR ... TAHUN ...  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
(Judul Peraturan Bersama)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
KEPALA DESA ... (Nama Desa) DAN  
KEPALA DESA ..., (Nama Desa)

Menimbang : a. bahwa.....;  
b. bahwa.....;  
c. dan seterusnya.....;

Mengingat : 1. ....;  
2. ....;  
3. dan seterusnya.....;

**MEMUTUSKAN:**

Menetapkan : PERATURAN BERSAMA KEPALA DESA... (Nama Desa) DAN KEPALA  
DESA ... (Nama Desa) TENTANG ... (Judul Peraturan Bersama).

**BAB I**  
**KETENTUAN UMUM**  
**Pasal 1**

Dalam Peraturan Bersama ini yang dimaksud dengan:

**BAB II**  
**Bagian Pertama**

.....  
**Paragraf 1**  
**Pasal ..**

**BAB ...**  
**Pasal ...**

**BAB ...**

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

KETENTUAN PERALIHAN (jika diperlukan)  
BAB ..  
KETENTUAN PENUTUP  
Pasal ...

Peraturan Bersama ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Bersama ini dengan penempatannya dalam Berita Desa... (Nama Desa) dan Berita Desa... (Nama Desa).

	Ditetapkan di ... pada tanggal
KEPALA DESA..., (Nama Desa)	KEPALA DESA..., (Nama Desa)
(Nama Tanpa Gelar dan Pangkat)	(Nama Tanpa Gelar dan Pangkat)

Diundangkan di ...  
pada tanggal ...  
SEKRETARIS DESA  
..., (Nama Desa)

(Nama)

Diundangkan di ...  
pada tanggal ...  
SEKRETARIS DESA  
..., (Nama Desa)

(Nama)

BERITA DESA... (Nama Desa) TAHUN ... NOMOR ...



**c. Bentuk Rancangan Peraturan Kepala Desa**



KEPALA DESA ... (Nama Desa)  
KABUPATEN/KOTA..... (Nama Kabupaten/Kota)

PERATURAN KEPALA DESA... (Nama Desa)  
NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG

(Judul Peraturan Kepala Desa)  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

KEPALA DESA ..., (Nama Desa)

- Menimbang : a. bahwa.....;  
b. bahwa.....;  
c. dan seterusnya.....;
- Mengingat : 1. ....;  
2. ....;  
3. dan seterusnya.....;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN KEPALA DESA TENTANG... (Judul Peraturan Kepala Desa).

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Kepala Desa ini yang dimaksud dengan:

BAB II

Bagian Pertama

.....  
Paragraf 1

Pasal ..

BAB ...

Pasal ...

BAB ...

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

KETENTUAN PERALIHAN (jika diperlukan)

BAB ..  
KETENTUAN PENUTUP  
Pasal ...

Peraturan Kepala Desa ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Kepala Desa ini dengan penempatannya dalam Berita Desa... (Nama Desa).

Ditetapkan di ...  
pada tanggal  
KEPALA DESA..., (Nama Desa)  
(Nama Tanpa Gelar dan Pangkat)

Diundangkan di ...  
pada tanggal ...  
SEKRETARIS DESA..., (Nama Desa)

(Nama)

BERITA DESA... (Nama Desa) TAHUN ... NOMOR ...

**d. Bentuk Penyusunan Keputusan Kepala Desa**



KEPUTUSAN KEPALA DESA  
KABUPATEN/KOTA.....(Nama Kabupaten/Kota)  
KEPUTUSAN KEPALA DESA ... (Nama Desa)  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
(Judul Keputusan Kepala Desa)  
KEPALA DESA..., (Nama Desa)

- Menimbang : a. bahwa.....;  
b. bahwa.....;  
c. dan seterusnya.....;
- Mengingat : 1. ....;  
2. ....;  
3. dan seterusnya.....;
- Memperhatikan : 1. ....;  
2. ....;  
3. dan seterusnya.....;

MEMUTUSKAN:  
Menetapkan:

KESATU:

KEDUA:

KETIGA:

KEEMPAT:

KELIMA: Keputusan Kepala Desa ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di .....  
pada tanggal .....  
KEPALA DESA..., (Nama Desa)  
(Nama Tanpa Gelar dan Pangkat)

### e. Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, bahasa Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Namun bahasa Peraturan Perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan.

Terkait detail mengenai bahasa peraturan perundang-undangan, sepenuhnya diatur dalam Lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Bab III Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ragam bahasa perundang-undangan adalah gaya bahasa yang dipergunakan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sehingga ia merupakan bahasa Indonesia yang tunduk pada kaidah-kaidah bahasa Indonesia, akan tetapi didalamnya terkandung ciri-ciri khusus yaitu, adanya sifat keresmian, kejelasan makna, dan kelugasan.

- (1) **Sifat keresmian.** Sifat ini menunjukkan adanya situasi kedinasan, yang menuntut ketaatan dalam penerapan kaidah bahasa, dan ketaatan kepada kaidah bahasa.
- (2) **Sifat kejelasan makna.** Sifat ini menuntut agar informasi yang disampaikan dinyatakan dengan kalimat-kalimat yang memperlihatkan bagian-bagian kalimat secara tegas, sehingga kejelasan bagian-bagian kalimat itu akan memudahkan pihak penerima informasi dalam memahami isi atau pesan yang disampaikan. Sifat kejelasan makna ini menuntut agar kalimat-kalimat yang dirumuskan harus menunjukkan dengan jelas mana subyek, predikat, obyek, pelengkap, atau keterangan yang lainnya.
- (3) **Sifat kelugasan.** Sifat kelugasan ini menuntut agar setiap perumusannya disusun secara wajar, sehingga tidak berkesan berlebihan atau berandai-andai.

Ciri-ciri bahasa Peraturan Perundang-undangan antara lain:

- (1) Lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan;
- (2) Bercorak hemat hanya kata yang diperlukan yang dipakai;
- (3) Objektif dan menekan rasa subjektif (tidak emosi dalam mengungkapkan tujuan atau maksud);
- (4) Membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten;
- (5) Memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat;
- (6) Penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal;

Contoh:

*buku-buku ditulis buku*

*murid-murid ditulis murid*

- (7) Penulisan huruf awal dari kata, frasa atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberikan batasan pengertian, nama jabatan, nama profesi, nama institusi/ lembaga pemerintah/ketatanegaraan, dan jenis Peraturan Perundang-undangan dan rancangan Peraturan Perundang-undangan dalam rumusan norma ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

*Pemerintah  
Wajib Pajak  
Rancangan Peraturan Pemerintah*

- (8) Bahasa Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya tunduk kepada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik yang menyangkut pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya, namun demikian bahasa Peraturan Perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum.

Contoh:

*Pasal 34*

- (1) *Suami isteri wajib saling cinta mencintai, hormat menghormati setia dan memberi bantuan lahir bathin yang satu kepada yang lain.*

Rumusan yang lebih baik:

*Pasal 34*

- (1) *Suami isteri wajib saling mencintai, menghormati, setia, dan memberi bantuan lahir bathin.*

- (9) Dalam merumuskan ketentuan Peraturan Perundang-undangan digunakan kalimat yang tegas, jelas, singkat, dan mudah dimengerti.

Contoh:

*Pasal 5*

- (1) *Untuk dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang ini, harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:*

Rumusan yang lebih baik:

*Pasal 5*

- (1) *Permohonan berisi lebih dari seorang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:*

- (10) Hindarkan penggunaan kata atau frase yang artinya kurang menentu atau konteksnya dalam kalimat kurang jelas.

Contoh :

*Istilah minuman keras mempunyai makna yang kurang jelas dibandingkan dengan istilah minuman beralkohol.*

- (11) Dalam merumuskan ketentuan Peraturan Perundang-undangan, gunakan kaidah tata bahasa Indonesia yang baku.

Contoh kalimat yang tidak baku:

- a. *Rumah itu pintunya putih.*
- b. *Pintu rumah ita warnanya putih.*
- c. *Izin usaha perusahaan yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dapat dicabut.*

Contoh kalimat yang baku:

- a. *Rumah itu mempunyai pintu (yang berwarna) putih.*
- b. *Pintu rumah itu (berwarna) putih. Warna pintu rumah itu putih.*
- c. *Perusahaan yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dapat dicabut izin usahanya.*

- (12) Untuk memberikan perluasan pengertian kata atau istilah yang sudah diketahui umum tanpa membuat definisi baru, gunakan kata meliputi.

Contoh:

*Pejabat negara meliputi direksi badan usaha milik negara dan direksi badan usaha milik daerah.*

- (13) Untuk mempersempit pengertian kata istilah isilah yang sudah diketahui umum tanpa membuat definisi baru, gunakan kata tidak meliputi.

Contoh

*Anak buah kapal tidak meliputi koki magang.*

- (14) Hindari pemberian arti kepada kata atau frase yang maknanya terlalu menyimpang dari makna yang biasa digunakan dalam penggunaan bahasa sehari-hari.

Contoh :

*Pertanian meliputi pula perkebunan, peternakan, dan perikanan.*

Rumusan yang baik:

*Pertanian meliputi perkebunan, peternakan, dan perikanan*

(15) Di dalam Peraturan Perundang-undangan yang sama hindari penggunaan:

- 1) Beberapa istilah yang berbeda untuk menyatakan satu.

Contoh:

*Istilah gaji, upah, atau pendapatan dapat menyatakan pengertian penghasilan. Jika untuk menyatakan penghasilan, dalam suatu pasal telah digunakan kata gaji maka dalam pasal-pasal selanjutnya jangan menggunakan kata upah atau pendapatan untuk menyatakan pengertian penghasilan.*

- 2) Satu istilah untuk beberapa pengertian yang berbeda.

Contoh:

*Istilah penangkapan tidak digunakan untuk meliputi pengertian penahanan atau pengamanan karena pengertian penahanan tidak sama dengan pengertian pengamanan.*

(16) Jika membuat pengacuan ke pasal atau ayat lain, sedapat mungkin dihindari penggunaan frase tanpa mengurangi, dengan tidak mengurangi, atau tanpa menyimpang dari;

(17) Jika kata atau frase tertentu digunakan berulang-ulang, maka untuk menyederhanakan rumusan dalam peraturan perundang-undangan, kata atau frase sebaiknya didefinisikan dalam pasal yang memuat arti kata, istilah, pengertian, atau digunakan singkatan atau akronim.

Contoh:

- *Menteri adalah Menteri Keuangan*
- *Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara yang selanjutnya disebut Komisi Pemeriksa adalah...*
- *Tentara Nasional Republik Indonesia yang selanjutnya disingkat TNI adalah...*
- *Asuransi Kesehatan yang selanjutnya disingkat ASKES.*

(18) Jika dalam peraturan pelaksanaan dipandang perlu mencantumkan kembali definisi atau batasan pengertian yang terdapat dalam Peraturan Perundang-undangan yang dilaksanakan, rumusan definisi atau batasan pengertian tersebut hendaknya tidak berbeda dengan rumusan definisi atau batasan pengertian yang terdapat dalam Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut;

(19) Untuk menghindari perubahan nama suatu departemen, penyebutan menteri sebaiknya menggunakan penyebutan yang didasarkan pada tugas dan tanggung jawab di bidang yang bersangkutan.

Contoh:

*Menteri adalah Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang...(misalnya, bidang ketenagakerjaan)*

(20) Penyerapan kata atau frase bahasa asing yang banyak dipakai dan telah disesuaikan ejaannya dengan kaidah Bahasa Indonesia dapat digunakan, jika kata atau frase tersebut:

- Mempunyai konotasi yang cocok.
- Lebih singkat bila dibandingkan dengan padanannya dalam Bahasa Indonesia.
- Mempunyai corak internasional.
- Lebih mempermudah tercapainya kesepakatan.
- Lebih mudah dipahami daripada terjemahannya dalam Bahasa Indonesia.

Contoh:

- a. *Devaluasi (penurunan nilai uang)*
- b. *Devisa (alat pembayaran luar negeri)*

(21) Hindari pemberian arti kepada kata atau frase yang maknanya terlalu. Penggunaan kata atau frase bahasa asing hendaknya hanya digunakan di dalam penjelasan peraturan perundang-undangan. Kata atau frase bahasa asing itu didahului oleh padanannya dalam Bahasa Indonesia, ditulis miring, dan diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh:

- a. *Penghinaan terhadap peradilan (contempt of court)*
- b. *Penggabungan (merger)*

#### **f. Pilihan Kata atau Istilah**

(1) Untuk menyatakan pengertian maksimum dan minimum dalam menentukan ancaman pidana atau batasan waktu yang digunakan kata paling.

Contoh:

*... dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun, atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp 1 .000.000.000,00 (satu milyar rupiah).*

(2) Untuk menyatakan maksimum dan minimum bagi satuan:

- a. waktu, gunakan frase paling singkat atau paling lama;
- b. jumlah uang, gunakan frase paling sedikit atau paling banyak;



- c. jumlah non-uang, gunakan frase paling rendah dan paling tinggi
- (3) Untuk menyatakan makna tidak termasuk, gunakan kata kecuali. Kata kecuali ditempatkan di awal kalimat, jika yang dikecualikan adalah seluruh kalimat.

Contoh :

*Kecuali A dan B, setiap orang wajib memberikan kesaksian di depan sidang pengadilan.*

- (4) Kata kecuali ditempatkan langsung di belakang suatu kata, jika yang akan dibatasi hanya kata yang bersangkutan.

Contoh:

*Yang dimaksud dengan anak buah kapal adalah mualim, juru mudi, pelaut, dan koki, kecuali koki magang.*

- (5) Untuk menyatakan makna termasuk, gunakan kata selain.

Contoh:

*Selain wajib memenuhi syarat yang telah ditentukan dalam Pasal 7, pemohon wajib membayar biaya pendaftaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14.*

- (6) Untuk menyatakan makna pengandaian atau kemungkinan, digunakan kata jika, apabila, atau frase dalam hal:

- a. Kata jika digunakan untuk menyatakan suatu hubungan kausal (pola karena-maka).

Contoh :

*Jika suatu perusahaan melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, izin perusahaan tersebut dapat dicabut.*

- b. Kata apabila digunakan untuk menyatakan hubungan kausal yang mengandung waktu.

Contoh:

*Apabila anggota Komisi Pemberantasan Korupsi berhenti dalam masa jabatannya karena alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (4), yang bersangkutan digantikan oleh anggota pengganti sampai habis masa jabatannya.*

- c. Frase dalam hal digunakan untuk menyatakan suatu kemungkinan, keadaan atau kondisi yang mungkin terjadi atau mungkin tidak terjadi (pola kemungkinan-maka).

Contoh:

*Dalam hal Ketua tidak dapat hadir, sidang dipimpin oleh Wakil Ketua.*

- (7) Frase pada saat digunakan untuk menyatakan suatu keadaan yang pasti akan terjadi di masa depan.

Contoh :

*Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Pasal 45, Pasal 46, dan Pasal 47 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dinyatakan tidak berlaku.*

- (8) Untuk menyatakan sifat kumulatif, digunakan kata dan.

Contoh :

*A dan B dapat menjadi ...*

- (9) Untuk menyatakan sifat alternatif, digunakan kata atau.

Contoh:

*A atau B wajib memberikan...*

- (10) Untuk menyatakan sifat kumulatif sekaligus alternatif, gunakan frase dan/atau.

Contoh:

*A dan/atau B dapat memperoleh...*

- (11) Untuk menyatakan adanya suatu hak, gunakan kata berhak.

Contoh:

*Setiap orang berhak mengemukakan pendapat di muka umum.*

- (12) Untuk menyatakan pemberian kewenangan kepada seseorang atau lembaga gunakan kata berwenang.

Contoh:

*Presiden berwenang menolak atau mengabulkan permohonan grasi.*

- (13) Untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seorang atau lembaga, gunakan kata dapat.

Contoh:

*Menteri dapat menolak atau mengabulkan permohonan pendaftaran paten.*

- (14) Untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, gunakan kata wajib. Jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan akan dijatuhi sanksi hukum menurut hukum yang berlaku.

Contoh:

*Untuk membangun rumah, seseorang wajib memiliki izin mendirikan bangunan.*

- (15) Untuk menyatakan pemenuhan suatu kondisi atau persyaratan tertentu, gunakan kata harus. Jika keharusan tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan tidak memperoleh sesuatu yang seharusnya akan didapat seandainya memenuhi kondisi atau persyaratan tersebut.

Contoh :

Untuk memperoleh izin mendirikan bangunan, seseorang harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- (16) Untuk menyatakan adanya larangan, gunakan kata dilarang.

**g. Teknik Pengacuan**

- (1) Pada dasarnya setiap pasal merupakan suatu kebulatan pengertian tanpa mengacu ke pasal atau ayat lain. Namun untuk menghindari pengulangan rumusan dapat digunakan teknik pengacuan.
- (2) Teknik pengacuan dilakukan dengan menunjuk pasal atau ayat dari Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan atau Peraturan Perundang-undangan yang lain dengan menggunakan frase sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... atau sebagaimana dimaksud pada ayat

Contoh:

- a. *Persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2)...*
- b. *Izin sebagaimana dimaksud pada ayat ( 3 ) berlaku pula....*

- (3) Pengacuan dua atau lebih terhadap pasal atau ayat yang berurutan tidak perlu menyebutkan pasal demi pasal atau ayat demi ayat yang diacu tetapi cukup dengan menggunakan frase sampai dengan.

Contoh :

- a. *... sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 12.*
- b. *.... sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) sampai dengan ayat (4).*

- (4) Pengacuan dua atau lebih terhadap pasal atau ayat yang berurutan, tetapi ada ayat dalam salah satu pasal yang dikecualikan, pasal atau ayat yang tidak ikut diacu dinyatakan dengan kata kecuali.

Contoh:

- a. *Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 12 berlaku juga bagi calon hakim, kecuali Pasal 7 ayat (1).*
- b. *Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (5) berlaku juga bagi tahanan kecuali ayat (4) huruf a.*

- (5) Kata Pasal ini tidak perlu digunakan jika ayat yang diacu merupakan salah satu ayat dalam pasal yang bersangkutan.

Contoh:

*Pasal 8*

- a. ...
  - b. *Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini berlaku untuk 60 (enam puluh) hari.*
- (6) Jika ada dua atau lebih pengacuan, urutan dari pengacuan dimulai dari ayat dalam pasal yang bersangkutan (Jika ada), kemudian diikuti dengan pasal atau ayat yang angkanya lebih kecil.

Contoh :

*Pasal 15*

1. ...
  2. ...
  3. *Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pasal 7 ayat (2) dan ayat (4), Pasal 12, dan Pasal 13 ayat (3) diajukan kepada Menteri Pertambangan.*
- (7) Pengacuan sedapat mungkin dilakukan dengan mencantumkan pula secara singkat materi pokok yang diacu.

Contoh:

*Izin penambangan batu bara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 diberikan oleh...*

- (8) Pengacuan hanya dapat dilakukan ke Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.
- (9) Hindari pengacuan ke pasal atau ayat yang terletak setelah pasal atau ayat yang bersangkutan.

Contoh:

*Pasal Permohonan izin pengelolaan hutan wisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dibuat dalam rangkap 5 (lima).*

- (10) Pengacuan dilakukan dengan menyebutkan secara tegas nomor dari pasal atau ayat yang diacu dan dihindarkan pengguna frase pasal yang terdahulu atau pasal tersebut di atas;
- (11) Pengacuan untuk menyatakan berlakunya berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang tidak disebutkan secara rinci, menggunakan frase sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan;
- (12) Untuk menyatakan bahwa (berbagai) peraturan pelaksanaan dari suatu Peraturan Perundang-undangan masih diberlakukan atau dinyatakan berlaku selama belum diadakan penggantian dengan Peraturan Perundang-undangan yang baru, gunakan frase berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam (Jenis peraturan yang bersangkutan);
- (13) Jika Peraturan Perundang-undangan yang dinyatakan masih tetap berlaku hanya sebagian dari ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, gunakan frase tetap berlaku, kecuali;

Contoh:

*Pada saat Undang-Undang ini berlaku, Peraturan Pemerintah Nomor...Tahun... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun...Nomor..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor...) tetap berlaku kecuali Pasal 5 sampai dengan Pasal 10.*



**a. Kedudukan dan Fungsi BUMDesa**

Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) adalah Badan usaha yang ada di desa yang di bentuk oleh Pemerintahan Desa Bersama Masyarakat Desa. Maksud dari pembentukan BUM Desa sebagaimana dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan transmigrasi No. 4 Tahun 2015 Tentang Pendirian, pengurusan dan Pengelolaan, Dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa Pasal 2 "Pendirian Bum Desa dimaksudkan sebagai upaya menampung seluruh kegiatan di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum yang dikelola oleh Desa dan/atau kerjasama antar desa.

