

15

8

ISBN: 979-8637-40-2

# Pembaruan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Kemitraan

## Partnership-Based Rural Governance Reform



*Project Working Paper Series No. 08*

**Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa  
dan Pemberdayaan Komunitas Pedesaan  
dalam Perspektif Kelembagaan**

Penulis:

**Fredian Tonny Nasdian**



Proyek Kerjasama:  
Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan - IPB  
Kemitraan bagi Pembangunan Tata Pemerintahan di Indonesia



*Project Working Paper Series No. 08*

**KEMITRAAN DALAM TATA PEMERINTAHAN  
DESA DAN PEMBERDAYAAN KOMUNITAS  
PERDESAAN DALAM PERSPEKTIF  
KELEMBAGAAN**

Penulis:

**Fredian Tonny Nasdian**

**Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan-IPB  
Bekerjasama dengan  
Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia**

# **Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Komunitas Pedesaan dalam Perspektif Kelembagaan**

Penulis:

**Fredian Tonny Nasdian**

Layout dan Design Sampul :

**Dyah Ita M. dan Husain As'adi**

Diterbitkan pertama kali, Agustus 2006

Oleh

**Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan-LPPM IPB**

Bekerjasama dengan

**Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia-UNDP**

Kampus IPB Baranangsiang

Gedung Utama, Bagian Selatan, Lt. Dasar

Jl. Raya Pajajaran Bogor 16151

Telp. 62-251-328105/345724

Fax. 62-251-344113

Email. [pspipb@indo.net.id](mailto:pspipb@indo.net.id)

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang  
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh  
isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

ISBN: 979-8637-40-2

## KATA PENGANTAR

Otonomi daerah (OTDA) sebagai keputusan inovatif di bidang politik-pemerintahan yang bertujuan mengoreksi dan mendekonstruksi konsep “sentralisme-otoritarian” ke arah yang lebih populis-demokratis memerlukan waktu yang cukup untuk menyesuaikan dirinya dengan realitas tatanan-sosial sistem kemasyarakatan di perdesaan Indonesia agar berjalan efektif dan sesuai cita-cita. Dalam perjalanannya, implementasi konsep otonomi daerah dan desa juga tidak sedikit menghadapi persoalan-persoalan struktural, kultural, kelembagaan yang beragam menurut kawasan dan sistem sosial-kemasyarakatan setempat. Wewenang yang melimpah di tingkat pemerintah kabupaten, telah menyebabkan munculnya gejala “sentralisasi” kekuatan dan akumulasi kekuasaan yang berlebihan babak baru di tingkat otoritas-kabupaten/kota. Akibatnya, kemandirian desa kembali mengalami persoalan reduksi-kekuatan yang sangat berarti.

Sampai sejauh ini dalam proses pembangunan perdesaan, dari beberapa kasus kabupaten, menunjukkan bahwa pendekatan kolaboratif dan kemitraan dengan membangun sinergy diantara tiga kekuatan (“ruang kekuasaan”), yakni *civil society*, *state (government)*, dan *private sector* memberikan indikasi-indikasi yang potensial menanggulangi persoalan di kawasan perdesaan, baik pada aras kabupaten/kota (daerah) maupun pada aras desa. Secara konseptual, pendekatan kolaboratif dan kemitraan tersebut diperkirakan mampu menciptakan *rural governance system* yang demokratis, desentralistik, partisipatoris dan lebih menjamin kesejahteraan masyarakat lokal. Pertanyaannya adalah “secara institusional bagaimana tata-pengaturan (pemerintahan) desa untuk memberdayakan komunitas perdesaan dalam proses pembangunan komunitas perdesaan?”

Working paper ini merupakan bagian dari “Studi Pembaruan Tata-kelola Pemerintahan Desa Berbasis Kemitraan” yang mencoba mengkaji konsep dan pengalaman empirik mengenai pemberdayaan komunitas pedesaan dari perspektif kelembagaan pada ranah pedesaan di lima propinsi contoh yaitu Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatra Barat, Jawa Barat, Bali dan Papua. Singkatnya waktu dan terbatasnya ruang yang tersedia jelas menjadi pembatas yang signifikan bagi peneliti dan penulis untuk menuangkan pengalaman-pengalaman (*lessons learned*) secara lebih leluasa dalam working paper ini. Akhir kata semoga *working paper* ini dapat menambah khasanah kajian otonomi desa khususnya yang berkaitan dengan pemberdayaan komunitas pedesaan.

Bogor, Agustus 2006

Penulis

## DAFTAR ISI

	<i>Halaman</i>
Kata Pengantar .....	iii
Daftar Isi .....	iv
<b>1. PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Perumusan Masalah .....	4
1.3. Tujuan .....	6
<b>2. KERANGKA PEMIKIRAN</b>	
2.1. Otonomi dan Desentralisasi dalam <i>Governance System</i> .....	8
2.2. Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Desa: Suatu Proses Pemberdayaan Komunitas Desa .....	10
<b>3. DINAMIKA KELEMBAGAAN TATA-PENGATURAN DAN PEMBERDAYAAN KOMUNITAS DESA</b>	
3.1. Dinamika Kelembagaan Tata-Pengaturan Komunitas Desa .....	13
3.1.1. <i>Gampong</i> dan <i>Mukim</i> dalam Dinamika Kelembagaan Tata- Pemerintahan Desa di Aceh .....	14
3.1.2. Pemerintahan Nagari dalam Dinamika Kelembagaan Tata- Pemerintahan Desa di Sumatera Barat .....	18
3.1.3. Dinamika Kelembagaan Tata-Pemerintahan Desa di Jawa Barat .....	21
3.1.4. Dinamika Kelembagaan Tata-Pemerintahan Desa Dinas dan Desa Adat di Provinsi Bali .....	25
3.1.5. Tata-Kelola Kelembagaan Kampung dan Andewapi di Provinsi Papua .....	29
<b>4. KEMITRAAN DALAM TATA-PENGATURAN DAN PEMBERDAYAAN KOMUNITAS DESA: SUATU PERSPEKTIF KELEMBAGAAN</b>	
4.1. Strategi Pemberdayaan Komunitas Desa .....	34
4.2. Pemberdayaan Komunitas Desa dalam Perspektif Kelembagaan ..	35
4.3. Upaya-Upaya Pemberdayaan Warga Komunitas .....	36
<b>5. PENUTUP</b>	45
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	48

# 1 | PENDAHULUAN

Pada bagian awal tulisan ini dipaparkan motivasi yang melatarbelakangi dan argumentasi konseptual dan empiris tentang perlunya suatu kajian mengenai “kemitraan dalam tata pemerintahan desa dan pemberdayaan komunitas perdesaan dengan menggunakan perspektif kelembagaan”. Dalam bab ini dipaparkan latar-belakang, masalah penelitian, dan tujuan penelitian yang “mengantarkan” suatu *research questions* dari penelitian ini.

## 1.1. Latar Belakang

Upaya-upaya strategis ke arah pencarian kembali alternatif pembangunan desa dan perdesaan yang lebih demokratis, partisipatif, dan transparan telah dilakukan oleh berbagai institusi, baik pemerintah, swasta, perguruan tinggi, dan berbagai organisasi non-pemerintah (kelembagaan swadaya masyarakat). Upaya-upaya tersebut sebagai konsekuensi tumbangnya pemerintahan yang otoriter, totaliter, dan sentralistik. Fokus kajian mengenai tata pemerintahan desa dan komunitas perdesaan, termasuk didalamnya masyarakat hukum adat yang tersebar di berbagai kawasan perdesaan memiliki peran strategis dalam memberikan kontribusi untuk penguatan kelembagaan komunitas perdesaan berbasis pada nilai-nilai kearifan lokal.

Semakin menguatnya pembangunan masyarakat modern, terutama melalui penetrasi modernisasi global (*global modernization*) yang cenderung melemahkan kekuatan-kekuatan lokal. Eksistensi komunitas perdesaan, termasuk kesatuan hukum adat, saat ini sedang mengalami paradoks dan proses marginalisasi pembangunan karena penetrasi modernisasi global tersebut. Fenomena tersebut menjadi alasan utama diperlukannya suatu rumusan konsep desentralisasi dan tata pemerintahan desa.

Pengalaman Indonesia dalam pembangunan perdesaan, di bawah “payung” pendekatan pembangunan pada aras makro terfokus pada pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kemampuan konsumsi cenderung mengabaikan kekuatan-kekuatan lokal dalam pola hubungan negara-komunitas. Kecenderungan tersebut pada akhir-akhir telah menimbulkan potensi konflik dan konflik baik secara horizontal maupun vertikal. Konflik-konflik tersebut muncul sebagai respons terhadap kesadaran komunitas lokal yang sedang mengalami proses pemiskinan ekonomi (*economics capital*) dan sosial budaya (*social capita*!).

Fenomena tersebut di atas, secara konseptual dan ideologis, merupakan dampak dari pembangunan yang bersumber pada paradigma dan perspektif modernisasi.

## Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Komunitas Perdesaan dalam Perspektif Kelembagaan

Ideologi dan kebijakan pembangunan tersebut menilai tradisi dan kearifan lokal yang menjadi rujukan kehidupan warga komunitas perdesaan adalah suatu masalah dan menghambat pembangunan. Akibatnya, ideologi dan kebijakan tersebut memaksakan suatu “keseragaman” sistem sosial, ekonomi, dan politik melalui proses homogenisasi pada hampir semua aspek kehidupan masyarakat perdesaan, termasuk dalam hal tata pemerintahan desa.

Untuk mendukung kebijakan paradigma dan ideologi pembangunan tersebut, rezim pemerintahan yang berkuasa menciptakan berbagai perangkat hukum dalam bentuk peraturan-perundangan yang cenderung sentralistik. Peraturan-perundangan, termasuk mengenai tata-pemerintahan desa, diberlakukan secara seragam dengan mengabaikan heterogenitas, disparitas regional dan lokal, seperti Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Secara empiris implementasi undang-undang tersebut telah mematikan otonomi desa dan kelembagaan komunitas desa termasuk kesatuan hukum adat. Dampaknya, kondisi tersebut membangkitkan konflik dan resistensi komunitas desa dan kesatuan hukum adat, terutama pada kawasan perdesaan yang relatif kaya sumberdaya alam. Gejala ini menunjukkan bangkitnya *cultural counter movement* masyarakat sebagai gejala persistensi atas penyingkiran kekuatan dan kelembagaan lokal komunitas perdesaan serta eksploitasi basis sumberdaya alam mereka (Syafa'at, 2002).

“Otonomi daerah dan desa” sebagai salah satu konsep sistem tata-pengaturan (*governance system*) yang penting dalam sejarah politik-pembangunan nasional merupakan keputusan yang sepantasnya disambut baik oleh semua pihak. Dalam konsepnya, sesuai UU 22/1999 dan UU 32/2004, secara eksplisit ataupun implisit telah mengedepankan cita-cita untuk menegakkan prinsip-prinsip demokrasi (kesetaraan, kesejajaran, etika-egalitarianisme), sistem administrasi pemerintahan berorientasikan desentralisme yang elegan, menghargai prakarsa dan hak-hak politik masyarakat lokal, memperjuangkan kemandirian dan kedaulatan sistem sosial-ekonomi lokal, serta mengedepankan prinsip ketidaktergantungan sosial-politik dan sosial-ekonomi daerah dari semua pihak.

Konsep otonomi daerah dan desa tersebut juga memberikan platform bagi sistem administrasi pembangunan yang memungkinkan setiap stakeholder mengaktualisasikan cita-cita pencapaian derajat kesejahteraan sosial-ekonomi lebih baik serta lingkungan yang berkelanjutan. Selain itu, konsep tersebut memberikan landasan yang memadai bagi semua pihak untuk mengelola sistem pembangunan melalui proses-proses perumusan kebijakan yang demokratis-partisipatif, inklusif-kolektivistik, tumbuhnya semangat *collegiate-participatory development*, menekan peluang terjadinya konflik diametral antar pihak, menghargai keberadaan semua pihak terutama komunitas adat/lokal, serta menjunjung tinggi asas perbedaan pandangan dan pluralisme dalam pemutusan kebijakan.

Sebagai keputusan inovatif di bidang politik-pemerintahan yang bertujuan mengoreksi dan mendekonstruksi konsep “sentralisme-otoritarian” ke arah yang

lebih populis-demokratis, otonomi daerah dan desa memerlukan waktu yang cukup untuk menyesuaikan dirinya dengan realitas tatanan-sosial sistem kemasyarakatan di perdesaan Indonesia agar berjalan efektif dan sesuai cita-cita. Dalam perjalanannya, implementasi konsep otonomi daerah dan desa juga tidak sedikit menghadapi persoalan-persoalan struktural, kultural, kelembagaan yang beragam menurut kawasan dan sistem sosial-kemasyarakatan setempat. Penataan sistem tata-pemerintahan baru yang berorientasikan desentralisme di tingkat kabupaten/kota dan di tingkat desa, menghadapi persoalan-persoalan struktural, kultural, kelembagaan, psikologikal, dan administratif di aras "hubungan antara pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah desa" di bawahnya. Wewenang yang melimpah di tingkat pemerintah kabupaten, telah menyebabkan munculnya gejala "sentralisasi" kekuatan dan akumulasi kekuasaan yang berlebihan babak baru di tingkat otoritas-kabupaten/kota. Akibatnya, kemandirian desa kembali mengalami persoalan reduksi-kekuatan yang sangat berarti. Desa kembali mengalami *dependency-syndrome*, yang situasinya mirip sebagaimana terjadi pada rezim pemerintahan sentralistik. Ketergantungan sosial-ekonomi dan politik desa terhadap otoritas *central-government* di masa lalu kini beralih ketergantungan struktural terhadap pemangku otoritas kabupaten/kota. Desa tetap menghadapi persoalan inferioritas serta ketidakmandirian dan "ketidakberdaulatan" atas wilayahnya karena ketidakmampuan "berkompetisi serta bersaing" melawan kekuatan yang dimiliki oleh otoritas kabupaten/kota. Dengan kata lain, pembaharuan sistem tata-pemerintahan di tingkat kabupaten/kota sebagaimana melekat pada konsep otonomi daerah dan desa, belum sepenuhnya memberikan dampak perubahan berarti terhadap sistem tata-pemerintahan di tingkat desa dan kabupaten/kota.

Oleh karena konsep otonomi daerah dan desa juga menghadapi persoalan yang sama dihadapi oleh sistem tata-pemerintahan sebelumnya, hanya berbeda aras, yaitu kegagalan sistem kelembagaan dalam meredam "sentralisasi kekuatan politik dominan", maka diperlukan solusi alternatif yang jitu untuk mengatasinya. Sampai sejauh ini dalam proses pembangunan perdesaan, dari beberapa kasus kabupaten, menunjukkan bahwa pendekatan kolaboratif dan kemitraan dengan membangun sinergy diantara tiga kekuatan ("ruang kekuasaan"), yakni *civil society*, *state (government)*, dan *private sector* memberikan indikasi-indikasi yang potensial menanggulangi persoalan di kawasan perdesaan, baik pada aras kabupaten/kota (daerah) maupun pada aras desa. Secara konseptual, pendekatan kolaboratif dan kemitraan tersebut diperkirakan mampu menciptakan *rural governance system* yang demokratis, desentralistik, partisipatoris dan lebih menjamin kesejahteraan masyarakat lokal. Pertanyaannya adalah "secara institusional bagaimana tata-pengaturan (pemerintahan) desa untuk memberdayakan komunitas perdesaan dalam proses pembangunan komunitas perdesaan?"

## 1.2. Perumusan Masalah

Desa yang semula, sebelum diimplementasikannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, memiliki otonomi mengalami krisis yang serius ketika proses modernisasi global beserta penetrasi kapitalis masuk ke wilayah dan kawasannya. Kebijakan dan tata-pengaturan terhadap desa tidak memperhatikan eksistensi dan tidak difokuskan untuk memberdayakan komunitas dan menciptakan kemandirian desa. Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, pemerintah ketika itu melaksanakan korporatisasi politik untuk menciptakan stabilitas politik desa dan di pedesaan, memperkuat birokratisasi dan kontrol politik untuk memperkuat loyalitas dan ketergantungan pemerintah desa, dan membuka ruang bagi penetrasi kapitalis di desa.

Dampak dari implementasi undang-undang tersebut adalah hilangnya kontrol desa atas *property rights*, khususnya atas tanah, sehingga mengurangi kedaulatan komunitas desa sampai kepada titik yang terendah. Tanah dikuasai oleh negara dan pemilik kapital tanpa mempertimbangkan prinsip-prinsip *welfare state*. Akibatnya terjadilah marginalisasi dan pemiskinan terhadap warga komunitas desa.

Rekonstruksi ekonomi dan politik desa melalui pengembangan hubungan kelembagaan, kenyataannya harus dihadapkan dengan “benturan-benturan” kepentingan antara desa dengan kekuatan-kekuatan supra-desa. Benturan-benturan tersebut sampai sejauh ini telah mereduksi peran desa dalam struktur tata-pengaturan (pemerintahan) yang demokratis. Perubahan regulasi, dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, cenderung mengembalikan kekuasaan yang akan diatur secara sentralistik. Kecenderungan ini akan mempercepat hilangnya peran desa dalam disain otonomi, desentralisasi, dan demokratisasi.