Pendirian BUM Desa harus diawali sebagai pola untuk memperkuat ekonomi rakyat desa. Embrio ekonomi desa harus terlebih dahulu teridentifikasi secara jelas. Identifikasi sangat diperlukan jangan sampai setelah berdiri BUM Desa tidak ada kegiatan apapun didalamnya dan saat ini yang terjadi pada sebagian BUM Desa. Hal ini disebabkan berdirinya BUM Desa hanya melalui "pendekatan proyek" bukan mendasar pada sebuah kekuatan dan kebutuhan lokal.

BUM Desa sebagai instrumen untuk menggerakkan ekonomi masyarakat belum sepenuhnya menjadi pemahaman di kalangan kegiatan ekonomi lokal dan rakyat desa. Akhirnya BUM Desa seharusnya menjadi modal awal gerakan sosial dari pertarungan "ekonomi" belum tercapai secara maksimal. Kesadaran masyarakat desa untuk memahami posisi mereka dalam rangka merebut desa menjadi sentral ekonomi belum menjadi sebuah tujuan.

Bahkan yang lebih ironis lagi BUM Desa dianggap hanya sebagai sarana bagi sebagian elit pemerintahan desa untuk mengumpulkan pundi-pundi yang tidak sah. Masyarakat desa tidak mengetahui sama sekali berapa modal BUM Desa, bentuk kegiatan apa, surplus atau defisit semuanya sangat tertutup. Pada akhirnya tiba-tiba yang didengar oleh masyarakat bahwa modal BUM Desa habis, perputaran keuangannya tidak jelas dll. Masalah-masalah klasik inilah yang harus dibenahi, mengingat BUM Desa bukan semata-mata harus ada didesa tetapi bagaimana BUM Desa dijadikan sebuah gerakan sosial untuk menggerakkan ekonomi rakyat Desa.

**b. Mengapa BUM Desa dapat dibentuk?**

Apapun kritik dan kondisi BUM Desa saat ini bukan menjadikan bahwa BUM Desa untuk ditiadakan. BUM Desa harus mulai digerakkan dengan pendekatan penyadaran kepada rakyat desa. Contoh : Rakyat desa harus mengetahui kekuatan ekonomi saat ini. Bagi rakyat desa yang mayoritas petani harus mengetahui apakah produk pertanian mereka sudah mampu bersaing dengan negara lain? Apakah mereka sudah mampu untuk bersaing? Instrumen apa yang digunakan untuk bersaing? Tanpa adanya penyadaran seperti itu rakyat desa akan merasa tidak ada masalah apa-apa, mereka tidak perlu mengorganisir diri untuk membentuk sebuah kekuatan.

BUM Desa hadir sebagai wadah untuk mengorganisir rakyat desa untuk meningkatkan semangat mereka dalam memperkuat dan mengembangkan ekonomi. BUM Desa dapat dijadikan sarana sharing bagi kelompok-kelompok masyarakat desa untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas produk sekaligus membahas strategi pengembangan pemasarannya. Jadi BUM Desa lambat laun akan menjadi sebuah *centre* bagi mereka apabila ada permasalahan terhadap usaha yang sedang mereka jalani.

Kebersamaan meningkatkan dan mengembangkan usaha ekonomi desa melalui BUM Desa merupakan salah konsep yang ideal dilaksanakan ditingkat lapangan. Mereka mampu menggali potensi-potensi baik sumber daya manusia dan sumber daya alamnya serta mengembangkan jaringan untuk menjalin koneksi dalam menggerakkan perekonomian rakyat desa. Sebagaimana dalam Permendesda PDTT No. 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa Pasal 3 Pendirian BUM Desa bertujuan:

- (1) Meningkatkan perekonomian Desa;
- (2) Mengoptimalkan aset Desa agar bermanfaat untuk kesejahteraan Desa;
- (3) Meningkatkan usaha masyarakat dalam pengelolaan potensi ekonomi Desa;
- (4) Mengembangkan rencana kerja sama usaha antar desa dan/atau dengan pihak ketiga;
- (5) Menciptakan peluang dan jaringan pasar yang mendukung kebutuhan layanan umum warga;
- (6) Membuka lapangan kerja;
- (7) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan pelayanan umum, pertumbuhan dan pemerataan ekonomi Desa; dan
- (8) Meningkatkan pendapatan masyarakat Desa dan Pendapatan Asli Desa.

Di desa sebenarnya sudah ada beberapa organisasi yang tujuannya untuk meningkatkan ekonomi masyarakat desa seperti koperasi desa dan unit-unit simpan pinjam yang dikelola oleh kelompok-kelompok masyarakat desa. Antara lain simpan



pinjam yang dikelola oleh *kelompok pengajian, koperasi wanita (kopwan), kelompok tani dan lain sebagainya*.

Namun demikian kelompok-kelompok tersebut sifatnya eksklusif hanya anggotanya saja yang mendapatkan akses permodalan dari kelompok-kelompok tersebut. Selain itu pendekatannya hanya satu arah saja yaitu pendekatan melalui kegiatan simpan pinjam. Belum sampai dalam tataran bagaimana menggerakkan sektor riilnya.

Pendekatan melalui simpan pinjam merupakan salah satu pendekatan yang dianggap paling "ampuh" untuk mengatasi masalah kemiskinan di desa. Tetapi kadang-kadang hal ini malah menjebak bagi pemanfaat simpat pinjam untuk "gali lubang tutup lubang". Karena disebabkan sektor riil mereka tidak jalan. Misalnya : Petani yang mempunyai lahan  $\frac{1}{4}$  ha apabila mereka pinjam modal untuk membeli sarana produksi pertanian (saprodi) dengan hasil meminjam tetapi tidak sesuai dengan hasilnya maka petani tersebut akan tetap terjebak dalam simpan pinjam tersebut. Dengan lahan yang tetap maka tidak akan mungkin berkembang usahanya, dengan pinjam berapapun apabila lahannya tidak bertambah maka hasilnya juga tidak akan bertambah pula. Belum lagi hasil panen mereka dibeli oleh para tengkulak dan dipermainkan harganya.

### **c. Dapatkah BUM Desa Menjawab Permasalahan Ekonomi di Desa?**

Setiap desa pada dasarnya mempunyai potensi ekonomi yang dapat dikembangkan. Hanya saja dari pihak desa belum fokus untuk menemukan potensi apa saja yang ada di desa tersebut. Tetapi ada juga desa yang sudah mengenali potensi ekonominya dan mempunyai kegiatan tetapi belum dikelola secara profesional. Termasuk mengelola aset desa yang dapat digerakkan selain untuk menambah PAD juga bermanfaat bagi masyarakatnya. Maka BUM Desa sangat baik apabila di bentuk untuk mengelola kegiatan-kegiatan yang dapat menunjang peningkatan ekonomi warga masyarakat desa.

BUM Desa adalah salah satu instrumen yang mencoba untuk mengatasi permasalahan ekonomi pada masyarakat desa. BUM Desa sifatnya bukan eksklusif semua masyarakat desa bisa mengakses semua kegiatan yang ada didalamnya. Juga tidak membedakan golongan ekonomi. Baik yang kaya maupun yang miskin bisa berpartisipasi dalam kegiatan BUM Desa. Bagi yang kaya kemungkinan bisa diajak bermitra dengan jalan menanamkan investasi dalam BUM Desa tersebut.

Masyarakat desa yang mempunyai usaha-usaha yang bersifat mikro dengan adanya BUM Desa dapat dihimpun secara kolektif agar produksi mereka dapat dicarikan koneksi dalam pemasarannya. Contoh: Petani yang mempunyai lahan kurang dari 1 ha maka dapat dikonsolidasi melalui BUM Desa kemudian BUM Desa dapat bekerjasama dengan BULOG. Maka dengan cara ini selain dapat membantu petani dalam menstabilkan harga juga dapat memotong mata rantai terhadap permainan para tengkulak.

Permasalahan ekonomi yang ada di desa sebenarnya adalah persoalan "klasik" namun demikian belum secara komprehensif dapat diatasi sampai saat ini. Banyak

program sudah masuk ke desa namun pendekatannya belum menyentuh pada akar persoalannya.

BUM Desa apabila dikelola secara benar dan di dalamnya terdapat pengelola yang mempunyai kemampuan, punya semangat, kreatif dan amanah maka tidak perlu diragukan BUM Desa akan mampu menjawab permasalahan ekonomi yang ada di masyarakat Desa.

### **Kotak 1:**

#### **Kesuksesan BUM Desa Bleberan Gunungkidul**

*Bersahaja, sedikit bicara namun sigap dalam berkarya. Itulah sosok Tri Harjono, Kepala Desa Bleberan, Kecamatan Playen, Kabupaten Gunungkidul, DI Yogyakarta yang sudah 17 tahun lamanya menjabat kepala desa. Karya nyata yang dihasilkannya selama memimpin desa adalah BUM Desa yang sangat maju, balai dan kantor desa yang megah, serta keindahan alam Air Terjun Sri Gethuk dan Gua Rancang Kencono yang semakin dikenal luas sebagai obyek wisata. "Gempa bumi tahun 2006 silam mendorong hati ini untuk lebih gigih memperjuangkan kepentingan rakyat. Setelah gempa kami mulai bangkit dengan membangun kantor dan balai desa disini. Masyarakat dan pamong secara swadaya bergotong-royong membangunnya. Lebih dari Rp. 450 juta dana terserap untuk membangun gedung ini. Total tiga tahun anggaran sejak 2007-2009 kantor dan balai desa ini baru selesai," tutur Tri Harjono. Gempa bumi menyebabkan hampir semua mata air di Bleberan yang semula melimpah mendadak menghilang kering. "Sumber mata air yang masih ada kami upayakan untuk dikelola. Saya bentuk BUM Desa untuk mengelola SPAMDes hingga mencukupi kebutuhan air warga masyarakat. BUM Desa kemudian juga mengelola pariwisata dan simpan pinjam. Hasilnya hingga sekarang keuntungan dari SPAMDes lebih kurang Rp. 80 juta. Dari pengelolaan pariwisata sampai tahun 2012 kemarin memberi kontribusi hingga Rp 327 juta. Sedangkan dari simpan pinjam karena modalnya kecil pendapatannya sekitar Rp. 2 jutaan" tutur Tri Harjono. Tri Harjono lebih lanjut membeberkan, "30 persen kembali ke modal, 20 persen untuk pengembangan potensi wisata kami berikan ke masing-masing pa dukuhan untuk membangun potensi wisata yang ada di dusun. Kemudian 10 persen untuk honor pengelola, lima persen untuk pelatihan dan edukasi pengurus agar lebih profesional, lima persen untuk dana sosial. Jadi warga miskin yang sakit, yang rumahnya rusak, janda tak mampu tetapi membiayai anak sekolah dan sebagainya ada cadangan lima persen dana social tersebut."Pengelolaan obyek wisata air terjun Sri Gethuk dan Gua Rancang Kencono juga membuahkan hasil yang lumayan. Walaupun tenaga kerja yang langsung terlibat hanya lebih kurang 24 orang, tetapi dari sisi lapangan kerja terbuka luas. Warga yang membuka warung 53 orang dan mempekerjakan lebih dari seratus orang. Kemudian bidang jasa lainnya, warga mengembangkan industri rumah tangga membuat aneka makanan ringan yang dititipkan ke warung-warung. Pemuda-pemudi Karang Taruna diberi pelatihan untuk menjadi tenaga pemasaran obyek wisata. (Sumber: Suharyanto dan Hastowiyono, Pelembagaan BUM Desa, FPPD Januari 2014, hal 41-51)*

**Kotak 2****Kepercayaan Masyarakat pada BUM Desa di Rokan Hulu**

*Peluang BUM Desa untuk mengembangkan usaha di pedesaan cukup besar, tetapi beberapa BUM Desa mengalami kekurangan modal sehingga mereka mengajukan pinjaman ke bank. Delapan BUM Desa di Kabupaten Rokan Hulu, Kepulauan Riau melakukan hal ini untuk menambah modal usaha mereka. Tiga BUM Desa mendapatkan pinjaman modal dari Bank Riau Kepri sebesar Rp 1,350 miliar. Koordinator BUM Desa Rokan Hulu Syamzaimar, mengatakan, tiga BUM Desa yang telah mencairkan pinjaman di Bank Riau Kepri yaitu BUM Desa Ngaso Kecamatan Ujung batu sebesar Rp 500 juta, BUM Desa Rimba Makmur Rp 500 juta, dan BUM Desa Tanjung Belit sebesar Rp 350 juta. Sementara lima BUM Desa lainnya telah mengajukan pinjaman penambahan modal ke Bank Jawa Barat (BJB). Dana pinjaman untuk delapan BUM Desa tersebut merupakan tindak lanjut dari perjanjian kesepakatan dua bank daerah yaitu Bank Riau Kepri dan Bank Jawa Barat (BJB) dengan Pemerintah Kab. Rokan Hulu. "Penambahan modal melalui kerjasama dengan Bank Riau Kepri dan BJB dilakukan untuk memperkuat BUM Desa yang diandalkan sebagai penggerak ekonomi masyarakat. Keterbatasan anggaran APBD Rohul belum memungkinkan untuk membantu pinjaman modal bagi seluruh BUM Desa yang jumlahnya 52 unit. Sebagai fasilitator, Pemerintah Kabupaten menandatangani kerjasama dengan Bank Riau Kepri dan BJB agar unit usaha desa bisa mendapatkan pinjaman dan tambahan modal. Ketika beberapa BUM Desa di Provinsi Riau mengajukan pinjaman ke bank-bank untuk menambah modal, ada sejumlah BUM Desa yang tidak merasa perlu mengajukan pinjaman ke bank karena telah memiliki cukup modal dari simpanan para anggota. BUM Desa Koto Baru Kecamatan Kuntodarussalam misalnya, dana simpanan anggotanya telah mencapai Rp. 1,8miliar. Begitu juga BUM Desa Marga Mulya, simpanan anggota mencapai Rp. 1,6 miliar. Hal ini menunjukkan sudah banyak masyarakat yang mempercayakan dananya disimpan di BUM Desa daripada harus menanggung resiko ketika mengambil dana yang disimpan di bank yang ada di kota. Terlebih lagi sistem penarikan dana simpanan di BUM Desa sama seperti system pelayanan bank pada umumnya. ( Sumber :Suharyanto Hastowiyono, Pelembagaan BUM Desa, FPPD Januari 2014, hal 52-53)*

**d. Prinsip-Prinsip BUMDesa**

BUM Desa merupakan sebuah badan yang didirikan oleh masyarakat desa dengan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- (1) BUM Desa bersifat terbuka, semua warga masyarakat desa bisa mengakses semua kegiatannya.
- (2) BUM Desa adalah bersifat sosial (social interpreneurship), tidak semata-mata mencari keuntungan.
- (3) BUM Desa harus dikelola oleh pihak-pihak yang independen. Pengelola tidak boleh dari unsur pemerintahan desa.

- (4) BUM Desa tidak boleh mengambil alih kegiatan masyarakat desa yang sudah jalan tetapi bagaimana BUM Desa mengkonsolidasikan dalam meningkatkan kualitas usaha mereka.

**e. Kelembagaan BUMDesa**

BUM Desa merupakan salah satu lembaga Desa yang mawadahi kegiatan-kegiatan bidang ekonomi. Sebagai sebuah lembaga maka BUM Desa harus mempunyai struktur organisasi, aturan organisasi dan rencana kerja kegiatan. Sebagaimana dalam Permendesa PDPT No. 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa **Pasal 9** Organisasi pengelola BUM Desa terpisah dari organisasi Pemerintahan Desa, **Pasal 10** (1) Susunan kepengurusan organisasi pengelola BUM Desa terdiri dari: a. Penasihat; b. Pelaksana Operasional; dan c. Pengawas. (2) Penamaan susunan kepengurusan organisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menggunakan penyebutan nama setempat yang dilandasi semangat kekeluargaan dan kegotongroyonga, **Pasal 11** (1) Penasihat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf a dijabat secara *ex officio* oleh Kepala Desa yang bersangkutan. (2) Penasihat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkewajiban: a. memberikan nasihat kepada Pelaksana Operasional dalam melaksanakan pengelolaan BUM Desa; b. memberikan saran dan pendapat mengenai masalah yang dianggap penting bagi pengelolaan BUM Desa; dan c. mengendalikan pelaksanaan kegiatan pengelolaan BUM Desa. (3) Penasihat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang: a. meminta penjelasan dari Pelaksana Operasional mengenai persoalan yang menyangkut pengelolaan usaha Desa; dan b. melindungi usaha Desa terhadap hal-hal yang dapat menurunkan kinerja BUM Desa.

***Apa yang dimaksud dengan Organisasi pengelola BUM Desa terpisah dari organisasi Pemerintahan Desa?***

Pengelola BUM Desa tidak boleh dari unsur pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Lembaga Pembangunan Masyarakat Desa. Hal ini untuk menghindari adanya kepentingan dengan memanfaatkan jabatan dalam pemerintahan desa. Kecuali untuk jabatan penasehat *ex officio* akan dibat oleh Kepala Desa.

Pengelola BUM Desa harus netral dan profesional dalam bekerja. Tidak boleh ada intervensi dari pihak manapun yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan. Pengelola BUM Desa harus transparan dan bertanggungjawab kepada pemerintahan desa dan masyarakat desa apa yang telah dikerjakan.

Kinerja pengelola BUM Desa harus dievaluasi kinerjanya, untuk melihat sejauh mana kinerja mereka dalam mengembangkan BUM Desa. Evaluasi ini dapat dijadikan dasar apakah pengelola BUM Desa layak untuk dipertahankan atau tidak.

**f. Penguatan Kelembagaan**

Kesepakatan tentang organisasi BUM Desa dituangkan dalam Anggaran Dasar dan Rumah Tangga (AD/ART). Anggaran Dasar memuat paling sedikit rincian nama, tempat kedudukan, maksud dan tujuan, kepemilikan modal, kegiatan usaha, dan kepengurusan. Sedangkan, Anggaran Rumah Tangga memuat paling sedikit hak dan kewajiban pengurus, masa bakti kepengurusan, tata cara pengangkatan dan pemberhentian pengurus, penetapan operasional jenis usaha, dan sumber permodalan. Oleh karena itu, AD/ART sekurang-kurangnya berisi:

- (1) Badan Hukum,
- (2) Bentuk organisasi,
- (3) Usaha yang dijalankan,
- (4) Kepengurusan,
- (5) Hak dan kewajiban,
- (6) Permodalan,
- (7) Bagi hasil laba usaha,
- (8) Keuntungan dan kepailitan,
- (9) Kerjasama dengan pihak ketiga,
- (10) Mekanisme pertanggung jawaban,
- (11) Pembinaan dan pengawasan masyarakat.

Selain adanya perangkat dalam BUM Desa dengan penguatan kelembagaan maka :

- (1) Menjamin agar terjadi pembagian pekerjaan yang harus dilakukan dalam pekerjaan dan unit tertentu pada BUM Desa.
- (2) Mengatur pemberian tugas dan tanggung jawab yang berhubungan dengan pekerjaan masing-masing.
- (3) Mengkoordinasikan tugas-tugas BUM Desa yang beragam.
- (4) Menyusun kelompok pekerjaan ke dalam unit atau bagian tertentu.
- (5) Menetapkan hubungan antar individu, kelompok tugas, dan unit/bagian.
- (6) Menetapkan jalur formal otoritas.
- (7) Mengalokasikan dan mengerahkan sumber daya organisasi atau mengelola usaha yang dijalankan.

**g. Pembentukan BUMDesa**

Pembentukan BUM Desa harus melalui mekanisme seperti dalam proses-proses perencanaan desa lainnya yaitu dengan melalui musyawarah desa. Sebagaimana dalam Permendesa PPDT No. 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik **Pasal 5** (1) Pendirian BUM Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 disepakati melalui Musyawarah Desa, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal,

dan Transmigrasi tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa. (2) Pokok bahasan yang dibicarakan dalam Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi : a. pendirian BUM Desa sesuai dengan kondisi ekonomi dan sosial budaya masyarakat; b. organisasi pengelola BUM Desa; c. modal usaha BUM Desa; dan d. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BUM Desa. (3) Hasil kesepakatan Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi pedoman bagi Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan

Musyawarah desa merupakan salah satu wadah dan proses yang melibatkan partisipasi masyarakat menentukan arah pembangunan desa. BUM Desa merupakan salah satu instrumen bagi desa untuk melaksanakan kegiatan pembangunan menuju ke titik sasaran sesuai dengan rencana pembangunan yang dituangkan dalam RPJM Desa maupun RKP Desa. Musyawarah merupakan budaya yang tidak bisa dipisahkan dari desa. Tradisi musyawarah inilah sebenarnya bentuk mengikat sebuah kebijakan yang diputuskan secara bersama/partisipatif.

Dengan adanya musyawarah dalam pembentukan BUM Desa diharapkan adanya ikatan sosial diantara warga desa dalam mengembangkan dan memajukan BUM Desa. BUM Desa nantinya bukan dinilai oleh masyarakat hanya milik pemerintan desa atau pengelola BUM Desa saja. Dengan adanya rasa memiliki maka sebagai warga desa secara sadar dan memahami apa pentingnya membuat BUM Desa. Manfaat atau tidaknya BUM Desa yang menilai dalam masyarakat desa sendiri.

BUM Desa bukan dibutuhkan hanya pelengkap desa untuk lomba desa atau adanya intruksi dari pemerintahan yang lebih tinggi tetapi BUM Desa merupakan salah satu lembaga yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat desa untuk meningkatkan taraf hidupnya. Dengan adanya musyawarah maka ketika dalam pembahasan diharapkan adanya masukan-masukan bagaimana BUM Desa dapat menjadi salah satu sarana dalam menjawab persoalan ekonomi masyarakat desa.

Pada prinsipnya, pendirian BUM Desa merupakan salah satu pilihan Desa dalam gerakan usaha ekonomi Desa [vide Pasal 87 ayat (1) UU Desa, Pasal 132 ayat (1) PP Desa dan Pasal 4 Permendesa PDTT No. 4/2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran BUM Desa]. Frasa "*dapat mendirikan BUM Desa*" dalam peraturan perundang-undangan tentang Desa tersebut menunjukkan pengakuan dan penghormatan terhadap prakarsa Desa dalam gerakan usaha ekonomi.

Interpretasi sistem hukum terhadap peraturan perundang-undangan tentang Desa menghasilkan peta jalan (*road map*) pendirian BUM Desa. Pendirian BUM Desa didasarkan atas prakarsa Desa yang mempertimbangkan: (a) inisiatif Pemerintah Desa dan/atau masyarakat Desa; (b) potensi usaha ekonomi Desa; (c) sumberdaya alam di Desa; (d) sumberdaya manusia yang mampu mengelola BUM Desa; dan (e) penyertaan modal dari Pemerintah Desa dalam bentuk pembiayaan dan kekayaan Desa yang diserahkan untuk dikelola sebagai bagian dari usaha BUM Desa.

Dalam aras sistem hukum, prakarsa Desa tersebut memerlukan legitimasi yuridis dalam bentuk Perbup/walikota tentang *Daftar Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa*. Didalam peraturan bupati tersebut dicantumkan rumusan pasal (secara normatif) tentang:

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

- (1) Pendirian dan pengelolaan BUM Desa ke dalam ketentuan tentang *Kewenangan Lokal Berskala Desa bidang pengembangan ekonomi lokal Desa*;
- (2) Penetapan BUM Desa ke dalam ketentuan tentang *Kewenangan Lokal Berskala Desa di bidang pemerintahan Desa*;

Langkah prosedural selanjutnya adalah penerbitan Perdes tentang *Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa* yang mengembangkan isi Perbup/Walikota tersebut dengan memasukkan pendirian, penetapan dan pengelolaan BUM Desa setempat. Dilain pihak, dalam aras sistem teknokratik, peraturan bupati/walikota maupun Perdes tentang *Daftar Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa* yang memuat BUM Desa tersebut harus sinkron dengan isi RPJM Desa, RKP Desa dan APB Desa yang juga mencantumkan BUM Desa dalam perencanaan *bidang pelaksanaan pembangunan Desa* (item: rencana kegiatan pengembangan usaha ekonomi produktif).

**Tabel Tahapan Musyawarah Desa Pembentukan BUM Desa**

Tahapan	Agenda Terkait Pembentukan BUM Desa
1. Penyiapan Musdes	
Perencanaan Kegiatan	<p>BPD menyusun Rencana pemetaan aspirasi dan kebutuhan masyarakat terkait BUM Desa. Rancangan isi untuk pemetaan aspirasi/kebutuhan adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pendirian BUM Desa sesuai dengan kondisi ekonomi dan sosial budaya masyarakat;</li> <li>2. Organisasi pengelola BUM Desa (<i>struktur organisasi dan susunan nama pengurus</i>);</li> <li>3. Modal usaha BUM Desa; dan</li> <li>4. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BUM Desa.</li> </ol> <p>*Opsional: rencana investasi Desa yang dapat dikelola oleh BUM Desa.</p>
Penyusunan Bahan Pembahasan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyebarluasan informasi kepada masyarakat Desa perihal BUM Desa yang akan dibahas dalam Musdes</li> <li>• BPD melakukan pemetaan aspirasi masyarakat mengenai BUM Desa dengan melibatkan KPMD dan para Pendamping</li> <li>• BPD melakukan rapat anggota untuk merumuskan Pandangan Resmi tentang BUM Desa</li> <li>• Pandangan resmi BPD tentang BUM Desa dimasukkan ke dalam Berita Acara tentang hasil rapat anggota BPD</li> <li>• BPD menyampaikan surat kepada Pemdes perihal fasilitasi penyelenggaraan Musdes, khususnya tentang penyiapan Bahan Pembahasan tentang BUM Desa untuk menanggapi "Berita Acara Pandangan Resmi" dari BPD</li> <li>• Pemdes memfasilitasi Musdes dengan mempersiapkan Bahan Pembahasan terkait BUM Desa</li> </ul>

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

Tahapan	Agenda Terkait Pembentukan BUM Desa
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bahan Pembahasan disampaikan Kepala Desa kepada BPD.</li> </ul>
Pembentukan dan Penetapan Panitia	BPD membentuk dan menetapkan Panitia Musdes berdasarkan rencana kegiatan (termasuk didalamnya rencana pembahasan BUM Desa).
TAHAPAN MUSDES	AGENDA TERKAIT PENDIRIAN/PEMBENTUKAN BUM DESA
Penyiapan Jadwal Kegiatan, Tempat dan Sarana/ Prasarana	Panitia Musdes mempersiapkan jadwal kegiatan, tempat dan sarana/prasarana Musdes terkait pembahasan BUM Desa.
Penyiapan Dana	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pemdes memfasilitasi Musdes dengan menyediakan dana penyelenggaraan kegiatan Musdes.</li> <li>Pendanaan penyelenggaraan Musdes merupakan bagian tak terpisahkan dari belanja operasional BPD.</li> </ul>
Penyiapan Susunan Acara dan Media Pembahasan	Panitia Musdes mempersiapkan susunan acara dan media pembahasan berdasarkan materi dalam Bahan Pembahasan (Pemdes) dan Pandangan Resmi (BPD) terkait BUM Desa
Pengundangan Peserta, Undangan, dan Pendamping	<ul style="list-style-type: none"> <li>Peserta Musdes berasal dari Pemdes, BPD, unsur masyarakat Desa, Undangan (bukan warga Desa) atas undangan Ketua BPD, dan para Pendamping atas undangan Ketua BPD.</li> <li>Panitia Musdes menetapkan jumlah peserta, Undangan dan para Pendamping yang hadir dalam Musdes, melakukan registrasi, dan mengutamakan unsur masyarakat yang berkepentingan langsung dengan BUM Desa.</li> <li>Panitia Musdes mempersiapkan undangan peserta Musdes secara resmi (surat ditandatangani Sekretaris BPD selaku ketua Panitia Musdes) dan undangan tidak resmi (media publik).</li> <li>Warga Desa mendaftarkan diri kepada Panitia Musdes agar memiliki hak suara dalam pengambilan keputusan.</li> <li>Kepala Desa, anggota BPD dan perangkat Desa yang berhalangan hadir harus diinformasikan terbuka kepada peserta Musdes. Kepala Desa yang berhalangan dapat diwakilkan kepada Sekdes/ Perangkat Desa yang ditunjuk secara tertulis.</li> </ul>
Penyelenggaraan Musdes	
Pimpinan, Sekretaris dan Pemandu Acara Musdes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ketua BPD bertindak selaku pimpinan Musdes.</li> <li>Anggota BPD, KPMD dan/atau unsur masyarakat yang berkepentingan langsung dengan BUM Desa yang merupakan bagian dari Panitia Musdes, bertindak selaku Sekretaris Musdes dan pemandu acara Musdes.</li> </ul>



PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

Tahapan	Agenda Terkait Pembentukan BUM Desa
Pendaftaran Peserta	Peserta menandatangani daftar hadir. Musdes dimulai jika daftar hadir telah ditandatangani oleh 2/3 dari jumlah undangan yang telah ditetapkan sebagai peserta Musdes.
Penjelasan Susunan Acara	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sekretaris BPD selaku ketua Panitia Musdes membacakan susunan acara pembahasan BUM Desa.</li> <li>• Musyawarah dilanjutkan dengan dipimpin oleh pimpinan Musdes.</li> </ul>
Penundaan Kegiatan	Dilakukan peserta tidak memenuhi kourum
Penjelasan Materi Pembicaraan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemdes menjelaskan pokok pembicaraan tentang BUM Desa.</li> <li>• BPD menjelaskan Pandangan Resmi terkait BUM Desa.</li> <li>• Unsur Pemda yang hadir menjelaskan pandangan resmi terkait BUM Desa.</li> <li>• Pihak dari luar Desa menyampaikan kepentingan dan agendanya terkait BUM Desa.</li> </ul>
Tata Cara Permusyawaratan	<i>*Etiket penyampaian pendapat dalam forum.</i>

#### h. Pengembangan BUM Desa

BUM Desa dalam penyusunan rencana kerjanya yang perlu memperhatikan inovasi-inovasi yang disesuaikan dengan kondisi ekonomi yang sedang berkembang dimasyarakat. BUM Desa harus mampu memberikan jawaban terhadap sektor riil yang dijalankan oleh masyarakat ketika sedang mengalami keterpurukan. Oleh karena itu BUM Desa harus berani mengembangkan kegiatan bukan hanya sekedar misalnya "simpan pinjam" tetapi bagaimana mengembangkan inovasi-inovasi produk dari masyarakat desa.

Pengembangan usaha BUM Desa sesuai dengan permendesa PD TT No. 4 tahun 2015 yaitu : (1) sosial bussines, (2) penyewaan/ renting, (3) Perantara/brokering, (4) berdagang/trading, (5) bisnis keuangan/fincial bussines dan (6) usaha bersama (holding). Jadi apabila BUM Desa mau dan berani untuk berkembang sudah banyak pilihan kegiatan yang bisa dilaksanakan.

**Tabel Klasifikasi Jenis Usaha BUM Desa**

No	Jenis Usaha	Contoh
1	( <i>social business</i> ) sederhana yang memberikan pelayanan umum( <i>servicing</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. air minum Desa;</li> <li>b. usaha listrik Desa;</li> <li>c. lumbung pangan; dan</li> <li>d. sumber daya lokal dan</li> <li>e. teknologi tepat guna lainnya.</li> </ul>
2	Renting (Penyewaan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. alat transportasi;</li> <li>b. perkakas pesta;</li> <li>c. gedung pertemuan;</li> </ul>

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

No	Jenis Usaha	Contoh
		d. rumah toko; e. tanah milik BUM Desa; dan f. barang sewaan lainnya.
3	Perantara ( <i>brokering</i> )	a. jasa pembayaran listrik; b. pasar Desa untuk memasarkan produk yang dihasilkan masyarakat; dan c. jasa pelayanan lainnya
4	Berdagang ( <i>trading</i> )	a. pabrik es; b. pabrik asap cair; c. hasil pertanian; d. sarana produksi pertanian; e. sumur bekas tambang; dan f. kegiatan bisnis produktif lainnya.
5	Bisnis keuangan ( <i>financial business</i> )	Memberikan akses kredit dan peminjaman yang mudah diakses oleh masyarakat Desa.
6	Usaha bersama ( <i>holding</i> )	a. pengembangan kapal Desa berskala besar untuk mengorganisasi nelayan kecil agar usahanya menjadi lebih ekspansif; b. DesaWisata yang mengorganisir rangkaian jenis usaha dari kelompok masyarakat; dan c. kegiatan usaha bersama yang mengkonsolidasikan jenis usaha lokal lainnya.

Pengembangan usaha sebagaimana dalam Permendesa PD TT No. 4 tahun 2015 kita yakin BUM Desa akan benar-benar menjadi badan usaha didesa yang solid. Selain masyarakat mendapatkan kemudahan dalam pelayanan sosial, masyarakat juga diberikan kesempatan untuk berinvestasi dalam BUM Desa. Dengan adanya investasidari masyarakat maka BUM Desa akan mendapatkan tambahan modal untuk mengembangkan jaringan dan keaneka ragaman kegiatannya.

Sebagaimana dalam Permendesa PD TT No. 4 tahun 2015 **pasal 17** (1) Modal awal BUM Desa bersumber dari APB Desa, (2) Modal BUM Desa terdiri atas: a.penyertaan modal Desa; dan b. penyertaan modal masyarakat Desa. dan **Pasal 18** (1) Penyertaan modal Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a terdiri atas: a. hibah dari pihak swasta, lembaga sosial ekonomi kemasyarakatan dan/atau lembaga donor yang disalurkan melalui mekanisme APB Desa; b. bantuan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang disalurkan melalui mekanisme APB Desa; c. kerjasama usaha dari pihak swasta, lembaga sosial ekonomi kemasyarakatan dan/atau lembaga donor yang dipastikan sebagai kekayaan kolektif Desa dan disalurkan melalui mekanisme APB Desa; d. aset Desa yang diserahkan

kepada APB Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang Aset Desa. (2) Penyertaan modal masyarakat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b berasal dari tabungan masyarakat dan atau simpanan masyarakat.

Presepsi BUM Desa sulit dan tidak berkembang sudah saatnya kita hilangkan. Kegagalan BUM Desa sebelumnya dikarenakan : (1) Pembentukan BUM Desa karena adanya perintah dari SKPD Kabupaten, (2) Tidak adanya assesment terlebih dahulu sebelum dibentuknya BUM Desa, (3) Pembentukan BUM Desa tidak melalui musyawarah desa akibatnya masyarakat tidak merasa memiliki dengan adanya BUM Desa, (4) Intervensi pemerintahan desa terhadap BUM Desa sangat kuat akibatnya dalam pengelolaan keuangan BUM Desa tidak transparan, (5) Tidak pernah adanya laporan pertanggungjawaban dari pengelola BUM Desa, (6) AD/ART BUM Desa tidak dibahas melalui musyawarah desa.

Contoh permasalahan diatas akhirnya BUM Desa dianggap organsasi yang tidak berguna dan hanya menguntungkan kelompok-kelompok elit desa yang duduk dalam pemerintahan.

Namun pada dasarnya apabila BUM Desa dikembangkan secara maksimal maka BUM Desa merupakan salah satu organiasi civil society yang dapat dijadikan sebagai *counter hegemony* terhadap kekuatan "ekonomi global". BUM Desa jangan sampai terkungkung dalam isu-isu lokal. Gerakan BUM Desa harus menjadi jawaban bahwa masyarakat desa siap menghadapi pasar bebas.

Kesadaran kritis masyarakat desa tentang permasalahan ekonomi harus di mulai. Masyarakat desa tidak boleh hanya menjadi penonton dalam pertarungan ekonomi global saat ini. Melalui BUM Desa mereka dapat mendiskusikan segala permasalahan dan mencari akar permasalahannya. *Contoh: ketika musim panen padi harga turun, namun demikian harga beras dipasaran mahal. Petani yang ada di desa harus mampu bersikap kritis mengapa terjadi demikian?*

Posisi BUM Desa dapat dielaborasi dalam Pembangunan Desa ("Desa Membangun") dan Pembangunan Perdesaan ("Membangun Desa"). Dalam paradigma "Desa Membangun", basis lokasi pendirian BUM Desa adalah Desa, agar BUM Desa dekat dengan denyut nadi usaha masyarakat Desa secara kolektif. Di lain pihak, dalam paradigma "Membangun Desa", basis lokasi pendirian BUM Desa Bersama maupun Kerjasama antar 2 (dua) BUM Desa atau lebih adalah *Kawasan Perdesaan*, agar Pemerintah, Pemda, swasta, lembaga donor dan Desa dapat berkolaborasi dalam skala usaha yang lebih besar.



**a. Latar Belakang**

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa telah mengatur bahwa pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa ditempuh melalui upaya pendampingan. Pendampingan merupakan salah satu langkah penting yang perlu dilakukan untuk percepatan pencapaian kemandirian dan kesejahteraan masyarakat. Kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dapat dicapai diantaranya melalui peningkatan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran serta memanfaatkan sumber daya sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.

Pendampingan masyarakat dalam konteks implementasi Undang-Undang Desa berada dalam ranah pembelajaran politik. Karenanya, tidak dimungkinkan lagi adanya pola-pola pendampingan desa yang bersifat apolitis sebagai sekedar urusan penyelesaian urusan proyek pembangunan. Ke depan dituntut adanya pendamping masyarakat desa yang mampu hadir sebagai guru kader untuk melahirkan kekuatan rakyat desa sebagai benteng NKRI. Pendamping masyarakat desa harus didudukkan sebagai bagian dari upaya menegakkan kedaulatan bangsa dan negara sebagaimana diwujudkan dengan mengimplementasikan Undang-Undang Desa secara sistematis, konsisten, dan berkelanjutan.

Pendampingan masyarakat desa merupakan bagian utama dari proses pengembangan kapasitas masyarakat desa. *Core business* pemberdayaan masyarakat Desa adalah penguatan rakyat sebagai proses belajar sosial yaitu *learning by capacity* dan *learning by doing* yang menyatu dalam seluruh praktek pembangunan di tingkatan komunitas. Pemberdayaan masyarakat merupakan varian dari proses reformasi tatanan ekonomi-politik melalui sebuah proses transformasi sosial.

Pendampingan masyarakat merupakan sebuah proses kaderisasi desa. Sebuah upaya menciptakan kader desa sebagai orang-orang kunci yang mampu menggerakkan dinamika kehidupan di desa yang berdaulat di bidang politik, berdikari di bidang ekonomi dan berkepribadian di bidang budaya. Kader desa ini juga mampu hadir sebagai agen-agen perubahan (*the agent of changes*) yang terdidik dan terlatih untuk mengorganisir dan memimpin rakyat desa bergerak menuju pencapaian cita-cita normatif.

Pendampingan masyarakat desa yang berkarakter politis ini diharapkan mampu melahirkan partisipasi masyarakat yang bersifat substansial. Ukuran partisipasi masyarakat desa tidak sekedar jumlah kehadiran orang-orang dalam forum musyawarah atau sekedar perhitungan kehadiran orang dalam kegiatan gotong-royong. Partisipasi masyarakat hendaknya dimaknai secara baru dengan memfokuskan diri pada kemampuan rakyat untuk menyampaikan aspirasi dan mengartikulasikan kepentingannya secara demokratis dalam ruang publik politik.

#### **b. Pengertian**

Pendampingan Desa adalah kegiatan untuk melakukan tindakan pemberdayaan masyarakat melalui asistensi, pengorganisasian, pengarahan dan fasilitasi Desa.

#### **c. Tujuan**

Tujuan pendampingan Desa dalam Peraturan Menteri ini meliputi:

- (1) Meningkatkan kapasitas, efektivitas dan akuntabilitas pemerintahan desa dan pembangunan Desa;
- (2) Meningkatkan prakarsa, kesadaran dan partisipasi masyarakat Desa dalam pembangunan desa yang partisipatif;
- (3) Meningkatkan sinergi program pembangunan Desa antarsektor; dan
- (4) Mengoptimalkan aset lokal Desa secara emansipatoris.

#### **d. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup pendampingan Desa meliputi:

- (1) Pendampingan masyarakat Desa dilaksanakan secara berjenjang untuk memberdayakan dan memperkuat Desa;
- (2) Pendampingan masyarakat Desa sesuai dengan kebutuhan yang didasarkan pada kondisi geografis wilayah, nilai APB Desa, dan cakupan kegiatan yang didampingi; dan
- (3) Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, dan Pemerintah Desa melakukan upaya pemberdayaan masyarakat Desa melalui pendampingan masyarakat Desa yang berkelanjutan, termasuk dalam hal penyediaan sumber daya manusia dan manajemen.