Melemahnya basis sosial otonomi desa, seperti kepemimpinan, kelembagaan, organisasi lokal, sebagai kapital sosial telah mengakibatkan memudarnya kerjasama dan solidaritas sosial, hilangnya kemampuan komunitas lokal mengelola konflik, serta memudarnya swadaya dalam komunitas pedesaan. Pertanyaannya, “dengan perubahan strategi pembangunan pedesaan yang lebih memfokuskan pada pembangunan yang partisipatif dan demokratis, bagaimana bentuk hubungan kelembagaan tata-pengaturan (pemerintahan) desa dalam proses pembangunan komunitas pedesaan dan desa?”

Modernisasi global melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 telah menciptakan “kemandegan” demokrasi di kawasan pedesaan dan di aras desa. Ketika undang-undang tersebut dilaksanakan, desa menjadi suatu “miniatur” negara yang sentralistik dan otoriter. Kepala desa menjadi bagian birokrasi negara dengan sejumlah tugas dan wewenang di bawah kendali birokrasi negara. Kepala desa tidak lagi menjadi pemimpin komunitasnya yang berakar dan mendapat legitimasi dari warga/rakyatnya. Meskipun demikian, pembangunan desa ketika itu mampu menunjukkan “cerita sukses”. Akan tetapi kebijakan pembangunan desa juga menghasilkan kerugian besar. Kesejahteraan hidup

orang desa tidak berhasil ditingkatkan, bahkan kemiskinan di perdesaan telah menjadi penyakit yang kronis. Urbanisasi terus meningkat memberikan kontribusi kemiskinan di perkotaan.

Untuk mengentaskan kemiskinan tersebut berbagai program bantuan mengalir ke kawasan perdesaan dan di desa. Akan tetapi program-program tersebut tidak meningkatkan kapasitas dan kemandirian komunitas desa, tetapi justru menciptakan ketergantungan desa terhadap supra-desa. Program-program tersebut juga melemahkan kapital sosial di komunitas desa. Dalam hal ini, program-program bantuan tersebut telah menjadi skenario “pembangunanisme” pemerintah yang berkuasa yang berkuasa ketika itu. Akibatnya, komunitas desa secara struktural semakin tak berdaya dan warga komunitas desa mengalami kemiskinan struktural.

Sementara itu, sejak otonomi desa dan daerah diterapkan melalui implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, ternyata desa dan komunitas desa belum mampu melepaskan dari *mainstream* pertumbuhan ekonomi dalam rangka menembus kendala struktural tersebut, yang sangat terasa di perdesaan ketika terjadi krisis dan resesi ekonomi. Oleh karena didesak oleh kebutuhan menjawab problem kemiskinan dan keterbatasan sumberdaya alam, aktivitas ekonomi baru ternyata ditempuh juga dengan cara-cara kapitalisasi desa, seperti membuka selebar-lebarnya agar investasi masuk ke desa dan kawasan perdesaan tanpa kendali sebagai bentuk kebijakan “ramah” terhadap pasar. Akan tetapi yang terjadi adalah “pengerukan” sumberdaya desa, dengan aliran keuntungan hasil produksi desa ke luar, seperti ke daerah perkotaan, pasar, dan kelompok elit. Akibatnya, *bargaining position* warga dan komunitas desa semakin melemah ketika berhadapan kekuatan-kekuatan pasar.

Dalam konteks pemberdayaan komunitas desa, yang disatu sisi ditandai dengan perkembangan kapital sosial desa, disisi lain dilakukannya proses modernisasi, membutuhkan rekonstruksi format yang sesuai dan relevan. Sampai sejauh ini adopsi terhadap gagasan *good governance* tidak dapat dioperasionalkan dan berhasil dengan cepat. Hal tersebut terjadi karena terdapat kecenderungan resistensi baru masyarakat desa dan perubahan tersebut dianggap sebagai ancaman baru. Fenomena tersebut penting diantisipasi dampaknya, terutama dalam kerangka pergeseran dari dominasi negara ke hegemoni pasar. Meskipun komunitas desa telah lepas dari dominasi negara, tetapi disisi lain komunitas desa menghadapi ketidakpastian pasar.

Kekuatan pasar telah memperluas pengaruhnya sampai ke aras desa-desa di Indonesia. Dampaknya, berlangsungnya mobilisasi sumberdaya lokal yang secara mendasar diformulasikan dalam disain penetrasi Kapitalis. Dalam konteks ini, Kapitalisme di Indonesia telah membuka arena baru dengan menciptakan konfigurasi sistem politik yang pada kondisi tertentu mampu mendeligitimasi peran negara dalam tatanan sosial, ekonomi, dan politik sampai ke aras desa. Paham kebebasan dengan mudah menetapkan isme nya sebagai alternatif arah

struktural dalam proses pembangunan perdesaan. Sintesis jawaban hasil analisis spesifik tersebut dikonstruksikan untuk merumuskan tata-pengaturan desa untuk memberdayakan komunitas desa.

struktural dalam proses pembangunan perdesaan. Sintesis jawaban hasil analisis spesifik tersebut dikonstruksikan untuk merumuskan tata-pengaturan desa untuk memberdayakan komunitas desa.

## 2 | KERANGKA PEMIKIRAN

Tulisan Kerangka Pemikiran merupakan “gagasan-gagasan” teoritis dan konseptual yang menggambarkan secara logis dan argumentatif bagaimana pendekatan yang digunakan untuk memahami kemitraan dalam tata pemerintahan desa dan pemberdayaan komunitas perdesaan dengan menggunakan perspektif kelembagaan. Konsep-konsep *governance*, *empowerment*, dan perspektif kelembagaan dan kemitraan (*partnership system*) menjadi konsep penting dalam kerangka pemikiran.

### 2.1. Otonomi dan Desentralisasi dalam *Governance System*

Asumsi utama dalam studi mengenai kemitraan dalam tata pemerintahan desa dan pemberdayaan komunitas pedesaan dengan menggunakan perspektif kelembagaan adalah, bahwa “pemberdayaan komunitas desa dengan memperkuat kapasitas kelembagaan desa dan menciptakan kemandirian ekonomi dan politik desa secara berkelanjutan dapat ditempuh melalui proses transformasi pembaharuan tata-pengaturan (*governance reform*) dengan reformasi kebijakan dan penguatan gerakan sosial”. Demokrasi menjadi “*cultural core*” dalam pembaharuan pola hubungan pemerintah dan rakyat. Otonomi daerah dan desa merupakan “rujukan utama” dalam pembaharuan relasi antar-multi stakeholder dan relasi pusat-daerah-desa.

Otonomi daerah dan desa sebagai salah satu konsep sistem tata-pengaturan (*governance system*) yang penting dalam sejarah politik-pembangunan nasional merupakan keputusan yang sepantasnya disambut baik oleh semua pihak. Dalam konsepnya, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara eksplisit ataupun implisit mengedepankan cita-cita untuk menegakkan prinsip-prinsip demokrasi (kesetaraan, kesejajaran, etika egalitarianisme), sistem administrasi pemerintahan berorientasikan desentralisme yang elegan, menghargai prakarsa dan hak-hak politik masyarakat lokal, memperjuangkan kemandirian dan kedaulatan sistem sosial-ekonomi lokal serta mengedepankan prinsip ketidaktergantungan sosial-politik daerah dari semua pihak.

Konsep otonomi daerah juga memberikan platform bagi sistem administrasi pembangunan yang memungkinkan setiap *stakeholder* mengaktualisasikan cita-cita pencapaian derajat kesejahteraan sosial-ekonomi lebih baik (*better and sustainable socio-economic standard of living*) serta lingkungan yang berkelanjutan (*sustainable environment*) secara aspiratif. Otonomi daerah memberikan landasan yang memadai bagi semua pihak untuk mengelola sistem pembangunan melalui proses-proses perumusan kebijakan yang demokratis-partisipatif, inklusif-

kollektivistik, tumbuhnya semangat *collegiate-participatory development*, menekan peluang terjadinya konflik diametral antar pihak, menghargai keberadaan semua pihak terutama komunitas adat/lokal, serta menjunjung tinggi asas perbedaan pandangan dan pluralisme dalam pemutusan kebijakan.