#### **e. Landasan Hukum**

Landasan hukum pendampingan Desa, meliputi:

- (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
- (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;

- (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa;
- (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa;
- (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa;
- (7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa;
- (8) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa;
- (9) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa;
- (10) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa;
- (11) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa;
- (12) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa.

**f. Pengelolaan Pendampingan Desa**

Pendampingan desa sebagaimana diatur oleh Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 sebagaimana turunannya telah menegaskan bahwa Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam memberdayakan masyarakat dilaksanakan dengan pendampingan. Pendampingan desa dilaksanakan oleh Pendamping Profesional, KPMD, dan Pihak Ketiga. Tenaga pendamping profesional terdiri atas:

- (1) Pendamping Desa yang berkedudukan di kecamatan;
- (2) Pendamping Teknis yang berkedudukan di kabupaten; dan
- (3) Tenaga Ahli Pemberdayaan Masyarakat berkedudukan dipusat dan di provinsi.

Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD) berkedudukan di Desa. Pendamping desa yang berkedudukan di desa selaku KPMD akan disiapkan oleh desa melalui Musyawarah Desa. Pihak ketiga terdiri dari:

- (1) Lembaga Swadaya Masyarakat;

- (2) Perguruan Tinggi;
- (3) Organisasi Kemasyarakatan; atau
- (4) Perusahaan.

Pendampingan Desa oleh pihak ketiga dapat bersumber dari anggaran non pemerintah atau lembaga swasta. Sementara pendamping desa yang berkedudukan di kecamatan dan kabupaten dapat disediakan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

#### **g. Kompetensi**

Dalam rangka pemberdayaan masyarakat dibutuhkan adanya para pendamping masyarakat yang mampu:

- (1) Mendorong partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pembangunan Desa yang dilaksanakan secara swakelola oleh Desa;
- (2) Mengembangkan program dan kegiatan pembangunan Desa secara berkelanjutan dengan mendayagunakan sumber daya manusia dan sumber daya alam yang ada di Desa;
- (3) Menyusun perencanaan pembangunan Desa sesuai dengan prioritas, potensi, dan nilai kearifan lokal;
- (4) Menyusun perencanaan dan penganggaran yang berpihak kepada kepentingan warga miskin, warga disabilitas, perempuan, anak, dan kelompok marginal;
- (5) Mengembangkan sistem transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan pembangunan Desa;
- (6) Mendayagunakan lembaga kemasyarakatan Desa dan lembaga adat;
- (7) Mendorong partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan Desa yang dilakukan melalui musyawarah Desa;
- (8) Menyelenggarakan peningkatan kualitas dan kapasitas sumber daya manusia masyarakat Desa;
- (9) Melakukan pendampingan masyarakat Desa yang berkelanjutan; dan
- (10) Melakukan pengawasan dan pemantauan penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan pembangunan Desa yang dilakukan secara partisipatif oleh masyarakat Desa.

#### **h. Jenis dan Kedudukan Pendamping Desa**

Pendamping Desa yang secara khusus dibiayai oleh Pemerintah pada tahun anggaran 2015 dan ditempatkan di wilayah kabupaten/kota adalah pendamping Desa dan Pendamping teknis. Pendamping Desa berkedudukan di kecamatan dan dapat ditempatkan di ibukota kecamatan, desa dan/atau antar desa. Pendamping Desa dapat berkualifikasi sarjana dan SMA atau yang sederajat yang kemudian disebut dengan istilah Pendamping Lokal Desa (PL Desa) seluruhnya berkompentensi pemberdayaan masyarakat.



Pendamping Desa berkualifikasi sarjana yang selanjutnya disebut dengan Pendamping Desa dibagi menjadi 2 (dua) jenis kompetensi pendampingan yaitu Kompetensi Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Kompetensi teknik sipil, selanjutnya disebut dengan istilah Pendamping Desa.

Pendamping teknis berkedudukan di kabupaten/kota. Pendamping Teknis berkualifikasi sarjana dan dibagi menjadi empat jenis kompetensi pendampingan yaitu: kompetensi pemberdayaan masyarakat desa, manajemen keuangan desa, teknik sipil, dan usaha kredit mikro, Pendamping Teknis di kabupaten/kota selanjutnya disebut dengan istilah Pendamping Teknis Pemberdayaan Masyarakat Desa, Pendamping Teknis Infrastruktur Desa, Pendamping Teknis Keuangan Desa, Pendamping Teknis Usaha Ekonomi Mikro Desa.

### **i. Kerangka Kerja Pendamping Desa**

Berbagai program atau kegiatan dalam kerangka pengembangan masyarakat transmigrasi, baik berbentuk pemberian bantuan, berupa materiil sarana dan prasarana, modal stimulan, teknologi, maupun bantuan teknis, dilakukan sesuai kebutuhan, harus dilakukan bersama-sama dengan proses pendampingan. Proses pendamping masyarakat oleh pendamping dilakukan melalui berbagai aktivitas, antara lain sebagai berikut.

- (1) Identifikasi Masalah. Bersama-sama masyarakat, pendamping melakukan identifikasi masalah dan merumuskan kebutuhan masyarakat secara partisipatif. Kegiatan ini dilakukan secara intensif dengan cara diskusi-diskusi dalam forum kecil atau pertemuan-pertemuan informal yang diikuti oleh warga masyarakat.
- (2) Perumusan Program Aksi. Hasil identifikasi harus ditulis dan dirumuskan secara kongkrit sebagai bentuk program aksi pengembangan masyarakat oleh masyarakat bersama pendamping. Program aksi berisi berbagai item kegiatan yang disusun untuk 5 (lima) tahun. Program yang paling prioritas dituangkan dalam program satu tahun pertama, program untuk tahun selanjutnya disesuaikan dengan urutan prioritasnya. Pendamping mendorong agar masyarakat dapat memprogramkan kegiatan yang swadaya, walau tak menutup kemungkinan adanya program yang memerlukan bantuan dari luar. Untuk kegiatan yang memerlukan bantuan dari luar, maka selanjutnya dapat disusun proposal untuk diajukan kepada pihak-pihak terkait agar diperoleh dukungan pembiayaan.
- (3) Mediasi-Advokasi. Pendamping melakukan fungsi-fungsi mediasi, yaitu menjalin hubungan ke pihak-pihak luar (pemerintah/dinas terkait, swasta, atau lembaga-lembaga non-pemerintah) dalam kerangka pemecahan masalah atau pemenuhan kebutuhan pengembangan masyarakat. Pendamping melakukan fungsi advokasi, yaitu mengusulkan berbagai perubahan kebijakan atau pendekatan pembangunan terutama kepada pemerintah setempat apabila di dalam masyarakat terdapat masalah yang secara langsung ataupun tidak langsung muncul sebagai akibat dari kebijakan yang merugikan masyarakat.

- (4) Supervisi. Pendamping melakukan pengendalian (supervisi) terhadap implementasi program-program aksi, baik yang dilakukan oleh masyarakat ataupun oleh pihak-pihak eksternal lain.
- (5) Internalisasi. Pendamping secara terus-menerus mempengaruhi dan merubah sikap atau cara berpikir masyarakat yang tidak sesuai dengan tujuan-tujuan pengembangan. Pendamping juga harus selalu siap untuk memberikan informasi ataupun pengetahuan yang diperlukan oleh masyarakat. Jika pendamping tidak mampu menyediakan informasi yang dibutuhkan masyarakat, maka ia dapat mencari informasi tersebut melalui berbagai media, internet, koran, buku, majalah, dll.

### 1. Kerangka Kerja Pendamping Lokal Des

Rincian tugas, kerangka kerja dan output pendamping lokal desa sebagai berikut:

NO	TUGAS POKOK	LANGKAH KERJA	KELUARAN
1.	Melakukan fasilitasi perencanaan pembangunan dan keuangan desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi penyusunan RPJMDesa</li> <li>• Fasilitasi penyusunan RKPDesa</li> <li>• Fasilitasi penyusunan APBDesa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tersusunnya RPJMDesa</li> <li>• Tersusunnya RKPDesa</li> <li>• Tersusunnya APBDesa</li> </ul>
2.	Melakukan fasilitasi pelaksanaan pembangunan desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi tahapan persiapan pelaksanaan kegiatan</li> <li>• Fasilitasi tahapan pelaksanaan kegiatan pembangunan desa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya rencana kerja pelaksanaan kegiatan pembangunan desa</li> <li>• Adanya swakelola pembangunan desa</li> <li>• Adanya pendayagunaan sumberdaya lokal</li> <li>• Adanya swadaya masyarakat desa</li> <li>• Adanya penanganan pengaduan dan masalah secara mandiri</li> </ul>
3.	Melakukan fasilitasi pengelolaan keuangan desa dalam rangka pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi Pemerintah Desa dan pelaksana kegiatan untuk mengembangkan tata kelola pembiayaan pembangunan secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan</li> <li>• Fasilitasi pelaksana kegiatan untuk mengelola dana APBDesa dalam pelaksanaan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya tata kelola pembiayaan pembangunan secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan</li> <li>• Adanya pendayagunaan dana APBDesa dalam pelaksanaan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa secara</li> </ul>

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

NO	TUGAS POKOK	LANGKAH KERJA	KELUARAN
		desa	transparan dan akuntable
4.	Melakukan fasilitasi evaluasi pelaksanaan pembangunan desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fasilitasi proses evaluasi pelaksanaan kegiatan pembangunan desa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adanya pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan pembangunan desa oleh pelaksanaan kegiatan masyarakat desa melalui musyawarah desa</li> </ul>
5.	Melakukan fasilitasi pengawasan pembangunan desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fasilitasi pengawasan berbasis komunitas</li> <li>Fasilitasi audit social oleh masyarakat desa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adanya laporan hasil pengawasan berbasis komunitas</li> <li>Adanya laporan hasil audit social oleh masyarakat</li> </ul>

### 2. Kerangka Kerja Pendamping Desa Berkeahlian Khusus

Pendamping Desa berkualifikasi sarjana dengan kompetensi pemberdayaan masyarakat desa maupun pembangunan infrastruktur desa memiliki tugas untuk mengawal implementasi Undang-Undang Desa. Pendampingan spesifik sesuai keahlian ditentukan secara bersama oleh semua pendamping desa berdasarkan kondisi obyektif yang ada di desa-desa yang didampingi. Secara garis besar rincian tugas dan pokok, langkah kerja dan output kerja pendampingan dari para pendamping desa berkualifikasi sarjana, sebagai berikut:

No	TUGAS POKOK	LANGKAH KERJA	KELUARAN
1.	Memfasilitasi penetapan dan pengelolaan kewenangan local berskala desa dan kewenangan desa berdasarkan asal-usul	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fasilitasi muswarah antar desa untuk advokasi penyusunan Peraturan Bupati/Walikota tentang Kewenangan Lokal berskala desa dan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul</li> <li>Fasilitasi musyawarah desa untuk membahas kewenangan lokal berskala desa dan kewenangan berdasarkan hak asal-usul.</li> <li>Fasilitasi penetapan kewenangan lokal berskala desa dan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul dalam bentuk Peraturan Desa</li> <li>Fasilitasi pelaksanaan kewenangan local berskala desa dan kewenangan desa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adanya Peraturan Bupati/Walikota tentang Kewenangan Lokal berskala desa dan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul</li> <li>Adanya Peraturan Desa tentang Kewenangan Lokal berskala desa dan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul</li> <li>Terlaksananya kewenangan local berskala local berskala desa dan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul</li> </ul>

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

No	TUGAS POKOK	LANGKAH KERJA	KELUARAN
		berdasarkan hak asal-usul	
2.	Memfasilitasi penyusunan dan penetapan peraturan desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi penyusunan peraturan desa untuk hal-hal strategis di desa</li> <li>• Fasilitasi masyarakat desa menyampaikan aspirasi dalam penyusunan peraturan desa</li> <li>• Fasilitasi pelaksanaan penyusunan peraturan desa secara partisipatif dan demokratis</li> <li>• Pelatihan teknis penyusunan peraturan desa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terlaksananya penyusunan peraturan desa secara partisipatif dan demokratis tersusunya peraturan desa</li> </ul>
3.	Memfasilitasi kepemimpinan desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi diskusi pengembangan kepemimpinan desa</li> <li>• Fasilitasi terbentuknya kepemimpinan desa yang visioner, inovatif dan progresif</li> <li>• Fasilitasi pengembangan kapasitas kepemimpinan desa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya diskusi pengembangan kepemimpinan desa</li> <li>• Adanya kepemimpinan desa yang visioner, inovatif dan progresif</li> <li>• Adanya kepemimpinan desa yang terlatih</li> </ul>
4.	Memfasilitasi demokratisasi desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi pemetaan kondisi social politik dan demokrasi di desa</li> <li>• Fasilitasi proses demokratisasi desa berdasarkan kearifan local (swadaya gootong royong)</li> <li>• Fasilitasi musyawarah desa yang demokratis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya peta social politik desa</li> <li>• Adanya demokratisasi desa berdasarkan kearifan local</li> <li>• Adanya musyawarah desa yang demokratis</li> </ul>
5.	Memfasilitasi kaderisasi desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi kebutuhan pembentukan kader desa</li> <li>• Fasilitasi pengembangan kapasitas calon kader desa/atau kader desa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya daftar kebutuhan kader desa</li> <li>• Adanya kader desa yang dibentuk</li> <li>• Adanya kader desa yang terlatih dan terdidik dalam mendinamisir pembangunan dan pemberdayaan desa.</li> <li>• Adanya pengorganisasian kader desa.</li> </ul>

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

No	TUGAS POKOK	LANGKAH KERJA	KELUARAN
6.	Fasilitasi lembaga kemasyarakatan desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi identifikasi lembaga kemasyarakatan di desa</li> <li>• Fasilitasi penyusunan skema pembentukan dan pengembangan lembaga kemasyarakatan desa sesuai kondisi obyektif desa.</li> <li>• Fasilitasi pengembangan kapasitas lembaga kemasyarakatan desa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya peta lembaga kemasyarakatan di desa</li> <li>• Adanya skema pembentukan dan pengembangan lembaga kemasyarakatan di desa</li> <li>• Adanya pengembangan kapasitas lembaga kemasyarakatan desa</li> </ul>
7.	Memfasilitasi pusat kemasyarakatan ( <i>Community Centre</i> ) di desa dan/atau antar desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi identifikasi potensi sumber daya dalam rangka pembentukan dan pengembangan pusat kemasyarakatan di desa dan kecamatan</li> <li>• Fasilitasi promosi manfaat pembentukan pusat kemasyarakatan di desa dan kecamatan</li> <li>• Fasilitasi pembentukan pusat kemasyarakatan (<i>Community Center</i>) di desa dan kecamatan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya peta sumberdaya untuk pembentukan pusat kemasyarakatan di desa dan kecamatan</li> <li>• Adanya promosi pembentukan pusat kemasyarakatan</li> <li>• Adanya pusat kemasyarakatan yang terbentuk di desa dan kecamatan</li> <li>• Adanya kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa melalui pusat kemasyarakatan</li> </ul>
8.	memfasilitasi ketahanan masyarakat desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi identifikasi potensi sumberdaya dan masalah yang berkaitan dengan ketahanan masyarakat desa</li> <li>• Fasilitasi pembelajaran kewarganegaraan</li> <li>• Fasilitasi pembelajaran demokrasi desa</li> <li>• Fasilitasi pendidikan hukum,</li> <li>• Fasilitasi advokasi hukum,</li> <li>• Fasilitasi advokasi kebijakan publik yang berpihak kepada kepentingan masyarakat desa</li> <li>• Fasilitasi pengembangan Paralegal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya peta potensi sumberdaya dan masalah ketahanan masyarakat desa</li> <li>• Adanya penguatan kewarganegaraan</li> <li>• Adanya pembelajaran demokratisasi desa</li> <li>• Adanya ketaatan hukum</li> <li>• Adanya bantuan hukum kepada desa</li> </ul>

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

No	TUGAS POKOK	LANGKAH KERJA	KELUARAN
9.	Memfasilitasi pembangunan kawasan perdesaan secara terpadu dan partisipatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi identifikasi program dan kegiatan pembangunan kawasan perdesaan</li> <li>• Fasilitasi masyarakat untuk berpartisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan kawasan perdesaan</li> <li>• Fasilitasi perlindungan asset-aset desa yang terkena dampak pelaksanaan pembangunan kawasan perdesaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya daftar program dan kegiatan pembangunan kawasan perdesaan</li> <li>• Adanya partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan kawasan perdesaan</li> <li>• Adanya perlindungan asset-aset desa yang terkena dampak pelaksanaan pembangunan kawasan perdesaan</li> </ul>
10.	Memfasilitasi pembentukan dan pengembangan BUMDesa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi identifikasi potensi sumberdaya dalam rangka pembentukan dan pengembangan BUMDesa</li> <li>• Fasilitasi promosi dan sosialisasi manfaat pendirian BUMDesa</li> <li>• Fasilitasi pengembangan kapasitas kapasitas pengelola BUMDesa</li> <li>• Fasilitasi pengembangan usaha BUMDesa</li> <li>• Fasilitasi pengembangan jaringan pemasaran hasil usaha BUMDesa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya peta potensi sumberdaya dalam rangka pembentukan dan pengembangan BUMDesa</li> <li>• Adanya promosi dan sosialisasi BUMDesa</li> <li>• Adanya pendirian BUMDesa</li> <li>• Adanya pengembangan kapasitas pengelola usaha BUMDesa</li> <li>• Adanya pengeangan modal usaha BUMDesa</li> <li>• Adanya pengembangan jaringan pemasaran hasil usaha BUMDesa</li> </ul>
11.	Memfasilitasi kerjasama antar desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifikasi Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) dan Musyawarah Antar Desa (MAD)</li> <li>• Fasilitasi pembentukan BKAD dan MAD sesuai dengan UU Desa</li> <li>• Fasilitasi pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan desa dan pemberdayaan desa yang dikelola melalui mekanisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya data BKAD dan MAD</li> <li>• Adanya BKAD dan MAD yang dibentuk sesuai dengan UU Desa</li> <li>• Adanya program dan kegiatan pembangunan desa dan pemberdayaan desa yang dikelola melalui mekanisme kerjasama antar desa</li> </ul>

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

No	TUGAS POKOK	LANGKAH KERJA	KELUARAN
		kerjasama antar desa	
	Memfasilitasi kerjasama desa dengan pihak ketiga	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memfasilitasi proses identifikasi pihak ketiga (LSM, perusahaan swasta, perguruan tinggi, dll) yang potensial untuk diajak kerjasama oleh desa</li> <li>• Fasilitasi pembentukan kerjasama desa dengan pihak ketiga</li> <li>• Fasilitasi program dan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa yang dikelola melalui mekanisme kerjasama desa dengan pihak ketiga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya data pihak ketiga yang potensial untuk diajak bekerjasama oleh desa</li> <li>• Adanya perjanjian kerjasama desa dengan pihak ketiga</li> <li>• Adanya program dan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa yang dikelola melalui mekanisme kerjasama desa dengan pihak ketiga</li> </ul>
12.	Memfasilitasi pembentukan serta pengembangan jaringan social dan kemitraan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi identifikasi para pihak dan pemangku kepentingan (<i>stakeholder</i>) yang potensial untuk difasilitasi membentuk forum mitra desa</li> <li>• Fasilitasi promosi dan sosialisasi tentang forum mitra desa sebagai media pengembangan jaringan social dan kemitraan</li> <li>• Fasilitasi pembentukan forum mitra desa</li> <li>• Fasilitasi program dan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa yang dikelola melalui mekanisme jaringan social dan kemitraan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya daftar para pihak dan pemangku kepentingan (<i>stakeholder</i>) yang potensial untuk difasilitasi membentuk forum mitra desa</li> <li>• Adanya promosi dan sosialisasi tentang forum mitra desa</li> <li>• Adanya forum mitra desa yang terbentuk</li> <li>• Adanya program dan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa yang dikelola melalui mekanisme jaringan social dan kemitraan</li> </ul>

### 3. Pendamping Teknis

Pendamping Teknis dengan kompetensi spesifik memiliki tugas pokok untuk mengawal implementasi UU Desa. Pendamping spesifik sesuai keahlian dan kompetensi ditentukan secara bersama oleh semua pendamping desa berdasarkan kondisi obyektif yang ada di desa-desa yang didampingi. Secara garis besar rincian tugas pokok, langkah kerja dan output kerja pendampingan dari para pendamping desa berkualifikasi sarjana adalah sebagai berikut:

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

No.	TUGAS POKOK	LANGKAH KERJA	KELUARAN
1.	Memfasilitasi penetapan dan pengelolaan kewenangan lokal berskala desa dan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi pemerintah kabupaten/kota menjangring aspirasi desa dalam rangka penyusunan Peraturan Bupati/Walikota tentang Kewenangan Lokal berskala desa dan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul</li> <li>• Fasilitasi pemerintah kabupaten/kota mensosialisasikan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Kewenangan Lokal berskala desa dan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul</li> <li>• Fasilitasi pemerintah kabupaten/kota mensosialisasikan Peraturan Bupati/Walikota tentang Kewenangan Lokal berskala desa dan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul</li> <li>• Bimbingan teknis kepada Pendamping Desa untuk memfasilitasi desa menyelenggarakan musyawarah desa membahas kewenangan local berskala desa dan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul</li> <li>• Bimbingan teknis Pendamping Desa untuk memfasilitasi desa melaksanakan kewenangan local berskala desa dan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya penjangringan aspirasi desa dalam rangka penyusunan Peraturan Bupati/Walikota tentang Kewenangan Lokal berskala desa dan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul</li> <li>• Adanya sosialisasi rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Kewenangan Lokal berskala desa dan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul</li> <li>• Adanya sosialisasi Peraturan Bupati/Walikota tentang Kewenangan Lokal berskala desa dan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul</li> <li>• Adanya Bimbingan teknis kepada Pendamping Desa untuk memfasilitasi desa menyelenggarakan musyawarah desa membahas kewenangan local berskala desa dan kewenangan desa</li> <li>• Adanya bimbingan teknis kepada Pendamping Desa untuk memfasilitasi penetapan Perdes tentang Kewenangan Desa</li> <li>• Adanya bimbingan teknis Pendamping Desa untuk memfasilitasi desa melaksanakan</li> </ul>



PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

No.	TUGAS POKOK	LANGKAH KERJA	KELUARAN
			kewenangan lokal berskala desa dan kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul
2.	Memfasilitasi penyusunan dan penetapan peraturan desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi pemerintah kabupaten/kota mengevaluasi Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa</li> <li>• Fasilitasi pemerintah kabupaten/kota untuk mengawasi dan mengevaluasi peraturan desa yang bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi</li> <li>• Fasilitasi pemerintah kabupaten/kota untuk membatalkan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi</li> <li>• Bimbingan teknis kepada Pendamping Desa dalam rangka penyusunan produk hukum di desa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya evaluasi Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa</li> <li>• Adanya pengawasan dan evaluasi perdes yang bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi</li> <li>• Adanya pembatalan Perdes dan Peraturan Kepala Desa yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi</li> <li>• Adanya bimbingan teknis kepada pendamping desa dalam rangka penyusunan produk hukum di desa</li> </ul>
3.	Melakukan bimbingan teknis kepada Pendamping Desa dalam menjalankan tugas-tugas pendampingan desa	<p>Bimbingan teknis kepada pendamping desa meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengembangan kepemimpinan desa yang visioner, inovatif dan progresif;</li> <li>• Demokratisasi desa;</li> <li>• Kaderisasi desa;</li> <li>• Pembentukan dan pengembangan lembaga kemasyarakatan desa;</li> <li>• Pembentukan dan pengembangan pusat kemasyarakatan</li> </ul>	Adanya bimbingan teknis secara menyeluruh kepada pendamping desa sesuai tugas pokok pendampingan desa

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

No.	TUGAS POKOK	LANGKAH KERJA	KELUARAN
		<p>(Community Center);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketahanan masyarakat desa;</li> <li>• Pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa yang dikelola secara partisipatif, transparan dan akuntabel;</li> <li>• Pembangunan kawasan perdesaan;</li> <li>• Pembentukan dan pengembangan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa);</li> <li>• Kerjasama antar desa dan kerjasama dengan pihak ketiga;</li> <li>• Pembentukan serta pengembangan jaringan sosial dan kemitraan.</li> </ul>	
4.	Memfasilitasi pusat kemasyarakatan ( <i>Community Center</i> ) di desa dan/atau antar desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi identifikasi sumberdaya dalam rangka pem-bentukan dan pengembangan pusat kemasyarakatan di tingkat kabupaten/kota</li> <li>• Fasilitasi promosi manfaat pembentukan pusat kemasyarakatan di kabupaten/kota</li> <li>• Fasilitasi pembentukan pusat kemasyarakatan (<i>Community Center</i>)</li> <li>• Fasilitasi pelaksanaan kegiatan-kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di pusat kemasyarakatan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya peta potensi sumberdaya untuk pembentukan pusat kemasyarakatan</li> <li>• Adanya promosi tentang arti penting pembentukan pusat kemasyarakatan yang terbentuk</li> <li>• Adanya kegiatan-kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa yang dilaksanakan di pusat kemasyarakatan</li> </ul>
5.	Memfasilitasi ketahanan masyarakat desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi identifikasi potensi sumberdaya dan masalah yang berkaitan dengan ketahanan masyarakat desa</li> <li>• Fasilitasi advokasi hukum oleh <i>barefoot lawyer</i></li> <li>• Fasilitasi advokasi kebijakan public kabupaten/kota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya peta potensi sumberdaya dan masalah ketahanan masyarakat desa</li> <li>• Adanya bantuan hukum oleh <i>barefoot lawyer</i></li> <li>• Adanya paralegal</li> </ul>

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

No.	TUGAS POKOK	LANGKAH KERJA	KELUARAN
		<p>yang berpihak kepada kepentingan masyarakat desa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi pengembangan Paralegal</li> </ul>	
7.	<p>Memfasilitasi perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan pengawasan pembangunan desa yang dikelola secara partisipatif</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi integrasi perencanaan desa dengan kabupaten/kota</li> <li>• Fasilitasi pemerintah kabupaten/kota menginformasikan pagu indikatif desa; dan rencana program/kegiatan pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota yang masuk ke desa</li> <li>• Fasilitasi pengawasan pembangunan desa oleh pemerintah kabupaten/kota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya RPJMDesa, RKPDesa, DURKPDesa, dan APBDesa yang terintegrasi dengan perencanaan pembangunan daerah</li> <li>• Adanya informasi pagu indikatif Desa: dan rencana program/kegiatan pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota yang masuk ke desa</li> <li>• Adanya pengawasan pembangunan desa oleh pemerintah kabupaten/kota</li> </ul>
8.	<p>Memfasilitasi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk mendampingi perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa</p>	<p>Fasilitasi SKPD untuk mampu mendampingi desa melaksanakan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan desa dengan jenis kegiatan prioritas meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengelolaan pelayanan social dasar;</li> <li>• Pengembangan usaha ekonomi desa;</li> <li>• Pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna;</li> <li>• Pembangunan sarana prasarana desa, dan</li> <li>• Pemberdayaan masyarakat desa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terlaksananya pendampingan SKPD kepada desa dalam rangka perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan desa sesuai prioritas sesuai kebutuhan dan sesuai kondisi obyektif desa</li> </ul>
9.	<p>Memfasilitasi pemerintah kabupaten/kota dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan kawasan perdesaan secara</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fasilitasi identifikasi program dan kegiatan pembangunan kawasan perdesaan</li> <li>• fasilitasi integrasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya daftar program dan kegiatan pembangunan kawasan perdesaan</li> <li>• Adanya intergrasi</li> </ul>

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

No.	TUGAS POKOK	LANGKAH KERJA	KELUARAN
	terpadu dan partisipatif	<p>pembangunan desa dengan pembangunan kawasan perdesaan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fasilitasi pendayagunaan asset-aset desa dalam pembangunan kawasan perdesaan yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat desa</li> <li>• fasilitasi kordinasi perencanaan pembangunan desa terpadu lintas sektor</li> </ul>	<p>pembangunan desa dengan pembangunan kawasan perdesaan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya pendayagunaan asset-aset desa dalam pembangunan kawasan perdesaan yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat desa</li> <li>• Adanya kordinasi perencanaan pembangunan desa terpadu lintas sektor</li> </ul>
10.	Memfasilitasi pembentukan dan pengembangan BUMDesa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi identifikasi potensi sumberdaya dalam rangka pembentukan dan pengembangan BUM Desa</li> <li>• Fasilitasi SKPD mendampingi desa dalam rangka pembentukan dan pengembangan BUMDesa</li> <li>• Fasilitasi SKPD mendampingi desa dalam mengembangkan BUMDesa</li> <li>• Fasilitasi SKPD mendampingi desa dalam mengembangkan jaringan pemasaran hasil usaha BUM Desa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya peta potensi sumberdaya dalam rangka pembentukan dan pengembangan BUMDesa</li> <li>• Adanya promosidan sosialisasi BUMDesa</li> <li>• Adanya pendirian BUMDesa</li> <li>• Adanya pengembangan kapasitas pengelola BUMDesa</li> <li>• Adanya pengembangan usaha BUMDesa</li> <li>• Adanya pengembangan modal usaha BUMDesa</li> <li>• Adanya pengembangan jaringan pemasaran hasil usaha BUMDesa</li> </ul>
11.	Memfasilitasi kerjasama antar desa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifikasi Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) dan Musyawarah Antar Desa (MAD)</li> <li>• Fasilitasi pembentukan BKAD dan MAD sesuai dengan UU Desa</li> <li>• Fasilitasi program dan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa yang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya data BKA dan MAD</li> <li>• Adanya BKAD dan MAD yang dibentuk sesuai dengan UU Desa</li> <li>• Adanya program dan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa yang dikelola melalui mekanisme kerjasama</li> </ul>

PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

No.	TUGAS POKOK	LANGKAH KERJA	KELUARAN
		dikelola melalui mekanisme kerjasama antar desa	antar desa
12.	Memfasilitasi kerjasama desa dengan pihak ketiga	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifikasi pihak ketiga (LSM, perusahaan swasta, perguruan tinggi, dll) yang potensial untuk diajak bekerjasama oleh desa</li> <li>• Fasilitasi pembentukan kerjasama desa dengan pihak ketiga</li> <li>• Fasilitasi program dan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa yang dikelola melalui mekanisme kerjasama desa dengan pihak ketiga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya data pihak ketiga (LSM, perusahaan swasta, perguruan tinggi, dll) yang potensial untuk diajak bekerjasama oleh desa</li> <li>• Adanya perjanjian kerjasama desa dengan pihak ketiga</li> <li>• Adanya program dan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa yang dikelola melalui mekanisme kerjasama desa dengan pihak ketiga</li> </ul>
13.	Memfasilitasi pembentukan serta pengembangan jaringan social dan kemitraan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fasilitasi identifikasi para pihak dan pemangku kepentingan (<i>Stakeholder</i>) yang potensial untuk difasilitasi membentuk forum mitra desa</li> <li>• Fasilitasi promosi dan sosialisasi tentang forum mitra desa sebagai media pengembangan jaringan social dan kemitraan</li> <li>• Fasilitasi pembentukan forum mitra desa</li> <li>• Fasilitasi program dan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa yang dikelola melalui mekanisme jaringan social dan kemitraan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya para pihak dan pemangku kepentingan (<i>Stakeholder</i>) yang potensial untuk difasilitasi membentuk forum mitra desa</li> <li>• Adanya promosi dan sosialisasi tentang forum mitra desa sebagai media pengembangan jaringan social dan kemitraan</li> <li>• Adanya forum mitra desa</li> <li>• Adanya program dan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa yang dikelola melalui mekanisme jaringan social dan kemitraan</li> </ul>

**j. Panduan Teknis Rukruitmen Tenaga Pendamping Profesional****PANDUAN TEKNIS REKRUTMEN  
TENAGA PENDAMPING PROFESIONAL  
DALAM RANGKA PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG DESA****A. LATAR BELAKANG**

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional III (2015 – 2019) dan Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2015 mengamanatkan bahwa percepatan pembangunan desa akan dilaksanakan melalui implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Peraturan Presiden Nomor 12 tentang Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi mengamanatkan bahwa Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi memiliki tugas dan fungsi menjalankan urusan pemerintahan di bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Selain daripada itu, Nota Keuangan APBN Perubahan Tahun Anggaran 2015 mengamanatkan bahwa pengelolaan anggaran dalam rangka penyelesaian akhir PNPM MPd menjadi tanggung jawab Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi.

Berdasarkan hal tersebut, maka Kementerian Desa memiliki tugas dan fungsi untuk melaksanakan implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Dalam rangka mendukung kelancaran implementasi UU Nomor 6 Tahun 2015 tentang desa, sekaligus penyelesaian akhir PNPM MPd, Pemerintah akan melakukan pendampingan dengan dibantu oleh pendamping profesional. Pengaturan rekrutmen tenaga pendamping profesional berdasarkan pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, serta Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Mengingat rentang kendali yang luas, dalam hal pembinaan dan pengelolaan pendampingan maka Pemerintah akan melimpahkan sebagian kewenangannya kepada Pemerintah Provinsi melalui mekanisme dekonsentrasi. Untuk itu, dalam rangka memenuhi kebutuhan pendamping, dipandang perlu disusun Panduan Teknis Rekrutmen Tenaga Pendamping Profesional dalam rangka Pelaksanaan Undang-Undang Desa.

**B. MAKSUD DAN TUJUAN**

Panduan Seleksi Pendamping Pelaksanaan Undang-Undang Desa dimaksudkan agar pelaksanaan seleksi dapat menghasilkan tenaga pendamping Teknis di Kabupaten dan Pendamping Desa yang berkualitas.

### C. TUJUAN UMUM

Panduan Seleksi Aktif Pendamping (Pendamping Teknis dan Pendamping Desa) merupakan pedoman dalam pelaksanaan seleksi untuk memenuhi kebutuhan atau kekosongan pendamping. Prosedur dan tata cara seleksi yang sistematis diharapkan dapat menghasilkan tenaga pendamping yang memenuhi kualifikasi, bertanggungjawab dan memiliki komitmen yang tinggi dalam melaksanakan implementasi program.

### D. TUJUAN KHUSUS

Sebagai pedoman dalam melakukan seleksi bagi Calon Pendamping Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

### E. REKRUTMEN PENDAMPING PROFESIONAL

1. Rekrutmen tenaga ahli pemberdayaan masyarakat di tingkat kabupaten/kota non lokasi PNPM MPd dengan ketentuan kuota penempatan sebagai berikut:
  - a. Kabupaten/kota yang memiliki jumlah kecamatan 1 (satu) sampai dengan 3 (tiga) kecamatan, ditempatkan 2 (dua) orang tenaga ahli, yaitu :
    - 1 (satu) orang tenaga ahli pemberdayaan masyarakat desa, dan
    - 1 (satu) orang tenaga ahli infrastruktur desa
  - b. Kabupaten/kota yang memiliki jumlah kecamatan 4 (empat) sampai dengan 10 (sepuluh) kecamatan, ditempatkan 4 (empat) orang tenaga ahli, yaitu:
    - 1 (satu) orang tenaga ahli pemberdayaan masyarakat desa;
    - 1 (satu) orang tenaga ahli infrastruktur desa;
    - 1 (satu) orang tenaga ahli pengembangan ekonomi desa;
    - 1 (satu) orang tenaga ahli pembangunan partisipatif.
  - c. Kabupaten/kota yang memiliki jumlah kecamatan 11 (sebelas) s.d. 20 (dua puluh) kecamatan, ditempatkan 6 (enam) orang tenaga ahli, yaitu:
    - 1 (satu) orang tenaga ahli pemberdayaan masyarakat desa;
    - 1 (satu) orang tenaga ahli infrastruktur desa;
    - 1 (satu) orang tenaga ahli pengembangan ekonomi desa;
    - 1 (satu) orang tenaga ahli pembangunan partisipatif;
    - 1 (satu) orang tenaga ahli pengembangan pelayanan dasar;
    - 1 (satu) orang tenaga ahli pengembangan teknologi tepat guna.
  - d. Kabupaten/kota yang memiliki jumlah kecamatan lebih dari 20 (dua puluh) kecamatan, selain penempatan 6 (enam) orang tenaga ahli sebagaimana dimaksud poin 3.c, juga ditambahkan asisten tenaga ahli, dengan ketentuan sebagai berikut:
    - Kabupaten/kota yang memiliki 21–25 kecamatan, ditambahkan 1 (satu) orang asisten tenaga ahli, yaitu Pemberdayaan Masyarakat Desa;
    - Kabupaten/kota yang memiliki 26–30 kecamatan, ditambahkan 2 (dua) orang asisten tenaga ahli, yaitu Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Infrastruktur Desa;
    - Kabupaten/kota yang memiliki jumlah kecamatan lebih dari 30 (tiga puluh) kecamatan, ditambahkan 3 (tiga) orang asisten tenaga ahli, yaitu Pemberdayaan masyarakat Desa, Infrastruktur Desa, dan Pengembangan Ekonomi Desa.

2. Rekrutmen pendamping desa di kecamatan non lokasi PNPM MPd dengan komposisi sebagai berikut:
  - a. Kecamatan yang memiliki 1 (satu) s.d 5 (lima) desa, ditempatkan 1 (satu) orang Pendamping Desa;
  - b. Kecamatan yang memiliki 6 (enam) s.d 10 (sepuluh) desa, ditempatkan 2 (dua) orang Pendamping Desa;
  - c. Kecamatan yang memiliki lebih dari 10 (sepuluh) desa, ditempatkan 3 (tiga) orang Pendamping Desa.
  
3. Rekrutmen pendamping lokal desa untuk kebutuhan seluruh desa dengan ketentuan penempatan sebagai berikut:
  - a. Pada dasarnya, 1 (satu) orang Pendamping Lokal Desa mendampingi 3 (tiga) desa, namun dimungkinkan hanya mendampingi 2 (dua) desa berdasarkan perhitungan jumlah desa dalam kecamatan tersebut;
  - b. Cara menentukan jumlah Pendamping Lokal Desa di sebuah kecamatan adalah: jumlah desa dalam satu kecamatan dibagi 3 (tiga), dan apabila setelah dibagi 3 (tiga) masih terdapat sisa desa yang jumlahnya kurang dari 3 (tiga) desa, maka didampingi 1 (satu) orang Pendamping Lokal Desa;
 

contoh:

    - 1) Jumlah desa di kecamatan A adalah 8, setelah dibagi 3 akan terdapat kebutuhan 2 orang Pendamping Lokal Desa dan tersisa 2 desa yang belum didampingi sehingga dilakukan penambahan 1 orang Pendamping Lokal Desa. Dengan demikian jumlah 8 desa akan didampingi oleh 3 orang Pendamping Lokal Desa;
    - 2) Jumlah desa adalah 10, setelah dibagi 3 akan terdapat kebutuhan 3 orang Pendamping Lokal Desa dan tersisa 1 desa yang belum didampingi sehingga dilakukan penambahan 1 orang Pendamping Lokal Desa. Dengan demikian jumlah 10 desa akan didampingi oleh 4 orang Pendamping Lokal Desa.
  
4. Rekrutmen pendamping profesional di lokasi PNPM MPd dengan ketentuan sebagai berikut:
  - a. Rekrutmen tenaga ahli pemberdayaan masyarakat kabupaten/kota:
    - 1) Posisi kosong Fasilitator Kabupaten (Faskab) pemberdayaan, direkrut dan diisi oleh tenaga ahli pemberdayaan masyarakat desa;
    - 2) Posisi kosong Faskab Teknik direkrut dan diisi oleh tenaga ahli infrastruktur desa;
    - 3) Posisi kosong Faskab Keuangan direkrut dan diisi oleh tenaga ahli pembangunan partisipatif;
    - 4) Posisi kosong Faskab Perguliran dan Pengembangan Usaha direkrut dan diisi oleh tenaga ahli pengembangan ekonomi desa;
    - 5) Posisi kosong asisten Faskab Pemberdayaan direkrut dan diisi oleh asisten tenaga ahli pemberdayaan masyarakat desa; dan
    - 6) Posisi kosong asisten Faskab Teknik direkrut dan diisi oleh asisten tenaga ahli infrastruktur desa.
  - b. Kabupaten/kota yang memiliki jumlah kecamatan lebih dari 10 (sepuluh) kecamatan, agar ditambahkan tenaga ahli pemberdayaan masyarakat yang meliputi :
    - 1) 1 (satu) orang tenaga ahli pengembangan teknologi tepat guna;
    - 2) 1 (satu) orang tenaga ahli pengembangan pelayanan dasar.