Sebagai keputusan inovatif di bidang politik-pemerintahan yang bertujuan mengoreksi dan mendekonstruksi konsep “sentralisme-otoritarian” sistem pemerintahan era Orde Baru ke arah yang lebih populis-demokratis, otonomo daerah dan desa memerlukan waktu yang cukup untuk menyesuaikan dirinya dengan realitas tatanan-sosial sistem kemasyarakatan di Indonesia agar berjalan efektif sesuai cita-cita. Dalam perjalanannya, implementasi otonomi daerah dan desa juga tidak sedikit menghadapi persoalan-persoalan struktural, kultural, kelembagaan yang besarannya beragam menurut kawasan dan sistem sosial-kemasyarakatan setempat. Penataan sistem tata-pengaturan baru yang berorientasikan desentralisme di tingkat kabupaten/kota dan desa, menghadapi persoalan-persoalan struktural, kultural, kelembagaan, psikologikal, dan administratif di aras “hubungan antara pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah desa-desa” di bawahnya. Wewenang yang melimpah di tingkat pemerintah kabupaten/kota akibat berlakunya otonomi daerah, telah menyebabkan munculnya gejala “sentralisasi” kekuatan dan akumulasi kekuasaan yang berlebihan babak baru di tingkat otoritas-kabupaten/kota. Akibatnya, kemandirian desa kembali mengalami persoalan reduksi-kekuatan yang sangat berarti. Desa kembali mengalami *dependency-syndrome*, yang situasinya mirip sebagaimana terjadi pada era orde baru. Ketergantungan sosial-ekonomi dan politik desa terhadap otoritas *central-government* di masa orde baru kini beralih ketergantungan struktural terhadap pemangku otoritas kabupaten/kota. Desa tetap menghadapi persoalan inferioritas serta ketidakmandirian dan “ketidakberdaulatan” atas wilayahnya dikarenakan ketidakmampuan “berkompetisi serta bersaing” melawan kekuatan yang dimiliki oleh otoritas kabupaten. Dengan kata lain, pembaharuan sistem tata-pemerintahan di tingkat kabupaten/kota sebagaimana melekat pada konsep otonomi daerah dan desa, belum sepenuhnya memberikan dampak perubahan berarti terhadap sistem tata-pengaturan di tingkat desa dan kabupaten/kota.

Jika konsep otonomi daerah dan desa menghadapi persoalan yang sama dihadapi oleh sistem tata-pengaturan di eraorde baru, yaitu kegagalan sistem kelembagaan dalam meredam “sentralisasi kekuatan politik dominan”, maka diperlukan solusi alternatif yang jitu untuk mengatasinya. Sampai sejauh ini dalam proses pembangunan pedesaan, dari beberapa kasus kabupaten, menunjukkan bahwa pendekatan kolaboratif dengan membangun sinergy diantara tiga kekuatan (“ruang kekuasaan”), yakni *civil society*, *state (government)*, dan *private sector* memberikan indikasi-indikasi yang potensial menanggulangi persoalan tersebut di atas, baik pada aras kabupaten/kota (daerah) maupun pada aras desa. Secara konseptual, pendekatan kolaboratif tersebut diperkirakan mampu menciptakan rural governance system yang demokratis, desentralistik, partisipatoris dan lebih menjamin kesejahteraan masyarakat lokal.

## Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Komunitas Pedesaan dalam Perspektif Kelembagaan

Jawaban atas pertanyaan pokok kajian tersebut penting karena secara spesifik dan plural menjadi dasar strategi pemecahan beragam permasalahan dalam sistem tata-pemerintahan pembangunan pedesaan, yang pada era OTDA ini menunjukkan gejala-gejala terbentuknya eksekutif sosial-ekonomi dan politik yang potensial untuk berkembang menjadi destabilizing factor sehingga mereduksi capaian proses pembangunan pedesaan yang dicita-citakan bersama.

Innovasi rancangan sistem tata-pengaturan dalam pembangunan pedesaan yang hendak dihasilkan oleh proyek studi-aksi ini, diharapkan dapat menjawab persoalan-persoalan di atas yang pada akhirnya mampu memberdayakan/memperbaiki kapasitas sosial-ekonomi dan politik sistem sosial-komunitas lokal/desa. Rumusan reformasi tata-kelembagaan yang lebih adil, baik pada aras dalam-desa maupun antara otoritas desa dengan otoritas kabupaten/kota. Sumbangan berarti bagi tercapainya sistem yang lebih kondusif dalam pencapaian cita-cita demokrasi serta kesejahteraan sosial-ekonomi dan lingkungan desa dalam kerangka sistem tata-pengaturan (*governance system*) yang dikonstruksikan dengan mensinergikan "kekuatan-kekuatan" *civil society*, *state (government)*, dan *private sector*.

Transformasi desa memerlukan *sinergy* atau *linkage* diantara aktor *civil society*, *state (government)*, dan *private sector* maupun diantara transformasi politik (desentralisasi dan demokratisasi) dengan transformasi ekonomi (pembangunan dan industrialisasi). Dari perspektif kelembagaan di aras desa dan pedesaan, *synergy* atau *linkage* tersebut diinterpretasikan sebagai suatu "pengorganisasian" dalam pengelolaan sumberdaya di aras desa dan di kawasan pedesaan. Kehadiran dan perkembangan kelembagaan di aras desa yang mampu mensinergikan tiga "ruang kekuasaan" tersebut dan menjadi wadah transformasi politik dan ekonomi menjadi kebutuhan yang signifikan.

### **2.2. Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Desa: Suatu Proses Pemberdayaan Komunitas Desa**

Prinsip kesetaraan bagi para stakeholder merupakan sebuah kunci keberhasilan dalam membangun kemitraan. Akan tetapi menurut kenyataan di lapangan, komunitas desa sebagai stakeholder berada pada posisi paling lemah sehingga diperlukan pemberdayaan. Melalui peningkatan kapasitas kelembagaan diharapkan akan dapat meningkatkan kemampuan komunitas desa, sehingga pada saatnya nanti mereka akan dapat memiliki peran yang sebanding dengan stakeholder yang lainnya. Dengan demikian posisi mereka dalam kemitraan dapat disejajarkan dengan stakeholder lainnya.

Kapasitas kelembagaan adalah tingkat kemampuan suatu badan/lembaga/organisasi dengan struktur pengorganisasian tertentu, proses-proses kerja, dan budaya kerja yang erat hubungannya dengan keterampilan dan kualifikasi individu berupa uraian pekerjaan, motivasi dan sikap kerja dari individu-individu yang mendukung kelembagaan tersebut. Di samping itu erat pula hubungannya

dengan aras sistem yang menetapkan kerangka yang memungkinkan dan yang membatasi sinergi dari tiga "ruang kekuasaan" tersebut di atas.

Kapasitas kelembagaan juga merupakan proses manajerial dalam konteks: (1) mengidentifikasi dan menganalisis persoalan lokal untuk merancang tanggapan yang tepat; (2) mengerahkan dan mengelola sumberdaya; (3) mengkomunikasikan dan mengkoordinasikan implementasi kebijakan; dan (4) memecahkan konflik lokal (Uphoff and Esman, 1974). Kapasitas kelembagaan tidak dapat dipandang sebagai sesuatu yang statis tetapi perlu ditempatkan sebagai suatu konteks dinamis dalam proses-proses perubahan sosial.

Secara historis, dengan perspektif tersebut kapasitas kelembagaan desa memiliki keterbatasan (*powerless*) dalam menjalankan fungsi regulasi, pelayanan dan pemberdayaan atau fungsi pengaturan (*governance*), pembangunan dan gerakan sosial. Fenomena tersebut terjadi karena sejak dulu penguatan kapasitas kelembagaan desa dalam kerangka *governance system* tidak diperhatikan oleh pemerintah. Sampai sejauh ini yang dilakukan adalah secara nasional telah dirumuskan langkah-langkah konkrit untuk pengembangan kapasitas kelembagaan di tingkat daerah untuk mendukung desentralisasi, itupun masih terbatas pada kelembagaan pemerintah. Akan tetapi di kabupaten/kota dan desa, sampai sekarang belum ada instrumen kebijakan dan kerangka kerja yang memadai untuk mengembangkan kapasitas kelembagaan desa.

Oleh karena itu, sangat signifikan untuk merumuskan kebijakan atau regulasi dan membuat kerangka kerja peningkatan kapasitas kelembagaan desa sebagai suatu wujud pemberdayaan komunitas desa. Peningkatan kapasitas kelembagaan desa merupakan sesuatu yang sistemik dan manajerial, yang didalam mengandung proses interaksi, komunikasi, dan relasi diantara tiga "ruang kekuasaan" di aras desa. Rencana strategis desa, rencana pembangunan desa, peraturan desa, dan keuangan desa yang dirancang secara partisipatif dengan peranserta multi-stakeholder merupakan basis dan instrumen penguatan kapasitas kelembagaan desa.

Dalam konteks ini, peningkatan kapasitas kelembagaan desa tidak hanya sekedar melaksanakan program-program pendidikan, pelatihan, penataran, penyuluhan, sosialisasi dan lain-lain. Akan tetapi peningkatan kapasitas kelembagaan desa sebagai wujud pemberdayaan komunitas desa perlu merujuk kepada reformasi kelembagaan desa yang tidak dalam pengertian linear, sehingga dapat terpenuhinya tuntutan dan kebutuhan otonomi desa, sebagai suatu cara pendekatan ke arah pemerintahan (pengaturan), administrasi dan pengembangan mekanisme-mekanisme partisipatif yang tepat guna memenuhi tuntutan yang lebih demokratis.

Menurut Milen (2001), peningkatan kapasitas kelembagaan adalah suatu proses berkelanjutan dimana individu, kelompok, organisasi, dan komunitas (masyarakat) meningkatkan kemampuannya dalam kapasitas regulasi, yakni kemampuan pemerintahan desa mengatur kehidupan desa dan sumberdayanya

### Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Komunitas Perdesaan dalam Perspektif Kelembagaan

berdasarkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat untuk menciptakan ketertiban, keamanan, keseimbangan, keadilan, dan keberlanjutan. Selain itu, peningkatan kapasitas ekstraksi, yakni kemampuan mengumpulkan, mengerahkan, dan mengoptimalkan aset-aset komunitas desan untuk menopang kebutuhan masyarakat desa, pemerintah desa, dan *private sector*. Menurut De Soto (2001), peningkatan kapasitas ekstraksi ini adalah kemampuan komunitas desa memformulasikan aset-aset komunitas desa menjadi kapital.

Dalam peningkatan kapasitas kelembagaan desa, relevan sebagai suatu upaya pemberdayaan adalah peningkatan kapasitas distributif. Kapasitas distributif adalah kemampuan pemerintah desa mendistribusikan atau "*sharing*" kekuasaan yang diterjemahkan sebagai pembagian sumberdaya desa secara seimbang dan merata sesuai dengan prioritas kebutuhan komunitas desa. Selanjutnya, diperlukan peningkatan kapasitas responsif, yakni kemampuan untuk peka dan memiliki daya tanggap terhadap aspirasi atau kebutuhan warga masyarakat untuk dijadikan sebagai basis dalam perencanaan kebijakan dan pembangunan komunitas desa. Terakhir adalah peningkatan kapasitas jejaring dan kerjasama. Kapasitas jejaring adalah kemampuan komunitas desa mengembangkan jaringan kerjasama dengan pihak-pihak luar dalam rangka mendukung kapasitas ekstraktif, termasuk untuk membangun kerjasama antar-komunitas desa. Secara komprehensif, kelima peningkatan kapasitas kelembagaan desa tersebut merupakan upaya pemberdayaan komunitas desa.

### 3 | DINAMIKA KELEMBAGAAN TATA-PENGATURAN DAN PEMBERDAYAAN KOMUNITAS DESA

Pada bagian pertama Bab III substansi tulisan ini, dipaparkan hasil analisis data empiris kualitatif mengenai kasus dinamika kelembagaan tata-pengaturan komunitas di lima provinsi: Aceh, Sumatera Barat, Jawa barat, Bali, dan Papua. Selanjutnya, pada bagian kedua dari bab ini dipaparkan juga hasil analisis mengenai kasus pemberdayaan komunitas desa di lima kasus provinsi seperti tersebut di atas. Terakhir, pada bagian ketiga disedkripsikan hasil analisis kelembagaan tata-pengaturan dengan pemberdayaan komunitas desa.

#### 3.1. Dinamika Kelembagaan Tata-Pengaturan Komunitas Desa

Proses-proses dan pola-pola relasi antara warga komunitas (masyarakat) desa dengan pemerintah dan pasar (*private sector*) dalam pengelolaan sumberdaya lokal dan berbagai aktivitas komunitas desa yang beragam merupakan fokus telaahan dalam dinamika kelembagaan tata-pengaturan (*governance system*) komunitas desa. Fokus telaahan pada proses dan pola-pola relasi tersebut menjadi penting karena munculnya argumentasi bahwa kelembagaan desa berbasis komunitas tidak mampu mengembangkan organisasi dan pengorganisasiannya berlandaskan pada kekuatan finansial dan kapital sosial komunitas desa.

Tiga premis yang perlu dikaji karena telah menjadi isu sentral tentang ketidakmampuan kelembagaan desa berbasis komunitas adalah: (1) Kelembagaan desa berbasis komunitas pada umumnya tidak memiliki kemampuan untuk mengorganisasi diri sendiri; (2) Sumberdaya manusia yang menopang kelembagaan desa berbasis komunitas tersebut memiliki kompetensi kebudayaan (*cultural competency*) yang rendah sehingga tidak memiliki kemampuan untuk melakukan transformasi politik dan sosial ekonomi di aras desa; dan (3) Oleh karena itu, kelembagaan desa memerlukan dukungan sistem yang radikal dan murah untuk mendukung berbagai upaya dalam mentransformasikan dirinya untuk memiliki kapital sosial, budaya, dan ekonomi yang kuat dalam menghadapi bias kepentingan kekuatan pasar.

Apabila argumentasi dan premis-premis tersebut dapat dibuktikan dan benar, maka pada gilirannya akan memberikan konsekuensi yang sangat besar bagi pemberdayaan warga komunitas pedesaan melalui kelembagaan desa tersebut. Konsekuensinya, perancangan pemberdayaan komunitas desa dilaksanakan tanpa mempertimbangkan pentingnya pengembangan kemampuan komunitas

Ruang pemanfaatan dalam kawasan *gampong* dibagi menjadi tiga macam penggunaan, yaitu untuk tempat hunian, kawasan budidaya, dan kawasan milik bersama. Kawasan yang digunakan untuk keperluan tempat hunian disebut sebagai *tanoh gampong*, yang digunakan untuk keperluan mendirikan rumah. Kawasan budidaya atau kawasan untuk bercocok tanam terdiri sawah, ladang, dan kebun. Kawasan budidaya umumnya milik perseorangan, kecuali kawasan budidaya yang telah ditetapkan sebagai harta *mukim* dan *gampong*. Kawasan milik bersama merupakan tanah atau perairan yang berada di bawah otoritas *gampong* dan tidak dimiliki secara pribadi akan tetapi boleh digunakan untuk mencari nafkah.

Tradisi pembagian kawasan atau ruang pemanfaatan tersebut telah berlangsung ratusan tahun di Aceh dan pengaturannya berada dalam kekuasaan *mukim* dan *gampong*. Oleh karena itu kelembagaan untuk pengaturan ruang pemanfaatan tersebut berada di bawah kendali *mukim* dan *gampong*, sesuai dengan kondisi dan adat setempat. Sebagai contoh, peranan *Kejeureun Blang* adalah mengatur air sawah, membuat jadwal kegiatan bersawah dan memimpin ritual-ritual menyangkut budidaya sawah. Kelembagaan *Kejeureun Blang* ini bertingkat dari *Mukim* sampai dengan tingkat blok-blok sawah. Biasanya seorang Imeum *Mukim* sekaligus juga menjadi kepala *Kejeureun Blang* seluruh *Mukim*. Dalam musyawarah *Mukim* di Masjid Jami, dipilih *Kejeureun Blang* dari desa-desa yang dicakup oleh *Mukim*. *Kejeureun Blang* yang dipilih bebas mengangkat pembantu-pembantunya. Bisa terjadi bahwa beberapa desa yang sawahnya saling berkaitan berada dibawah satu *Kejeureun Blang*.

Dengan pembagian wilayah pemanfaatan disertai kelembagaan yang mengatur, tercipta ketertiban pengorganisasian dan pengelolaan sumberdaya lokal dan mampu mencegah terjadinya konflik. Kekuatan lain pada sistem pembagian ruang pemanfaatan berdasarkan adat Aceh tersebut adalah berupa pelimpahan wewenang kepada kelembagaan-kelembagaan lokal untuk mengorganisir anggotanya dan berhak menyelesaikan konflik yang terjadi di kawasannya. Dengan demikian dapat dibangun dasar-dasar untuk mengkonstruksikan pengorganisasian komunitas desa secara horizontal dan vertikal, mulai dari tingkat kelompok terendah sampai dengan tingkat antar komunitas di bawah otoritas *mukim*. Manfaat lain dari pembagian ruang kelola dan sistem adat yang mengaturnya adalah mempermudah kontrol sosial terhadap sumberdaya lokal baik yang merupakan milik individual maupun milik publik, sehingga dapat digunakan sebaik mungkin untuk kesejahteraan warga komunitas *gampong* dan *mukim*.