- c. Rekrutmen Pendamping Desa di kecamatan:
- 1) Kecamatan yang memiliki jumlah desa lebih dari 10 (sepuluh) desa, agar ditambahkan 1 (satu) orang Pendamping Desa, sehingga jumlah pendamping profesional di kecamatan dimaksud adalah 3 (tiga) orang;
  - 2) Posisi kosong Fasilitator Kecamatan Pemberdayaan direkrut dan diisi oleh Pendamping Desa;
  - 3) Posisi kosong Fasilitator Kecamatan Teknik direkrut dan diisi oleh Pendamping Desa.

## F. TUGAS POKOK TENAGA PENDAMPING PROFESIONAL

1. Tenaga Pendamping Lokal Desa yang bertugas di Desa untuk mendampingi Desa dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, kerja sama Desa, pengembangan BUM Desa, dan pembangunan yang berskala lokal Desa;
2. Tenaga Pendamping Desa yang bertugas di kecamatan untuk mendampingi Desa dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, kerja sama Desa, pengembangan BUM Desa, dan pembangunan yang berskala lokal Desa;
3. Tenaga ahli pemberdayaan masyarakat desa yang bertugas meningkatkan kapasitas tenaga pendamping dalam rangka :
  - a. Fasilitasi pemerintah daerah kabupaten/kota terkait sosialisasi UU Desa;
  - b. Fasilitasi pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menetapkan peraturan bupati/walikota tentang daftar kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - c. Fasilitasi penegakan kewenangan desa kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - d. Pengembangan kapasitas masyarakat desa;
  - e. Kaderisasi masyarakat desa dalam rangka pelaksanaan UU Desa;
  - f. Fasilitasi musyawarah desa;
  - g. Fasilitasi pemerintah daerah kabupaten/kota dalam melakukan prereview dan review peraturan desa;
  - h. Fasilitasi pemerintah daerah kabupaten/kota dalam melakukan rangka menyusun regulasi di daerah yang berkaitan dengan pengaturan tentang desa;
  - i. Fasilitasi pengembangan pusat kemasyarakatan (*community center*) di desa dan/ atau antar desa;
  - j. Fasilitasi pengembangan ketahanan masyarakat desa;
  - k. Fasilitasi kerja sama antar desa dalam rangka pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa;
  - l. Fasilitasi kerja sama desa dengan pihak ketiga dalam rangka pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa; dan
  - m. Fasilitasi pembentukan serta pengembangan jaringan sosial dan kemitraan.
  - n. Fasilitasi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk mendampingi desa melaksanakan pemberdayaan masyarakat desa.

4. Tenaga ahli pembangunan partisipatif yang bertugas meningkatkan kapasitas tenaga pendamping dalam rangka :
  - a. Fasilitasi penyusunan perencanaan dan anggaran desa yang meliputi: RPJM Desa; RKP Desa; DURKPDesa; dan APBDesa;
  - b. Fasilitasi musyawarah desa dalam rangka perencanaan pembangunan desa;
  - c. Fasilitasi musyawarah perencanaan pembangunan desa;
  - d. Fasilitasi pelaksanaan kegiatan pembangunan desa;
  - e. Fasilitasi pengelolaan dana pembangunan desa;
  - f. Fasilitasi pengadaan barang dan jasa oleh desa;
  - g. Fasilitasi swadaya gotong royong masyarakat desa dalam rangka pembangunan desa;
  - h. Fasilitasi integrasi program/proyek masuk desa dengan pembangunan berskala lokal desa;
  - i. Fasilitasi integrasi pembangunan desa dengan pembangunan kawasan perdesaan;
  - j. Fasilitasi audit berbasis komunitas;
  - k. Fasilitasi pemantuan berbasis komunitas;
  - l. Fasilitasi penanganan pengaduan dan masalah berbasis komunitas; dan
  - m. Fasilitasi musyawarah desa dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan pembangunan desa
  - n. Fasilitasi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk mendampingi desa perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa.
  
5. Tenaga ahli pemberdayaan ekonomi desa yang bertugas meningkatkan kapasitas tenaga pendamping dalam rangka :
  - a. Fasilitasi pembentukan dan pengembangan lembaga BUMDesa;
  - b. Fasilitasi pengembangan usaha dan pemasaran hasil usaha BUMDesa.
  - c. Fasilitasi pembentukan, pengelolaan dan pengembangan pasar desa;
  - d. Fasilitasi promosi pemasaran hasil usaha ekonomi desa;
  - e. Fasilitasi pengembangan jaringan pemasaran hasil usaha ekonomi desa;
  - f. Fasilitasi pengembangan kredit modal usaha ekonomi desa;
  - g. Fasilitasi pengembangan usaha kredit mikro;
  - h. Fasilitasi penggalangan modal keswadayaan;
  - i. Fasilitasi promosi pemanfaatan potensi desa;
  - j. Fasilitasi pengembangan usaha kredit mikro;
  - k. Fasilitasi pengembangan ekonomi kreatif;
  - l. Fasilitasi pengembangan industrialisasi desa;
  - m. Fasilitasi pengembangan kewirausahaan desa.
  - n. Fasilitasi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk mendampingi desa mengembangkan ekonomi desa.
  
6. Tenaga ahli pengembangan teknologi tepat guna yang bertugas meningkatkan kapasitas tenaga pendamping dalam rangka :
  - a. Fasilitasi pengembangan teknologi tepat guna;
  - b. Fasilitasi promosi pendayagunaan teknologi tepat guna;
  - c. Fasilitasi kemandirian pangan dan energi berbasis teknologi tepat guna;

- d. Fasilitasi pemanfaatan teknologi tepat guna (TTG) untuk pendayagunaan sumberdaya hutan, perkebunan dan pertanian;
  - e. Fasilitasi pemanfaatan TTG untuk pendayagunaan sumberdaya pertambangan; tanah; dan air;
  - f. Fasilitasi pemanfaatan TTG untuk pelestarian lingkungan hidup;
  - g. Fasilitasi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk mendampingi desa dalam mendayagunakan teknologi tepat guna.
7. Tenaga ahli sarana-prasarana desa yang bertugas meningkatkan kapasitas tenaga pendamping dalam rangka :
- a. Fasilitasi pembangunan dan pengelolaan sarana-prasarana permukiman desa;
  - b. Fasilitasi pembangunan dan pengelolaan sarana-prasarana lingkungan permukiman desa;
  - c. Fasilitasi pembangunan dan pengelolaan sarana transportasi desa;
  - d. Fasilitasi pengembangan prasarana transportasi desa;
  - e. Sarana dan prasarana produksi pendukung ekonomi desa;
  - f. Fasilitasi pembangunan dan pengelolaan sarana-prasarana pemasaran produk unggulan desa;
  - g. Fasilitasi pembangunan dan pengelolaan sarana-prasarana elektrifikasi desa berdasarkan teknologi tepat guna yang ada di desa;
  - h. Fasilitasi pengembangan kader teknik di desa; dan
  - i. Fasilitasi sertifikasi infrastruktur desa hasil pelaksanaan kegiatan pembangunan desa.
  - j. Fasilitasi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk mendampingi desa dalam pengembangan, pembangunan dan pengelolaan sarana-prasarana desa.
8. Tenaga ahli pengembangan pelayanan dasar yang bertugas meningkatkan kapasitas tenaga pendamping dalam rangka :
- a. Fasilitasi pelayanan kesehatan bagi masyarakat desa secara terpadu;
  - b. Fasilitasi pelayanan pendidikan desa bagi masyarakat desa secara terpadu;
  - c. Fasilitasi pemberdayaan perempuan dan anak;
  - d. Fasilitasi pemberdayaan kaum difabel/berkebutuhan khusus;
  - e. Fasilitasi pemberdayaan kelompok masyarakat marginal;
  - f. Fasilitasi pemberdayaan keluarga miskin;
  - g. Fasilitasi pengembangan kesejahteraan keluarga;
  - h. Fasilitasi pelestarian dan pengembangan adat dan kearifan lokal;
  - i. Fasilitasi pelestarian dan pengembangan seni dan budaya desa;
  - j. Fasilitasi pengembangan kerukunan dan ketentraman antar warga desa dan/atau antar desa;
  - k. Fasilitasi pencegahan dan penanganan konflik sosial antar warga desa dan/atau antar desa.
  - l. Fasilitasi pengembangan media informasi desa untuk masyarakat desa; dan
  - m. Fasilitasi pengelolaan akses informasi antar warga desa dan/atau antar desa.

## G. KUALIFIKASI TENAGA PENDAMPING PROFESIONAL

### 1. Pendamping Lokal Desa

- a. Pendidikan minimal sekolah lanjutan tingkat pertama (SLTP) atau sederajat;
- b. Diutamakan memiliki pengalaman berorganisasi dan pernah aktif dalam kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di desa minimal 2 (dua) tahun, seperti: pelatihan, kerja sosial, panitia pembangunan, maupun kegiatan lainnya yang relevan dengan kebutuhan pendampingan masyarakat;
- c. Mengenal adat-istiadat, kultur budaya, tradisi dan kearifan lokal masyarakat di lokasi tugas, termasuk didalamnya dapat berkomunikasi dengan menggunakan bahasa daerah setempat;
- d. Bertempat tinggal di salah satu desa lokasi dampingan atau di desa yang berdekatan dengan desa-desa lokasi dampingan; dan
- e. Pada saat melakukan pendaftaran, usia calon pendamping lokal desa minimal 25 tahun dan maksimal 45 tahun.

### 2. Pendamping Desa

- a. Memiliki pengetahuan dan kemampuan dalam pemberdayaan masyarakat;
- b. Memiliki pengalaman dalam pengorganisasian masyarakat desa;
- c. Mampu melakukan pendampingan usaha ekonomi desa;
- d. Mampu melakukan teknik fasilitasi kelompok-kelompok masyarakat desa dalam musyawarah desa;
- e. Memiliki kepekaan terhadap kebiasaan, adat istiadat dan nilai-nilai budaya masyarakat desa.
- f. Mengenal adat-istiadat, kultur budaya, tradisi dan kearifan lokal masyarakat di lokasi tugas, termasuk didalamnya dapat berkomunikasi dengan menggunakan bahasa daerah setempat;
- g. Mampu mengoperasikan komputer minimal Microsoft Office (MS. Word, MS Excel) dan jaringan internet;
- h. Mampu berkomunikasi dengan baik lisan dan tertulis dalam bahasa Indonesia;
- i. Latar belakang pendidikan dari semua bidang ilmu minimal Strata 1 (S-1) dengan pengalaman yang relevan dengan program pemberdayaan masyarakat minimal 2 (dua) tahun; atau D-3 dengan pengalaman kerja yang relevan dengan program pemberdayaan masyarakat minimal 4 (empat) tahun;
- j. Sanggup bertempat tinggal di lokasi penugasan; dan
- k. Pada saat melakukan pendaftaran usia calon pendamping desa maksimal 45 tahun.

### 3. Tenaga Ahli Pemberdayaan Masyarakat Desa

- a. Berpengalaman dalam bekerjasama dengan aparat pemerintah daerah kabupaten/kota;
- b. Berpengalaman melakukan pelatihan bagi masyarakat desa mencakup aspek penyusunan modul sederhana, fasilitasi penyelenggaraan pelatihan, fasilitasi kaderisasi, menguasai metodologi pendidikan orang dewasa;
- c. Berpengalaman melakukan pendampingan dan advokasi kepada masyarakat desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa;

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

- d. Memiliki pengetahuan dan kemampuan dalam pemberdayaan masyarakat;
- e. Memiliki pengalaman dalam pengorganisasian masyarakat desa;
- f. Mampu melakukan teknik fasilitasi kelompok-kelompok masyarakat desa dalam musyawarah desa;
- g. Memiliki kepekaan terhadap kebiasaan, adat istiadat dan nilai-nilai budaya masyarakat desa.
- h. Mengenal adat-istiadat, kultur budaya, tradisi dan kearifan lokal masyarakat di lokasi tugas, termasuk didalamnya dapat berkomunikasi dengan menggunakan bahasa daerah setempat;
- i. Pendidikan Strata 1 atau Diploma III dari semua bidang disiplin ilmu;
- j. Pengalaman minimal di bidang pemberdayaan masyarakat untuk S-1 adalah 4 tahun dan untuk D-III adalah 6 tahun;
- k. Mampu mengoperasikan komputer minimal Microsoft Office (MS. Word, MS Excel) dan jaringan internet;
- l. Mampu berkomunikasi dengan baik lisan dan tertulis dalam bahasa Indonesia;
- m. Mampu memfasilitasi dan bekerjasama dalam satu tim;
- n. Pada saat melakukan pendaftaran usia maksimal yaitu 50 tahun; dan
- o. Sanggup bertempat tinggal di lokasi penugasan;

### 4. Tenaga Ahli Pembangunan Partisipatif

- a. Berpengalaman dalam bekerja sama dengan aparat pemerintah daerah kabupaten/kota;
- b. Berpengalaman melakukan pelatihan bagi masyarakat desa mencakup aspek penyusunan modul sederhana, fasilitasi penyelenggaraan pelatihan, fasilitasi kaderisasi, menguasai metodologi pendidikan orang dewasa;
- c. Berpengalaman melakukan pendampingan dan advokasi kepada masyarakat desa dalam rangka pembangunan desa;
- d. Berpengalaman memfasilitasi pembangunan partisipatif, manajemen swakelola pembangunan desa, dan pengawasan berbasis komunitas;
- e. Berpengalaman memfasilitasi pengelolaan keuangan desa untuk pembiayaan pembangunan desa;
- f. Berpengalaman memfasilitasi masyarakat desa dalam menyusun rencana anggaran biaya pembangunan desa sesuai dengan harga satuan setempat;
- g. Mampu melakukan teknik fasilitasi kelompok-kelompok masyarakat desa dalam musyawarah desa;
- h. Pendidikan Strata 1 atau Diploma III dari semua bidang disiplin ilmu;
- i. Pengalaman minimal di bidang pemberdayaan masyarakat untuk S-1 adalah 4 tahun untuk S-1 dan untuk D-III adalah 6 tahun;
- j. Mampu mengoperasikan komputer minimal Microsoft Office (MS. Word, MS Excel) dan jaringan internet;
- k. Mampu berkomunikasi dengan baik lisan dan tertulis dalam bahasa Indonesia;
- l. Mampu memfasilitasi dan bekerja sama dalam satu tim;

- m. Pada saat melakukan pendaftaran usia maksimal yaitu 50 tahun; dan
- n. Sanggup bertempat tinggal di lokasi penugasan;

5. Tenaga Ahli Pemberdayaan Ekonomi Desa

- a. Berpengalaman dalam bekerjasama dengan aparat pemerintah daerah kabupaten/kota;
- b. Berpengalaman melakukan pelatihan bagi masyarakat desa mencakup aspek penyusunan modul sederhana, fasilitasi penyelenggaraan pelatihan, fasilitasi kaderisasi, menguasai metodologi pendidikan orang dewasa;
- c. Berpengalaman melakukan pendampingan dan advokasi kepada masyarakat desa dalam rangka pemberdayaan ekonomi desa;
- d. Berpengalaman memfasilitasi pengembangan BUMDesa, usaha ekonomi desa, pengembangan usaha kredit mikro, dan memfasilitasi pengembangan pemasaran hasil usaha di desa;
- e. Pendidikan Strata 1 atau Diploma III dari semua bidang ilmu;
- f. Pengalaman minimal di bidang pemberdayaan masyarakat untuk S-1 adalah 4 tahun untuk S-1 dan untuk D-III adalah 6 tahun;
- g. Mampu mengoperasikan komputer minimal Microsoft Office (MS. Word, MS Excel) dan jaringan internet;
- h. Mampu berkomunikasi dengan baik lisan dan tertulis dalam bahasa Indonesia;
- i. Mampu memfasilitasi dan bekerja sama dalam satu tim;
- j. Pada saat melakukan pendaftaran usia maksimal yaitu 50 tahun; dan
- k. Sanggup bertempat tinggal di lokasi penugasan;

6. Tenaga Ahli Pengembangan Teknologi Tepat Guna

- a. Berpengalaman dalam bekerja sama dengan aparat pemerintah daerah kabupaten/kota;
- b. Berpengalaman melakukan pelatihan bagi masyarakat desa mencakup aspek penyusunan modul sederhana, fasilitasi penyelenggaraan pelatihan, fasilitasi kaderisasi, menguasai metodologi pendidikan orang dewasa;
- c. Berpengalaman melakukan pendampingan dan advokasi kepada masyarakat desa dalam rangka pendayagunaan teknologi tepat guna (TTG);
- d. Berpengalaman memfasilitasi pengembangan TTG, promosi TTG, dan pendayagunaan TTG dalam rangka pendayagunaan sumberdaya desa;
- e. Pendidikan Strata 1 atau Diploma III dari semua bidang ilmu;
- f. Pengalaman minimal dalam bidang pemberdayaan masyarakat untuk S-1 adalah 4 tahun untuk S-1 dan untuk D-III adalah 6 tahun;
- g. Mampu mengoperasikan komputer minimal Microsoft Office (MS. Word, MS Excel) dan jaringan internet;
- h. Mampu berkomunikasi dengan baik lisan dan tertulis dalam bahasa Indonesia;
- i. Mampu memfasilitasi dan bekerja sama dalam satu tim;
- j. Pada saat melakukan pendaftaran usia maksimal yaitu 50 tahun; dan
- k. Sanggup bertempat tinggal di lokasi penugasan;

7. Tenaga Ahli Infrastruktur Desa
  - a. Berpengalaman dalam bekerja sama dengan aparat pemerintah daerah kabupaten/kota;
  - b. Berpengalaman melakukan pelatihan bagi masyarakat desa mencakup aspek penyusunan modul sederhana, fasilitasi penyelenggaraan pelatihan, fasilitasi kaderisasi, menguasai metodologi pendidikan orang dewasa;
  - c. Berpengalaman melakukan pendampingan dan advokasi kepada masyarakat desa dalam rangka penyediaan sarana-prasarana desa;
  - d. Berpengalaman dalam memfasilitasi perencanaan, pelaksanaan dan kontrol pekerjaan teknik dalam rangka pembangunan sarana-prasana desa;
  - e. Pendidikan Strata 1 atau Diploma III dari bidang disiplin ilmu teknik sipil;
  - f. Pengalaman minimal di bidang pemberdayaan masyarakat untuk S-1 adalah 4 tahun untuk S-1 dan untuk D-III adalah 6 tahun;
  - g. Mampu mengoperasikan komputer minimal Microsoft Office (MS. Word, MS Excel) dan jaringan internet;
  - h. Mampu berkomunikasi dengan baik lisan dan tertulis dalam bahasa Indonesia;
  - i. Mampu memfasilitasi dan bekerja sama dalam satu tim;
  - j. Pada saat melakukan pendaftaran usia maksimal yaitu 50 tahun; dan
  - k. Sanggup bertempat tinggal di lokasi penugasan;
8. Tenaga Ahli Pengembangan Pelayanan Dasar
  - a. Berpengalaman dalam bekerjasama dengan aparat pemerintah daerah kabupaten/kota;
  - b. Berpengalaman melakukan pelatihan bagi masyarakat desa mencakup aspek penyusunan modul sederhana, fasilitasi penyelenggaraan pelatihan, fasilitasi kaderisasi, menguasai metodologi pendidikan orang dewasa;
  - c. Berpengalaman melakukan pendampingan dan advokasi kepada masyarakat desa dalam rangka pengembangan pelayanan dasar;
  - d. Berpengalaman dalam memfasilitasi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan kegiatan pelayanan dasar (pendidikan, kesehatan, pemberdayaan keluarga, penanggulangan kemiskinan, pemberdayaan perempuan dan anak, pemberdayaan warga difabel dan kelompok marginal, penanganan konflik sosial, pengembangan informasi desa);
  - e. Pendidikan Strata 1 atau Diploma III dari semua bidang disiplin ilmu;
  - f. Pengalaman minimal dibidang pemberdayaan masyarakat untuk S-1 adalah 4 tahun untuk S-1 dan untuk D-III adalah 6 tahun;
  - g. Mampu mengoperasikan komputer minimal Microsoft Office (MS. Word, MS Excel) dan jaringan internet;
  - h. Mampu berkomunikasi dengan baik lisan dan tertulis dalam bahasa Indonesia;
  - i. Mampu memfasilitasi dan bekerja sama dalam satu tim;
  - j. Pada saat melakukan pendaftaran usia maksimal yaitu 50 tahun; dan
  - k. Sanggup bertempat tinggal dilokasi penugasan.
9. Kualifikasi asisten Tenaga Ahli sesuai dengan kualifikasi Tenaga ahli.