Hak untuk memanfaatkan sumberdaya lokal, baik sumberdaya alam milik bersama maupun yang sudah dimiliki secara pribadi merupakan sesuatu yang asasi dan melekat pada kelembagaan *gampong* dan *mukim* di Aceh. Oleh karena itu diperlukan "pengakuan" hak terhadap *mukim* dan *gampong* dalam pengelolaan sumberdaya lokal, baik oleh pemerintah maupun pihak swasta. "Pengakuan" hak tersebut mencakup tiga macam hak, yaitu hak terhadap sumberdaya alam itu

## Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Komunitas Perdesaan dalam Perspektif Kelembagaan

sendiri (hak kepemilikan), dan hak untuk memanfaatkan sumberdaya dan hak ikut campur dalam keputusan-keputusan pengelolaan sumberdaya (Dietz, 1998).

*Gampong* sebagai kesatuan masyarakat adat sampai sejauh ini masih berhak mempertahankan segenap sumberdaya sosialnya, sebagai bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan sehari-hari. Hak-hak tersebut diantaranya adalah hak untuk mempertahankan sistem kelembagaan yang mengurus tatanan kehidupan warganya, lingkungan kekerabatan, dan untuk mengatur pengelolaan sumberdaya alam. Dengan demikian memungkinkan warga komunitas membangun sistem solidaritas diantara sesamanya, sebagai salah satu kapital sosial dalam kehidupan *gampong*.

Kelembagaan *gampong* beserta norma-norma pengaturnya dapat dikembangkan dan digunakan secara sempurna bila kelompok warga komunitas berada di *gampong* nya sendiri. Dengan demikian memungkinkan *gampong* untuk mengatur bukan hanya terhadap kehidupan warga *gampong* semata dalam berinteraksi dengan sesamanya, tetapi juga tentang hubungan mereka dengan tanah ulayat yang menjadi warisan leluhurnya.

Dalam hubungannya dengan penguatan kelembagaan *mukim* tampaknya diperlukan suatu kontrak sosial baru, terutama untuk merekonstruksi hubungan timbal balik antara *mukim* dan *gampong* dan antara *gampong-gampong* dalam sebuah *mukim*. Hal ini diperlukan karena kelembagaan *mukim* telah mengalami perubahan. Selain itu *gampong-gampong* telah menjalankan pemerintahan sendiri yang lepas dari kontrol *mukim* dalam 20 tahun terakhir ini. Dalam kondisi seperti itu, dapat diidentifikasi beberapa *mukim* sudah tidak lagi terlalu berperan. Berdasarkan kedua kondisi tersebut, maka *gampong-gampong* dalam sebuah *mukim* perlu menciptakan kembali kontrak sosial baru di tingkat *mukim*, sehingga dapat memperlancar kembali proses rekonstruksi kehidupan bersama dalam suatu *mukim*.

Setelah menciptakan kontrak sosial baru, yang perlu dilakukan adalah penguatan kelembagaan *gampong* dan *mukim* melalui upaya peningkatan kapasitas kelembagaan. Peningkatan kapasitas kelembagaan *mukim* dan *gampong*, menurut pandangan warga komunitas tersebut adalah melalui peningkatan kepemimpinan dengan komitmen moral, kesetiaan kepada rakyat, kemampuan berkomunikasi, dan relatif bebas dari persoalan keuangan. Di samping itu, masih tetap diperlukan upaya peningkatan kapasitas kelembagaan tersebut dengan mengembangkan format yang lebih menyeluruh agar peranan *mukim* sebagai unit pemerintahan dapat berjalan optimal tanpa menghilangkan hakikat dari kedudukan dan peranan *mukim* sebagai kelembagaan adat. Berbagai gagasan, agar setiap *mukim* merekonstruksi kembali pengalaman-pengalaman masa lalu dalam menjalankan administrasi pemerintahan dan dalam menjalankan tradisi adat. Hal ini perlu agar secara signifikan terlihat muatan dan kekuatan lokal yang khas (Boks 1).

Demikian pula pada tingkat *gampong*, keberadaan *keuchik*, *teungku meunasah* dan *tuba peut gampong* sangatlah menentukan. Oleh karena itu peningkatan kualitas

kepemimpinan pada tingkat *gampong* menjadi sangat penting. Harapan warga komunitas *gampong*, pemimpin *gampong* adalah orang yang terbaik, setia kepada warganya, dan memiliki visi memajukan *gampong* nya. Kesetiaan kepada warga *gampong* dan kemauan untuk memajukan *gampong* merupakan modal dasar dalam kepemimpinan *gampong* di masa depan. Tanpa kesetiaan pimpinan *gampong* akan dibiarkan sendirian dan tanpa kemauan pimpinan *gampong* tidak dapat menciptakan kemajuan, karena hanya menunggu adanya bantuan dari luar komunitasnya.

#### Boks 1. Peningkatan Kapasitas Kelembagaan dan Pengelolaan Sumberdaya

Dalam konteks pengelolaan sumberdaya lokal, pembagian ruang pemanfaatan dalam pemerintahan desa tidak berjalan sebagaimana diharapkan, disebabkan instabilitas sosio-politik 'makro' Aceh yang membelenggu seluruh gerak dinamika sosial masyarakat Aceh termasuk di Babah Jurong. Belenggu yang mulai 'lepas' semenjak perjanjian damai GAM-RI tanggal 16.08.2005, belum memberikan suasana yang favorable bagi aktivitas-aktivitas kehidupan masyarakat sipil yang kondusif dan memadai. Rasa-saling-curiga di kalangan warga sipil (pada masa lalu) masih 'terbawa' hingga saat ini. Perasaan dan sikap tersebut terbentuk sangat dalam, dikarenakan rasa-takut dan khawatir yang menyelimuti setiap warga semasa konflik. Pada masa itu, setiap kali ada pertemuan warga di desa, baik GAM maupun TNI selalu datang dan menginvestigasi warga dan menelusuri 'maksud pertemuan' serta 'dibawa kepihak mana hasil pertemuan kelak' akan diarahkan. Kecurigaan-kecurigaan tersebut memberikan dampak 'rasa tidak aman' pada warga. Sebagai reaksinya, warga lebih mengambil sikap 'tidak lagi berkumpul dan bermusyawarah' (daripada dicurigai kedua belah pihak bertikai), sehingga terbentuklah "etika apatisme", "fatalisme-pasrah", dan "sikap tidak-pedul". Moral "safety first" adalah moral yang paling penting dikembangkan pada masa konflik. Dari sinilah kehidupan dan kekuatan *civil-society* meredup dan bahkan padam samasekali. Untuk itu, tampaknya, di masa damai (sejak perjanjian damai GAM-RI) dimana kelompok bertikai telah tiada lagi seperti saat ini (2006), ada kebutuhan yang mendesak untuk menumbuhkan rasa trust dan saling-percaya di kalangan warga, sehingga kehidupan sosial-kemasyarakatan berjalan berangsur normal kembali seperti semasa sebelum konflik di masa 30an tahun lalu. Program penguatan kekuatan sipil akan menghidupkan kelompok-kelompok berorientasi pada pemenuhan kebutuhan kehidupan (seperti forum warga desa, kelompok tani) perlu dirintis ke depan.

Persoalan ketidakberdayaan masyarakat dalam mencukupi kebutuhan-kebutuhan hidup yang terus berkembang adalah masalah perekonomian yang serius. Ketidakpastian dan hancurnya kelembagaan-kelembagaan produksi desa harus dicermati secara seksama. Hancurnya kelembagaan pengelolaan sumberdaya air lokal "Kajeureun Blang" (seperti Subak di Bali) yang melumpuhkan tata-pengelolaan air antar desa dan antar kawasan hulu-hilir, telah menyebabkan "periodisasi tanam-panen di areal persawahan sehamparan" mengalami kekacauan karena air tersedia saat tidak dibutuhkan, sementara air menghilang saat diperlukan. Ada kebutuhan untuk mengembangkan kelembagaan pengelolaan air berbasis komunitas lokal di daerah ini agar manajemen sumberdaya menjadi tertib-teratur dan terkendali dengan baik. Pengembangan dan penumbuhan income generating activities adalah prioritas penting agar dinamika ekonomi desa terbentuk. Program yang bisa ditawarkan adalah pelatihan keterampilan dan pengembangan kelembagaan ekonomi desa.