## 4.2 Pemberdayaan Masyarakat

### a. Pengantar

Sebuah “istilah” tidak selalu memunculkan pemahaman yang tepat terhadap makna atau pengertian yang dikandung di dalam istilah itu. Perbincangan tentang pemberdayaan masyarakat pun tidak bebas dari ketidakjelasan makna ini. Antara pembicara dan pendengar cukup saling “meyakinkan” bahwa mereka sedang memperbincangkan makna pemberdayaan masyarakat meskipun secara eksplisit makna itu tidak terungkapkan. Sebagai contoh: antar pendamping masyarakat “telah sepakat” bahwa jika ada proses partisipasi warga masyarakat maka ada proses pemberdayaan masyarakat, sehingga pembicaraan tentang pemberdayaan masyarakat cukup berputar-putar di pusaran diskusi tentang partisipasi warga masyarakat.

Kesepakatan yang tak terungkapkan antara pembicara dan pendengar ini menjadikan sebuah topik pembicaraan mengalir lancar tanpa perlu saling menguji kebenaran dari sebuah ungkapan. Ungkapan-ungkapan tertentu yang sebelumnya telah disepakati secara tak terungkapkan itu ternyata pudar dan lenyap. Kondisi ini muncul pada saat sebuah proyek pemberdayaan masyarakat dinyatakan berakhir. Gambaran bersama tentang “masyarakat yang berdaya” seolah-olah runtuh, dan para pendamping masyarakat harus mulai merekonstruksikan gambaran lama dalam situasi yang baru, atau bahkan merumuskan hal yang berbeda sama sekali.

“Ketidaknyamanan komunikasi” sedang dialami oleh para pendamping yang bekerja di Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPd). Sebelumnya, para pendamping dengan mudah menggambarkan pemberdayaan masyarakat adalah sebuah proses pembangunan partisipatif sebagaimana telah dirumuskan dalam Petunjuk Teknis Operasional (PTO) PNPM MPd. Ketika Undang-Undang Desa lahir dan dinyatakan oleh Pemerintah sebagai landasan baru bagi pembangunan desa di Indonesia, maka PNPM MPd pun dinyatakan berakhir. Tanpa prosedur yang rigid, eks-pendamping PNPM MPd yang bekerja sebagai pendamping desa akan mengalami kesulitan ketika diminta menjabarkan makna pemberdayaan masyarakat desa. Konstruksi UU Desa tentang gambaran realitas masyarakat desa itu tidak sesederhana di PTO PNPM MPd, sehingga tidak mudah jika harus mendeskripsikan pemberdayaan masyarakat dengan cara menjelaskan pasal dan ayat dalam UU Desa.

Ketidaknyamanan komunikasi ini berpotensi menghadirkan “godaan” yaitu penyederhanaan urusan dan penyempitan wilayah kerja. Contoh: pendampingan desa dibatasi pada urusan fasilitasi pembangunan desa. Pembangunan desa lebih mudah diukur secara kuantitatif sehingga capaian kerja pendampingan masyarakat desa juga mudah dibuktikan secara nyata. Yang nyata itu artinya mudah dibuktikan dengan menggunakan panca indera atau mudah diukur dan dihitung. Bandingkan dengan pemberdayaan masyarakat yang maknanya samar-samar. Hal apa dari rumusan istilah pemberdayaan masyarakat yang akan diukur, dihitung dan dibuktikan melalui cerapan inderawi?

Makna yang samar-samar ini pun menghadirkan “godaan” untuk memposisikan istilah pemberdayaan masyarakat itu cukup sebagai pendekatan pembangunan. Niat baik dari Pemerintah untuk memposisikan masyarakat desa sebagai subyek pembangunan desa itulah arti dari pendekatan pemberdayaan. Yang penting adalah hadirnya niat baik Pemerintah, dan bukan prosedur teknis. Karenanya, pelatihan masyarakat menjadi media utama untuk memompa ungkapan perasaan tentang keberpihakan kepada masyarakat desa sebagai subyek pembangunan. Ukuran keberhasilan menjadikan masyarakat desa sebagai subyek pun harus nyata, yaitu jumlah kehadiran orang-orang desa di ruang-ruang musyawarah. Semakin berjejal-jejal ruang-ruang musyawarah, semakin pendekatan pemberdayaan masyarakat itu dinyatakan berhasil. Sesamar apapun makna dari sebuah istilah, sejauh dapat memotivasi tindakan yang dapat dirumuskan sebagai sebuah kerangka kerja yang terukur secara kuantitatif maka sebuah pendekatan dapat dikatakan berhasil.

Sumberdaya, peluang, kesempatan dan waktu yang ada dalam sebuah kerja pendampingan itu terbatas. Tuntutan dalam pemenuhan target pendampingan yang aktualisasinya disederhanakan sebagai proses fasilitasi pembangunan desa adalah kenyataan yang manusiawi. Tetapi, jika seorang pendamping masyarakat desa dengan segala keterbatasan waktu, tenaga dan kesempatan yang dimilikinya mampu menumbuhkan dan menghidupkan sebuah sosok masyarakat desa yang “berdaya” secara multidimensional (jadi tidak terbatas pada urusan pembangunan desa), maka pemberdaya masyarakat mendapat penciriannya yang khas sebagai sebuah profesi tertentu. Jika hanya terbatas pada urusan pembangunan desa maka profesi yang tepat adalah tenaga ahli pembangunan desa atau tenaga ahli pembangunan partisipatif. Profesi pemberdaya masyarakat menuntut adanya spesifikasi tertentu yang khas sehingga kerja ini layak disebut sebagai kerja profesional. Profesi ini haruslah memiliki unit kompetensi yang spesifik dan khas sebagai paparan yang dijabarkan secara logis dan rasional dari kondisi ketidakberdayaan yang secara konkret dialami manusia-manusia desa di Indonesia.

Tulisan ini ditujukan untuk memantik diskusi dan refleksi kritis bagi para pihak yang memiliki pengalaman nyata sebagai pekerja profesional di bidang pemberdayaan masyarakat. Berbekal pengalaman dalam kerja-kerja pemberdayaan masyarakat, seorang pendamping desa pada hakikatnya mampu merumuskan dengan caranya sendiri deskripsi memberdayakan masyarakat desa sesuai kondisi desa-desa yang didampinginya. Rumusan ini digali dari sumbernya yang asali yaitu situasi ketidakberdayaan masyarakat desa itu sendiri. Dengan demikian, kerja pendampingan desa akan dimulai dari adanya kejelasan dan ketepatan bacaan atas kondisi-kondisi

nyata dari situasi ketidakberdayaan masyarakat desa yang didampinginya, dan adanya rumusan proses pemberdayaan masyarakat yang disusun oleh masyarakat desa itu sendiri melalui sebuah proses pembelajaran yang membumi dan mengakar dalam historisitas warga desa sebagai individu maupun sebagai anggota masyarakat desa.

**b. Konsekuensi dari Asas Rekognisi dan Subsidiaritas**

Perbincangan tentang pendampingan desa dimulai dengan memahami posisi desa dihadapan negara sebagaimana dimandatkan dalam UU Desa. Definisi Desa dalam UU Desa adalah sebagai berikut:

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Definisi Desa itu secara jelas dan tegas menempatkan desa memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan masyarakatnya. Posisi ini ditegaskan lagi dengan konstruksi UU Desa secara prinsip menempatkan Pasal 18B ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar rumusan pengaturan Desa. Dalam pasal dimaksud disebutkan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Posisi Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat sebagai mandat konsitusi diturunkan dalam UU Desa melalui asas rekognisi yaitu Negara mengakui dan menghormati desa-desa di Indonesia dengan segala keunikannya masing-masing. Sebagaimana semboyan “Bhinneka Tunggal Ika” menandakan bahwa bangsa Indonesia terdiri dari beragam suku, ras, budaya dan juga agama harus tetap bersatu sebagai sebuah bangsa. Kebersatuan sebagai sebuah bangsa dalam keberagaman budaya dijaga dengan menempatkan kedaulatan hukum sebagai kedaulatan negara. Dengan demikian, Desa berwenang mengatur dan mengurus urusan masyarakat dalam batas wilayah administratifnya, sepanjang kewenangan desa itu tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia; serta substansi norma hukum dalam peraturan desa sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.

Asas pengaturan Desa lainnya yang penting untuk dicermati dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa adalah asas subsidiaritas. Secara teoritik, asas subsidiaritas diartikan sebagai berikut :

“masyarakat atau lembaga yang lebih tinggi kedudukannya harus memberi bantuan kepada anggota-anggotanya atau lembaga yang lebih terbatas sejauh mereka sendiri tidak dapat menyelesaikan tugas mereka secara memuaskan. Sedangkan apa yang dapat

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

dikerjakan secara memuaskan oleh satuan-satuan masyarakat yang lebih terbatas jangan diambil alih oleh satuan masyarakat yang lebih tinggi”.<sup>3</sup>

Intisari asas subsidiaritas, dalam konteks pengaturan desa, adalah bahwa Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri bidang ekonomi, sosial, budaya, dan politik sejauh mereka mampu mengatur dan mengurus, serta melarang pihak supra desa untuk mengambil alih kewenangan desa itu tetapi justru mewajibkan supra desa untuk menyokong (subsidi) jika desa tidak mampu. Asas subsidiaritas ini dimaknai sebagai keberpihakan Negara dalam memperkuat Desa agar berdaya dalam menggapai pertumbuhan dirinya secara efektif. Harapannya, melalui penguatan kolektivitas komunitas desa ini, tercipta ruang kehidupan yang menjadi pijakan hubungan pribadi antar warga desa sekaligus penguatan atas bentuk-bentuk kegiatan sosial yang lebih tinggi sebagai perwujud kepentingan bersama dalam kehidupan berdesa. Inilah semangat sejatinya pembangunan Desa yang mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial.

Terkait dengan pengaturan desa, asas subsidiaritas dapat diartikan sebagai pengutamakan pengambilan keputusan, penyelesaian masalah maupun pelaksanaan kegiatan pembangunan dalam rangka urusan masyarakat desa harus ditangani oleh Desa sebagai organisasi pemerintahan yang paling bawah dan paling dekat dengan masyarakat. Asas subsidiaritas ini menjamin bahwa penetapan urusan kepentingan masyarakat setempat yang berskala lokal merupakan kewenangan desa.

Konsekuensi logis dari adanya asas rekognisi dan subsidiaritas terhadap pengaturan Desa dalam UU Desa adalah sebagai berikut:

*Pertama*, kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa melekat dalam diri desa itu sendiri, bukan sebagai pemberian atau limpahan dari pemerintah daerah kabupaten/kota;

*Kedua*, kewenangan Desa untuk mengatur dan mengurus urusan masyarakat bersifat tunduk mutlak terhadap kedaulatan hukum negara, dan apabila aturan rumusan peraturan desa bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan hukum yang lebih tinggi maka bupati/walikota berhak untuk membatalkan aturan desa dimaksud;

*Ketiga*, supra desa (pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota) tidak berhak mengatur secara detail dan terperinci sebuah prosedur tindakan yang menurut UU Desa sudah menjadi kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul maupun kewenangan lokal berskala desa;

*Keempat*, kerja pendampingan desa adalah memfasilitasi desa sebagai kesatuan masyarakat hukum dalam mengelola kewenangannya secara mandiri tanpa adanya prosedur teknis yang terperinci dan detail, tetapi lebih bertumpu pada kemampuan pendamping desa untuk melakukan pembacaan atas kondisi konkret dari Desa yang

---

<sup>3</sup> Franz Magnis-Suseno, 1987, Etika Politik : Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, hal. 307

didampingi dan memfasilitasi adanya rumusan tindakan yang ditetapkan oleh Desa itu sendiri.

*Kelima*, rumusan kerja pemberdayaan masyarakat dalam konteks pelaksanaan UU Desa harus lebih spesifik beserta tolok ukur kinerja yang khas sehingga kerja rumusan pemberdayaan masyarakat desa dapat diturunkan ke dalam kerangka tindakan pendampingan desa yang konkret, operasional dan terukur.

### c. Fenomena Ketidakberdayaan Masyarakat

Masih dalam alur pembacaan terhadap asas rekognisi dan asas subsidiaritas, deskripsi pemberdayaan masyarakat dalam konstruksi pengaturan UU Desa dimulai dari kemampuan pendamping desa dalam memfasilitasi warga desa merumuskan situasi ketidakberdayaannya. Kerja pemberdayaan masyarakat dimulai dari pembacaan terhadap situasi ketidakberdayaan masyarakat.

Gambaran tentang ketidakberdayaan di desa, apabila dilihat oleh pihak dari luar desa, dengan mudah menunjuk beberapa fenomena berikut ini: 1) kelangkaan pangan dan kelaparan, ketiadaan permukiman yang memadai, lingkungan yang tidak sehat, kerentanan atas penyakit dan kesulitan memperoleh pengobatan; 2) kurangnya pengetahuan dan buta huruf, ketidak-mampuan mengemukakan pendapat dan menyuarakan kepentingan, 3) ketiadaan lapangan kerja dan penghasilan yang mencukupi, pengangguran yang diliputi kecemasan akan masa depan diri dan keluarga; 4) kematian bayi dan ibu hamil yang kurang gizi dan sakit akibat lingkungan yang tidak sehat, kelangkaan air bersih maupun pelayanan kesehatan, menurunnya harapan hidup, atau 5) praktek politik uang dan ketidakmampuan warga desa melakukan tawar-menawar dalam memperjuangkan hak personal dan sosial demi kepentingan-kepentingan serta perwujudan kebebasannya.

Bagi warga desa, yang mengalami secara konkret situasi ketidakberdayaan sebagaimana digambarkan oleh pihak luar desa, belum tentu melihat fenomena ketidakberdayaan itu sebagai beban masalah yang menjadikannya hidup mereka sebagai sebuah penderitaan. Bahkan, lebih sering warga desa itu menerima secara sukarela situasi yang didefinisikan sebagai "ketidakberdayaan" itu. Ada prakondisi yang menjadikan tatanan kehidupan di sebuah desa dipertahankan sebagai sebuah ikatan sosial yang beku sehingga "fenomena ketidakberdayaan" itu dimaknai sebagai bagian keniscayaan hidup bagi orang-orang yang "tidak beruntung" jika dilihat dari garis nasib dan takdir kehidupan. Penderitaan adalah keniscayaan hidup, suatu yang wajar dalam kehidupan di dunia yang fana.

Warga desa yang tidakberdaya seringkali dipahami sebagai bersikap apatis. Warga miskin, perempuan kepala keluarga, warga difabel, masyarakat terasing dipandang sebagai pihak-pihak yang tidak menyumbang apapun bagi kemajuan desanya. Namun, salah satu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri adalah bahwa warga desa itu, dengan segala beban hidup yang dipikulnya, sejatinya secara terus-menerus berupaya untuk keluar dari situasi ketidakberdayaan yang membelenggunya (*the origin of ethnic survival*). Dengan segala kekuatan yang dimilikinya, dia berupaya menggerakkan segala daya upaya untuk mengubah situasi hidupnya dengan kekuatannya sendiri.

Apabila titik tolak pemberdayaan itu adalah pemosisian warga desa sebagai subyek-subyek otonom, maka akan ditemukan sebuah kejelasan dari wujud kehidupan di desa yaitu bahwa warga desa yang dipandang oleh orang luar sebagai pihak yang tidak berdaya itu justru merupakan pusat gerakan dari dinamika hidup keseharian itu sendiri. Warga desa adalah jangkar dari tatanan antar hubungan, baik itu hubungan subjek dengan alamnya untuk kepentingan kerja dalam rangka pemenuhan kebutuhan material, maupun hubungan antar subjek di antara warga desa untuk kepentingan pengembangan solidaritas dan penguatan ikatan sosial.

Akan tetapi, situasi ketidakberdayaan sereingkali menjadikan warga desa sibuk dengan urusan bertahan hidup (*survival*). Kerja memenuhi kebutuhan rumah tangga/keluarga telah menyita perhatian dan menguras tenaga pada satu urusan bertahan hidup. Sekumpulan warga desa yang hidup dalam rumah-rumah yang berhimpitan, lahir di desa itu sehingga disebut penduduk asli, hidup bertetangga dan saling berkomunikasi tidak menjamin adanya solidaritas sosial di antara warga desa. Bahkan, hidup bersama sebagai tetangga di sebuah desa tak lebih dari kerumunan orang yang hidup di desa. Masing-masing sibuk dengan urusannya sendiri. Urusan desa sebatas seremonial normatif, tetapi tidak ada kepentingan bersama yang mengingat orang-orang di desa itu sebagai anggota dari sebuah kesatuan masyarakat hukum.

Ketidakberdayaan yang semula bersifat personal menjadi bersifat sosial yaitu sebagai sebuah ketidakberdayaan masyarakat. Kerumunan individu di desa yang hidup dalam ketidakberdayaan tidaklah tepat dibaca sebagai masyarakat desa yang tidak berdaya. Ketidakberdayaan masyarakat desa menjadi lebih tepat jika dibaca sebagai kerumunan orang yang hidup di sebuah wilayah bernama desa yang gagal secara sukarela membentuk organisasi sosial bernama desa sebagai kesatuan masyarakat hukum. Hidup dalam sebuah kerumunan merupakan takdir sejarah karena kebetulan orang-orang itu lahir, besar dan hidup di desa yang sama. Mereka mau tidak mau harus sekarang bertetangga, saling berkomunikasi secara akrab sebagai konsekuensi hidup bertetangga. Ditengah kerumunan warga miskin ada pula warga desa yang mapan secara ekonomi, dan mereka pun sibuk dengan urusan meningkatkan pendapatan ekonomi dari peningkatan keuntungan usaha ekonomi yang dimilikinya. Di tengah kerumunan warga desa yang sebagian besar miskin ada pemerintahan desa dengan kepala desa sebagai pemimpinnya. Kepala desa dan perangkat desa pun sibuk dengan urusan administrasi yang ditugaskan dari pemerintah kabupaten/kota. Hubungan bermasyarakat yang mempertemukan mereka dalam hidup bersama merupakan kepentingan teknis yang terkait erat dengan urusan bertahan hidup secara personal.

Orang-orang yang hidup di desa, berdasarkan fakta yang ada, hidup rukun tanpa konflik. Namun, ada hal yang tersembunyi yaitu secara perlahan-lahan ikatan sosial di desa, yang pernah menjadikan para leluhur itu hidup sebagai dalam sebuah kesatuan masyarakat hukum adat, menjadi rapuh. Ujungnya, dalam situasi yang sangat kronis, warga desa tidak peduli lagi dengan urusan hidup bersama di desa, sehingga desa sebagai kesatuan masyarakat hukum gagal dihadirkan dalam realitas hidup sehari-hari. Jika dikaitkan dengan pengaturan UU Desa khususnya tentang kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa, maka situasi ketidakberdayaan masyarakat desa sebagai krisis sosial yang kronis karena tidak ada lagi

kepentingan bersama yang mengikat individu-individu untuk peduli dengan urusan desa, akan melahirkan kekuasaan otoriter di desa berupa dominasi elit desa atau bahkan dominasi kepala desa. Ketidakpedulian mayoritas warga desa terhadap urusan-urusan desanya merupakan pintu masuk persekongkolan kekuasaan desa yang otoriter dengan kepentingan sekelompok orang yang berhasrat secara sepihak menguasai sumberdaya desa. Jika dikaitkan dengan penyusunan peraturan desa, maka norma hukum yang dirumuskan dalam peraturan desa hanya menjadi "dudukan hukum" bagi kelompok kepentingan tertentu untuk memperoleh keuntungan secara legal terhadap segala sumberdaya yang ada di desa.