### 3.1.2. Pemerintahan Nagari dalam Dinamika Kelembagaan Tata Pemerintahan Desa di Sumatera Barat

Telaah mendalam terhadap dinamika kelembagaan tata-pemerintahan nagari dilakukan di Nagari Panninggahan dan Nagari Simanau Kabupaten Solok Provinsi Sumatera Barat. Komunitas Nagari Panninggahan menilai bahwa kelembagaan pemerintahan Nagari yang sampai saat ini berlangsung di Panninggahan masih dominan merujuk kepada bentuk baku yang bersumber dari pemerintah pusat. Berbeda dengan di Nagari Simanau, warga komunitas nagari tersebut umumnya menilai bahwa kelembagaan pemerintahan Nagari Simanau sesuai dengan teritorial asli, tidak saling-tumpang tindih, dan menjalankan fungsinya dengan baik.

Pemerintahan Nagari merupakan perwujudan tata-pemerintahan terendah di Provinsi Sumatera Barat yang mencerminkan pola pemerintahan adat Minangkabau. Pada jaman pemerintahan Orde Baru melalui Undang Undang Nomor 5/1979 yang menyeragamkan nama, bentuk, dan sistem pemerintahan "desa" di seluruh Indonesia menyebabkan kelembagaan Nagari mengalami deinstitutionalisasi. sejak tanggal 1 Agustus 1983 unit pemerintahan terendah Nagari berubah menjadi desa. Sejak tanggal 1 Agustus 1983 unit pemerintahan terendah Nagari berubah menjadi desa. Dengan diberlakukannya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, maka Nagari tidak lagi mengurus masalah "pemerintahan". Hubungan Nagari dengan Desa dan Kecamatan sebatas konsultasi.

Akan tetapi sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, nagari baru merupakan hasil rekonstruksi kesatuan masyarakat hukum, yang menggabungkan antara desa (*local-self government*) dan adat (*self-governing community*) menjadi struktur pemerintahan tunggal di tingkat lokal. Dalam konteks desentralisasi desa (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), secara historis pemahaman terhadap kedua kasus nagari tersebut di atas menunjukkan bahwa nagari di Sumatera Barat memiliki dua status: sebagai *self-governing community* dan *local-self government*. Pada prinsipnya, dengan merujuk undang-undang tersebut di atas, desentralisasi desa merupakan bentuk pengakuan negara terhadap desa sebagai *self-governing community*, dan prinsip selanjutnya adalah pembagian kewenangan dan keuangan desa untuk menciptakan desa sebagai *local-self government*.

Integrasi antara desa dan adat berimplikasi positif terhadap beberapa hal, yaitu: (1) pembentukan pola tata-pemerintahan yang sesuai dengan kondisi lokalitas, adat, dan regulasi negara; (2) sebagai *local-self government* nagari tetap berbasis pada prinsip *self-governing community* sehingga memiliki basis struktural dan kultural yang kuat; (3) kejelasan batas-batas teritorial dan hak penguasaan (*property rights*); (4) penguatan kembali (pemberdayaan) kekuatan lokal dan kapital sosial; dan (5) distribusi kekuasaan dan kewenangan serta keuangan desa. Implikasi-implikasi tersebut menjadi suatu gerakan untuk memutuskan pertentangan masa lalu untuk melangkah ke arah yang lebih baik.

Rekonstruksi nagari di Sumatera Barat merupakan suatu bentuk sinergitas kekuatan adat dan desa dalam prinsip-prinsip *governance system*. Tantangan bagi nagari tidak lagi bertumpu pada benturan agama, adat, dan negara. Akan tetapi telah beralih kepada distribusi kekuasaan, kewenangan, dan keuangan serta fasilitasi kapasitas kelembagaan, seperti yang sedang dihadapi kelembagaan desa di Jawa.

Kasus di Provinsi Sumatera Barat menunjukkan, bahwa pembaharuan tata ekonomi Nagari tidak dapat dipisahkan dari masalah perencanaan pembangunan daerah, yakni: (1) Rencana Karya Pembangunan Daerah (RKPD), untuk jangka waktu 1 tahun; (2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), untuk jangka waktu 5 tahun; dan (3) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), untuk jangka waktu 20 tahun. Selain RKPD, RPJMD, dan RPJPD perencanaan pembangunan daerah juga melekat dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten maupun Provinsi yang menjadi dasar pengembangan pembangunan perekonomian wilayah (Nurrochmat dan Wulandari, 2006)

Kasus tersebut di atas menunjukkan bahwa dalam skema desentralisasi, erat kaitannya antara daerah otonom dengan desa otonom. Dari kasus di Sumatera Barat, dapat diidentifikasi bahwa dalam desentralisasi politik ditegaskan bahwa kelembagaan desa sebagai entitas yang otonom (*local-self government*) memerlukan pembagian kekuasaan dan kewenangan serta tanggung jawab untuk mengelola pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik. Desentralisasi pembangunan memerlukan devolusi perencanaan desa yang menegaskan desa berwenang membuat perencanaan sendiri (*village self planning*). Serta, desentralisasi fiskal, yakni alokasi dana desa untuk membiayai urusan pemerintahan dan pembangunan (Boks 2).

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) lima tahun ke depan, setiap Nagari diarahkan memiliki kelembagaan keuangan yang mandiri yang dapat berbentuk Bank Perkreditan Rakyat ataupun bentuk lembaga keuangan lainnya yang sesuai dan akan dibina oleh Bank Nagari serta kelembagaan terkait lainnya. Namun demikian, agar tidak terjadi kesimpangsiuran dalam pelaksanaannya, maka segala peraturan yang menyangkut kelembagaan ekonomi maupun investasi harus dibuat, misalnya sampai saat ini belum ada suatu aturan yang mengatur tentang mekanisme dan batas investasi dan tata cara dan batas pinjaman Nagari (Nurrochmat dan Wulandari, 2006).

Di dalam desentralisasi politik juga terkandung gagasan desentralisasi pembangunan. Gagasan pembangunan desentralistik pada prinsipnya paralel dan terintegrasi dengan desentralisasi pemerintahan. Di Sumatera Barat (Lihat Boks 2), gagasan utama desentralisasi pembangunan adalah menempatkan desa sebagai entitas yang otonom dalam perencanaan dan pengelolaan pembangunan. Dengan demikian, perencanaan pembangunan nagari dari bawah ke atas (*bottom-up*) telah ditransformasikan sebagai *village self planning*, sesuai dengan batas kewenangan yang dimiliki nagari. Komunitas Nagari

## Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Komunitas Perdesaan dalam Perspektif Kelembagaan

menginginkan perencanaan pembangunan nagari tidak perlu dibawa ke atas, melainkan cukup berhenti di nagari. Artinya, nagari memiliki kemandirian dalam perencanaan pembangunan tanpa instruksi dan intervensi “supra nagari”.

### Boks 2. Perencanaan Partisipatif dalam Tata-Pemerintahan Nagari

Seluruh perencanaan pembangunan, pembangunan fisik, pembangunan mental-spiritual itu kita adakan, rapat Nagari itu namanya, mungkin di daerah lain juga ada, begitu juga di Sumatera Barat namanya Rapat Nagari, rapat nagari ini seluruh unsur yang ada di Nagari diundang, unsur-unsurnya Pemerintahan Nagari, BPN kemudian Ketua Kerapat Adat, kemudian Ketua atau Pengurus Majelis Ulama Nagari, kemudian Pengurus/Ketua Bundo Kandung, kemudian dari Pemuda (Ketua Pemuda), Wali Jorong dan Pemuka Masyarakat yang lain yang dipandang perlu, itu dirapatkan Bu. Perencanaan kita Pembangunan Nagari. Jadi sesuatu yang akan kita bangun kita rapatkan. Jadi kalau sudah diputuskan tinggal melaksanakannya lagi. Jadi kalau ada masalah orang kelelahan kamipun nanti dengan Ketua Kerapatan Adat bahwa jorong ada yang menyangkut dengan bidang agama dan pendidikan kami bekerjasama dengan Ketua Majelis Ulama Nagari namanya MUN bukan menyangkut dengan Bundo Kandung dengan kita koordinasi dengan Ketua atau Pengurus Bundo Kandung dalam Nagari, juga menyangkut dengan SDM itu kita dengan pemudanya termasuk cerdas pandai itukan ada ninik-mamak namanya.

Di dalam cerdas-pandai juga ninik-mamak, alim ulamanya, pemudanya, jorongnya, pemuka masyarakat, itu semua cerdas pandai sebenarnya. Sebenarnya ninik-mamak itukan sudah cerdas pandai, karena dia cerdas-pandai maka dia diangkat dalam kaum, tapi setelah ke Nagari ada ninik-mamak. Alim ulama, pemuda, jorong-jorongnya sebenarnya mereka ini sudah cerdas pandai. Jadi ini ninik-mamak yang tergabung dalam KAN. Jadi ninik-mamak ini organisasinya banyak sekali. Jadi beliau ini ada Datuknya ada lebih kurang 68 jumlahnya, penghulu juga tergabung dalam suatu organisasi KAN (Kerapatan Adat Nagari). Jadi KAN itulah organisasinya, ninik-mamaknya itu penghulunya kepala kaumnya tadi, kan disamping penghulu ada lagi Manti disini ada Pandito ada Hulubalang, Manti itu adalah kaki-tangannya daripada Penghulu menyangkut dengan adat, kalau Pandito itu pembantu dalam bidang agama di dalam penghulunya, kalau Hulubalang itu untuk pesuruh.