Ketidakberdayaan masyarakat itu setelah dilihat dengan sungguh-sungguh dalam kehidupan senyatanya di desa sebenarnya sangatlah sederhana. Tidaklah cukup melihat ketidakberdayaan dari aspek personal, menjadi penting pula melihat ketidakberdayaan dari aspek sosial. Gambaran ideal tentang manusia desa yang berdaya adalah adanya karakter manusia merdeka dalam diri warga desa. Namun, manusia merdeka tidak identik dengan manusia liberal individualistik. Konsepsi manusia merdeka ini haruslah ditempatkan dalam konstruksi sosial politik sebagai "daulat rakyat". Warga desa berdaulat atas dirinya sendiri. Namun, warga desa yang berdaulat itu harus memberikan tugas kepada orang lain untuk mengatur dan mengurus dirinya. Demikian pula urusan yang akan diurus ikut ditentukan oleh warga desa itu sendiri. Karenanya, dalam lingkungan sebuah desa, kesamaan harkat dan kedudukan sama sebagai manusia harus dihayati oleh seluruh warga desa. Ketidakberdayaan masyarakat desa bersumber dari belum terjadinya kesamaan harkat dan kedudukan sama sebagai manusia. Ketimpangan ini muncul karena warga desa tidak peduli dengan urusan desanya sehingga tidak ada solidaritas dan gotong royong di antara warga desa, ataupun masih ada sikap yang membeda-bedakan individu maupun kelompok masyarakat berdasarkan status sosial ekonominya.

#### **d. Mobilisasi-Partisipasi**

Ketidakberdayaan secara sosial, terkait dengan rumusan kerja pendampingan desa, akan sulit diurai jika menggunakan pola rekayasa sosial berupa praktek "mobilisasi partisipasi". "Mobilisasi-partisipasi" merupakan sebuah pernyataan yang saling bertentangan dari istilah kalimat itu sendiri. Mobilisasi adalah tindakan individu-individu digerakkan oleh sebuah kuasa untuk mencapai kepentingan dan tujuan tertentu. Sementara itu, partisipasi merupakan peran aktif manusia individu sebagai subyek individual otonom di dalam relasi-relasi sosial. "Mobilisasi-partisipasi" dapat diartikan sebagai tindakan "pemaksaan" individu tertentu untuk bertindak secara otonom. Mungkinkah tindakan otonom itu lahir dari sebuah pemaksaan? Penerapan prosedur kerja secara rigid sebagai praktek "mobilisasi partisipasi" akan berwujud dalam bentuk pengarahan dan penyeragaman tindakan-tindakan rakyat desa. Melalui tindakan "mobilisasi partisipasi" skenario proyek didorong masuk ke dunia tindakan masyarakat desa. Mobilisasi partisipasi ini merupakan bentuk rekayasa sosial. Setiap sektor masyarakat dibongkar dan disusun ulang (rekayasa) dengan teknik-teknik rasional beserta seperangkat alat-alat kerja teknis.

Adanya dana pembangunan yang diberikan secara eksklusif kepada masyarakat desa menjadi penggerak utama sebuah proses rekayasa sosial. Tetapi, kekuasaan administrasi-birokrasi juga dibutuhkan untuk menghadirkan ketaatan terhadap prosedur-prosedur tindakan yang disebut sebagai proses pemberdayaan masyarakat itu. Bersatunya kuasa modal dan kuasa administratif menjadi motor penggerak "mobilisasi-partisipasi". Hasilnya adalah partisipasi yang bersifat 'semu'. Karena, hadirnya warga desa dalam forum musyawarah berhenti sebagai kerumunan orang yang sekedar ditujukan untuk memenuhi prosedur yang telah ditetapkan agar dana pembangunan dapat diterima oleh mereka. Warga desa yang tidakberdaya ini secara diam-diam tetap berada dalam kondisi "budaya bisu". Sedangkan yang sejatinya berkuasa untuk memutuskan penggunaan dana pembangunan itu tetaplah elit desa, khususnya kepala desa, perangkat desa dan tokoh-tokoh masyarakat.

Praktek mobilisasi-partisipasi meninggalkan jejak sebuah realitas sosial semu yang dicirikan oleh pencerabutan warga desa dari dunia nyatanya untuk dikurung dalam dunia rekayasa dan ciptaan program yang terpisah dari realitas keseharian. Kegagalan menumbuhkan kedaulatan rakyat akan menuai apatisme dan depolitisasi massa yang akut, dan situasi ini merupakan penanda krisis bagi kedaulatan NKRI.

Penetrasi modal masuk dalam bangunan politik desa dengan latar belakang depolitisasi massa yang secara akut mendera warga desa. Gejala penyakitnya adalah pemilihan kepala desa berbiaya tinggi sebagai dampak politik uang. Seleksi kepemimpinan melalui pemilihan langsung tidak lagi berlandaskan pada prinsip kesukarelaan para pemilih. Namun, suara pemilih dalam praktek pemilihan kepala desa telah menjadi komoditi baru yang dijual belikan. Politik yang idealnya merupakan darma bakti warga negara dalam berbangsa dan bernegara melalui tindakan-tindakan sukarela, melalui praktek politik uang justru mencederai watak dasar dari kedaulatan rakyat itu sendiri yaitu prinsip kesukarelaan. Ungkapan tentang mengutamakan kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi dan golongan, atau ungkapan mengutamakan kepentingan desa di atas kepentingan pribadi dan golongan menjadi barang usang yang ditinggalkan warga negara/warga desa.

Keunggulan dari praktek mobilisasi-partisipasi dalam proses pembangunan desa ditunjukkan adalah kemudahan untuk memberikan bukti berupa keberhasilan capaian *output*. Karenanya, dalam konteks pencapaian keberhasilan pembangunan desa yang biasanya ditonjolkan adalah capaian target-target akhir yang dapat diukur secara kuantitatif. Ukuran keberhasilan masyarakat dibuktikan dengan hasil nyata dan konkret tentang pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup manusia. Pelaksanaan proyek akan diukur dari efektivitas dan efisiensi antara nominal dana dengan *output* proyek yang harus dicapai. Waktu pelaksanaan proyek menjadi sebuah komponen yang dikontrol secara ketat agar pencairan dana dapat dilaksanakan dengan cepat dalam batas waktu tahun anggaran. Dana yang cepat tersalurkan kepada masyarakat sasaran program akan lebih mempercepat keberhasilan. Proses penyaluran dana bagi masyarakat harus benar tanpa masalah. Jikalau ada masalah muncul di dalam pelaksanaan proyek maka proses penanganannya pun harus cepat, tepat dan tuntas.

UU Desa mencita-citakan desa yang kuat, maju, mandiri dan demokratis. Cita-cita ini akan dapat dicapai oleh masyarakat sebuah desa ketika mereka berdaulat secara politik. Dengan kuasanya, masyarakat desa akan berdaya dalam mengelola dana desa,



memanfaatkan sumberdaya desa dengan teknologi tepat guna, mendorong pertumbuhan ekonomi di desanya, menciptakan pelayanan dasar bagi seluruh warga desa secara berkeadilan. Prasyarat yang dibutuhkan adalah kualitas perbincangan di antara warga desa menjadi penting. Sebab, bukan sekedar kerumunan orang yang sibuk bercakap-cakap dalam konteks keintiman secara sosial. Yang dibutuhkan agar desa itu berdaya adalah berbincangan substansial tentang ketidakberdayaan yang dialami secara bersama. Untuk itu, pemberdayaan masyarakat harus dimulai dari pembelajaran sosial bagi warga desa agar mereka paham tentang substansi pemberdayaan masyarakat itu sendiri dan secara militan bekerja sukarela menghadirkan desa yang berdaya itu ke dalam tindakan nyata.

#### **e. Strategi Pemberdayaan Masyarakat Desa**

Hal yang dibutuhkan dalam pemberdayaan masyarakat desa ialah kemauan dan tekad warga desa beserta para pemimpin desa untuk merajut kembali ketahanan masyarakat desa melalui ikatan-ikatan norma sosial yang diterima dan dilaksanakan secara sukarela oleh warga desa. Ada kejelasan ikatan antara anggota sebuah kesatuan masyarakat hukum sebagai sebuah solidaritas sosial yang diterima secara sukarela.

Intisari solidaritas sosial dalam konteks hidup masyarakat desa di Indonesia adalah gotong royong. Semangat bergotong royong merupakan pondasi bagi desa untuk berdaulat di bidang politik. Desa memiliki kuasa/wewenang mengatur dan mengurus urusan masyarakat. Dengan demikian, keberlakuannya asas rekognisi dan asas subsidiaritas mensyaratkan adanya soliditas masyarakat yang memiliki kehendak bersama untuk bergotong royong. Selain gotong royong, keterlibatan masyarakat dalam urusan desanya juga ditumbuhkan dengan semangat kerja keras membangun desa untuk mewujudkan kemandirian desa di bidang ekonomi. Sumberdaya desa dikelola secara mandiri dalam semangat gotong royong dan kerja keras, sehingga terbuka peluang bagi desa untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat desa. Kesejahteraan masyarakat tidak terbatas pada pemenuhan kebutuhan ekonomi, tetapi juga aspek kebudayaan. Warga desa yang berkepribadian di bidang kebudayaan memiliki komitmen yang kuat untuk memiliki integritas diri (kehormatan dan harga diri sosial). Sikap diri ini penting untuk tumbuh didalam diri warga desa agar kesepakatan tentang norma sosial atau peraturan desa dijunjung bersama-sama dan ditaati secara bersama-sama. Tanpa adanya integritas diri, maka norma sosial sebagai identitas kolektif yang menandai seseorang sebagai anggota desa tertentu aka berhenti sebagai barang yang adanya di konsepsi pikiran belaka tanpa pernah diturunkan ke dalam tindakan-tindakan yang konkret.

Dengan demikian, pemberdayaan masyarakat dimulai dari pembongkaran diri secara personal untuk menuju pada pembaharuan diri secara radikal (sampai ke akar masalah). Inilah yang dimaksud dengan Revolusi Mental. Tranformasi sosial di desa dimulai dari individu-individu yang berkomitmen untuk membangun desanya. Sebagai contoh: hadirnya demokrasi di keseharian hidup orang desa dalam bentuk demokrasi musyawarah mufakat mensyaratkan adanya keutamaan politik yang dihayati oleh warga desa. Untuk itu, pendampingan desa memfokuskan diri pada upaya membentuk, menumbuhkan dan membiakkan sosok warga desa yang memiliki daya juang yang

kuat dalam memberdayakan desanya. Kata kuncinya adalah pendamping masyarakat desa harus melakukan "revolusi mental" dengan mengubah diri dari penjaga praktek "mobilisasi-partisipasi" menjadi guru bagi rakyat desa. Pendamping profesional adalah guru yang ditugaskan oleh Negara untuk mendidik warga desa agar mereka secara personal bersedia tampil sebagai "penggerak desa". Sebagai seorang guru, pendamping pun harus menghadirkan dalam dirinya militansi dan komitmen untuk bersama-sama dengan warga desa mendayagunakan sumberdaya yang ada di desa untuk sebesar-besarnya menciptakan kemakmuran bersama. Secara profesional, seorang pendamping masyarakat desa harus mampu membuktikan diri bahwa dirinya memiliki kapasitas dan kemampuan yang unggul sehingga layak menjadi guru bagi rakyat desa.

Transformasi sosial membutuhkan adanya sekolah rakyat, media pembelajarannya adalah kehidupan yang ada di desa itu sendiri. Namun, pembelajaran sosial bagi warga desa tidak hanya berujung pada ketrampilan teknis yang dibutuhkan untuk kepentingan survival dari aspek ekonomi. Lebih daripada itu, pembelajaran sosial membentuk watak/integritas warga desa yang paham substansi sekaligus bekerja keras dalam mewujudkan cita-cita bersama. Inilah proses pembentukan kader-kader desa yang disebut sebagai kaderisasi masyarakat desa. Transformasi sosial di desa membutuhkan adanya para penggerak desa yang bersifat aktif dan sukarela. Calon-calon kader dicari, dibentuk, dilatih dan dibelajarkan serta diorganisasikan agar tetap terpelihara jiwa kadernya. Dan kebanggaan bagi para kader desa adalah jika mereka berhasil membangun desanya menjadi desa yang kuat, maju, mandiri dan demokratis. Desa bukan lagi menjadi beban bagi Negara, tetapi desa yang mandiri itu menjadi kekuatan utama yang menyokong tegaknya NKRI di tengah arus besar globalisasi.

Negara bertanggungjawab memberikan ruang belajar bagi rakyat desa. Karenanya, pendamping desa dikirim ke desa-desa untuk bertugas mendidik rakyat desa agar mereka mampu mencapai cita-cita mewujudkan desa yang kuat, maju, mandiri dan demokratis. Hasil dari proses belajar sosial adalah kader-kader desa. Jiwa kader ini tumbuh dalam diri kepala desa, perangkat desa, tokoh masyarakat, pemuda desa, aktivis perempuan di desa dll. Kader-kader desa ini yang akan menata desanya sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus (*Self Governing Community*).

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah proses pembentukan desa sebagai kekuatan sosial-politik yang digerakkan oleh pemimpin dan warga desa yang berkarakter kader. Kata kunci dari keberlanjutan sebuah bangunan sistem sosial ditentukan oleh adanya peran aktif dari bagian sistem itu sendiri, yaitu sang pemimpin beserta anggotanya. Namun demikian, dalam kerja pemberdayaan yang bersifat kolektif jarang terjadi tindakan komunitas yang bersifat spontan, parsial bahkan individual. Organisasi sosial maupun jaringan kerja sosial yang dibangun pemimpin dan warga desa pun membutuhkan keterlibatan kelompok-kelompok eksternal yang berjuang dalam garis pemberdayaan masyarakat.

Keterlibatan kelompok eksternal dalam kerangka pemberdayaan masyarakat pada dasarnya menjadi kekuatan penyokong dalam membongkar ketidakberdayaan masyarakat yang bersifat struktural. Kelompok-kelompok eksternal ini akan menstimulasi, mendorong atau memotivasi warga desa agar lebih mempunyai

kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog ketika berhadapan dengan kekuasaan yang berkepentingan atas desa mereka.

Pemberdayaan masyarakat mensyaratkan adanya partisipasi publik dalam menangani persoalan-persoalan lokal. Namun demikian, proses pemberdayaan masyarakat tidak berhenti pada persoalan-persoalan lokal yang murni bersifat publik. Negara (dalam hal ini: pemerintah) tetaplah memainkan peranan penting. Peran pemerintah sangatlah strategis dalam pemberdayaan masyarakat. Pemerintah mampu memberikan pelayanan dalam skope yang luas sehingga banyak desa dapat diberdayakan. Para pendamping harus mampu menjaling dukungan Pemerintah Daerah, khususnya memfasilitasi pemerintah daerah agar memberikan pelayanan kepada desa sesuai dengan kepentingan bersama yang sudah dirumuskan oleh desa-desa itu.

Pendamping juga memfasilitasi pemerintah daerah untuk merumuskan peraturan ataupun kebijakan yang berorientasi pada pengutamaan kepentingan desa. Selanjutnya, kader-kader di desa menjabarkan aturan-aturan pemerintah daerah itu dalam rumusan peraturan desa. Gambaran ideal desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adalah adanya ketaatan secara sukarela terhadap aturan hukum. Ketaatan hukum menjadi budaya yang ditumbuhkan dan diperkuat dalam jati diri pemimpin beserta warga desa. Pendamping masyarakat desa menjadi penting untuk melakukan kaderisasi secara spesifik berupa tenaga bantuan hukum di desa-desa (para legal).

Keterlibatan kelompok eksternal dalam pemberdayaan masyarakat desa tidak hanya datang dari pemerintah, tetapi juga kelompok masyarakat lainnya seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM), perguruan tinggi, organisasi massa, media massa, atau swasta. Jaringan sosial dan kerjasama desa dengan pihak ketiga menjadi penting untuk dikembangkan. Jaringan sosial ini juga dibangun dengan mendorong kerjasama antar desa untuk memfokuskan diri dalam urusan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Pendamping, dalam mendidik kader-kader desa, tidak cukup membatasi kerja kader pada urusan desa tetapi juga urusan kerja bersama dengan kader-kader desa lainnya maupun pihak ketiga.

Pemberdayaan masyarakat desa yang ditempuh melalui proses pembelajaran sosial juga harus ditopang oleh pembelajaran yang nyata bagi warga desa untuk menciptakan kesepakatan-kesepakatan sosial melalui media komunikasi yang dikelola secara mandiri. Media komunikasi di desa maupun di antar desa merupakan media aktualisasi perbincangan secara luas, sehingga kesadaran masyarakat tentang arti penting membangun desanya secara mandiri dapat ditumbuhkan dalam cakupan yang lebih luas.

## **f. Penutup**

Pemberdayaan masyarakat desa pada hakikatnya merupakan upaya menstimulasi proses-proses sosial agar desa tumbuh dan berkembang sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwewenang mengatur dan mengurus urusan masyarakatnya secara mandiri. Keberhasilan pemberdayaan masyarakat desa dapat diperhitungkan dari

berjalan atau tidak berjalannya proses-proses pengelolaan kehidupan sosial ekonomi di desa dalam konstruksi aturan hukum Undang-Undang Desa. Pada konteks ini, upaya mewujudkan pemberdayaan masyarakat desa tidak akan berhasil apabila dioperasionalkan melalui praktek mobilisasi-partisipasi. Sebaliknya, proses pembelajaran sosial sebagai media kaderisasi masyarakat desa sangat penting untuk dilakukan dalam rangka melahirkan kader-kader desa yang bersedia bekerja secara sukarela dan berkomitmen tinggi terhadap kemajuan desanya.

Dinamika sosial di desa belumlah mencukupi jikalau tidak ditopang oleh peran Negara secara nyata atau Negara Hadir dalam mewujudkan desa yang kuat, maju, mandiri dan demokratis. Transformasi sosial disokong oleh Kehadiran Negara yang tata kelolanya sejalan dengan mandat UUD 1945. Pada posisi ini, menjadi penting kiranya dalam proses pemberdayaan masyarakat ini ada "Gerakan Desa" sebagai perwujudan kepedulian para pihak yang berkepentingan terhadap desa untuk bersama-sama dan bergotong royong memfasilitasi, mendampingi, membantu, melindungi desa agar tumbuh dan berkembang sebagaimana diamantkan dalam Undang-Undang Desa. Desa Membangun Indonesia demi tegaknya NKRI.

## Daftar Pustaka

- Anom Surya Putra, 2015. *Buku 7 Badan Usaha Milik Desa: Spirit Usaha Kolektif Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Bappenas, 2011 (Edisi III), *Perkembangan Perdagangan dan Investasi*, Jakarta.
- Bertens, K. 2000. *Etika*. Seri Filsafat Atma Jaya: 15. Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama.
- Borni Kurniawan, 2015. *Buku 5 Desa Mandiri Desa, Desa Membangun*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Denhardt, Kathryn G. 1988. *The ethics of Public Service*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Didin Abdullah Ghozali, 2015. *Buku 4 Penggerak Prakarsa Masyarakat Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Dwiyanto, Agus dkk., 2003, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Idham Arsyad, 2015. *Buku 9 Membangun Jaringan Sosial dan Kemitraan*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Kartasasmita, Ginandjar, 2004, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 050-187/Kep/Bangda/2007 tentang *Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)*. Jakarta: Departemen Dalam Negeri.
- M. Silahuddin, 2015. *Buku 1: Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Mochammad Zaini Mustakim, 2015. *Buku 2 Kepemimpinan Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Naeni Amanulloh, 2015. *Buku 3 Demokrasi Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Nyoman Oka 2009, *Perencanaan Pembangunan Desa: Seri Panduan Fasilitator CLAPP (Community Learning And Action Participatory Process)*, MITRA SAMYA dengan dukungan AusAID ACCESS.
- Osborne, David dan Ted Gaebler, 1996, *Mewirusahaakan Birokrasi*, Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.

## PENINGKATAN KAPASITAS PENDAMPING DESA

- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54/2010 tentang *Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang *Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa, Jakarta;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, Jakarta;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, Jakarta;
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa, Jakarta;
- Said, Mas'ud, 2007, *Birokrasi di Negara Birokratis*, Malang: UMM Press.
- Sutoro Eko, 2015. *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi dan Semangat UU Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Syarief, Reza M. 2002. *Mengembangkan Inovasi dan Kreativitas Berpikir : pada Diri dan Organisasi Anda*. Bandung : Asy Syamiamil Cipta Media.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421);
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang *Desa* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
- Wahyuddin Kessa, 2015. *Buku 6 Perencanaan Pembangunan Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Wahjudin Sumpeno, (2001) *Perencanaan Desa Terpadu*, Banda Aceh: Read Indonesia.
- \_\_\_\_\_ , (2010) *Panduan Penyusunan RPJM Desa Berbasis Perdamaian*, Banda Aceh: The World Bank.