Jadi ada Penghulu, ada Manti, Manti yang ahli dalam bidang adat, ada Pandito. Pandito itu ulamanya dari Penghulu, ada Hulubalang itu terdapat dalam organisasi Kerapat Adat Nagari. Jadi kalau Rapat Kerapatan Adat meraka ke empat-empatnya hadir. Kalau Hulubalang itu apa? Hulubalang itu semacam pesuruh. Jadi kalau berperang dialah yang ke depan. Kalau Hulu Adat yang disuruh Serayo istilahnya, cape kaki, ringan-tangan itu organisasi daripada Kerapatan Adat. Mungkin nanti kalau diskusi lebih lanjut kita gali lebih dalam.

Sejarah nagari di Minangkabau menunjukkan bahwa desentralisasi politik dan desentralisasi pembangunan yang dimanifestasikan ke dalam kelembagaan nagari yang baru diperkirakan tidak akan berkelanjutan tanpa dilakukan desentralisasi keuangan sampai ke nagari. Oleh karena itu seperti dipaparkan di atas, sangat mendesak tuntutan warga komunitas nagari untuk membangun kelembagaan keuangan nagari yang mandiri. Tujuannya adalah untuk memastikan

perimbangan keuangan antara pusat, daerah dan nagari. Nagari mempunyai hak dan kesempatan untuk melakukan pungutan pajak maupun retribusi. Hasil pungutan tersebut dapat dikumpulkan langsung oleh nagari tanpa harus disetor kepada kabupaten/kota dan provinsi, untuk pembiayaan urusan nagari. Kebijakan seperti ini memungkinkan penguatan kesempatan dan kepercayaan, tanggungjawab nagari dan sekaligus mengurangi ketergantungan nagari pada kabupaten/kota dan provinsi.

Berdasarkan pengalaman dalam alokasi dana desa, salah satunya di Kabupaten Lima Puluh Kota, memperlihatkan bahwa desentralisasi nagari dari perspektif kelembagaan memiliki beberapa tujuan dan manfaat, yakni mendekatkan perencanaan pembangunan ke warga komunitas nagari, memperbaiki pelayanan publik, menciptakan efisiensi pembiayaan pembangunan nagari yang sesuai dengan kebutuhan komunitas lokal, menggairahkan ekonomi lokal, meningkatkan kapasitas kelembagaan nagari dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan, membuka pengalaman pembelajaran yang berharga bagi tata-pemerintahan nagari, dan merangsang tumbuhnya partisipasi komunitas.

### 3.1.3. Dinamika Kelembagaan Tata-Pemerintahan Desa di Jawa Barat

Kajian di Provinsi Jawa Barat difokuskan berdasarkan telaah di dua desa kasus, yaitu di Desa Nasol, Kecamatan Cikoneng dan Desa Gunung Sari, Kecamatan Sadananya, Kabupaten Ciamis. Struktur organisasi dan kelembagaan pemerintahan desa di kedua desa tersebut sepenuhnya merujuk pada peraturan perundangan yang berlaku. Tidak adanya aturan adat lokal yang khas menjadikan struktur desa sama dengan yang ditetapkan dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 serta Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

Kelembagaan pemerintahan Desa Nasol secara legalitas sangat dipercayai oleh masyarakat untuk melakukan pelaksanaan pemerintahan. *Trust* antara pemerintah desa dan masyarakat dijematani oleh kepala-kepala dusun yang selalu berkecimpung dalam kegiatan sehari-hari secara informal di tempat yang sering dijadikan berkumpulnya masyarakat, termasuk di balai desa dan balai dusun. Pembicaraan berfokus pada sekitar kegiatan pertanian masyarakat, sampai masalah program pembangunan desa.

Staf ekbang Desa Nasol sangat responsif terhadap perlakuan warga desanya. aktifnya ekbang yang terus memonitor, mendapatkan kepercayaan dari masyarakat akan eksistensi lembaga dan aktifitas program pembangunan desa. Pemimpin aparat desa memberikan contoh kepada warganya untuk lebih bisa partisipatif dalam program pembangunan desa.

Kelembagaan desa lainnya yang ada di Desa Nasol yaitu Badan Perwakilan Desa (BPD). berdasarkan UU Otonomi Daerah memiliki empat fungsi diantaranya sebagai wadah sarana menampung aspirasi masyarakat. Aktifitas BPD di Desa Nasol hasil observasi cukup padat, dengan berbagai program-program

**Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Komunitas Perdesaan dalam Perspektif Kelembagaan**

musyawarah. Tingkat musyawarah dimulai dari tingkat dusun, warga desa, musyawarah antar desa dan lebih tinggi lagi musyawarah kecamatan.

Jabatan BPD Di Desa Nasol, dipegang oleh tokoh asli Desa Nasol. Tokoh masyarakat yang menjabat ketua sangat dihormati oleh masyarakat dengan memiliki kemampuan melakukan pengaturan organisasi kelembagaan tersebut. Sesuai dalam Undang-Undang Otonomi Daerah, peran BPD diantaranya mensosialisasikan program-program pembangunan desa, memberikan wadah partisipatif bagi masyarakat desa untuk memutuskan peraturan desa dan melestarikan budaya desa. Secara politik legal BPD memiliki kewenangan bersama dengan Kepala Desa untuk memutuskan persetujuan atas kesepakatan yang dihasilkan dari musyawarah bersama. Fungsi-fungsi tersebut sebagian telah dijalankan oleh BPD Desa Nasol. Beberapa kesepakatan yang telah ditetapkan atas persetujuan BPD yaitu ditetapkan struktur kepanitiaan perbaikan jalan desa, dan ikut serta dalam memutuskan struktur kelembagaan DPC HKTI-KTNA Kecamatan Cikoneng *officio* Desa Nasol (Boks 3).

**Boks 3. Kelembagaan Desa untuk Pengelolaan Air Bersih**

Desa Nasol merupakan desa yang berada didataran tinggi dimana tingkat kemiringan tanahnya menurut data Dinas Kehutanan termasuk sangat curam. Akibat dari kondisi alam tersebut kondisi air bersih untuk kebutuhan rumah tangga sehari-hari sulit didapat karena cepatnya arus air mengalir ke sub das sungai yang berada di bawah tempat pemukiman penduduk. Masyarakat mulai merasakan kebutuhan air bersih. Atas inisiatif pemerintahan desa maka pada tahun 1996, maka desa mengusulkan program untuk membuat saluran untuk menyalurkan air dari sumber mata air yang berada di Dusun Sigung. Pada tahun tersebut dibangun saluran air dengan memakai pipa besi. Pada tahun 2000 pipa saluran yang tadinya pake besi, maka diganti dengan pipa paralon. Hal ini karena semakin terusnya karatan besi dimana hal tersebut akan berdampak tidak higienisnya lagi air ke setiap rumah-rumah penduduk.

Untuk mengelola kebutuhan air bersih masyarakat maka desa dengan warga menetapkan lembaga pengelola yaitu Dewan Pengelola Air bersih Desa Nasol. Pada awal pembentukan lembaga ditetapkan peraturan-peraturan bagi tiap pemakai air, system pembayaran, dan system pembagian hasil dari pengelolaan air. Dalam system pengaturan air, semua pelanggan (rumah) dipakai meterisasi seperti yang dilakukan oleh PDAM pada umumnya. Semua pemakai dikenai harga per meter kubik sebesar 200.00 per meter kubik. Rata-rata masyarakat desa nasol membayar air bersih sebesar 15.000 tiap bulan.

System bagi hasil atas pengelolaan air bersih ditetapkan dalam peraturan desa dimana system pembagiannya sebesar 65%:35%. 65% untuk dewan pengelola, dan 35% untuk pembagian kepada instansi lain yang terkait dalam pengelolaan air, terdiri dari 5% untuk desa, 5% untuk BKSDA, 5% untuk.

Selama ini desa mendapatkan pendapatan besar dari hasil air bersih. Dari total penerimaan PAD, penerimaan air bersih paling besar. Rata-rata desa mendapatkan pendapatan dari air bersih kurang lebih 4.000.000 per tahun.

Kelembagaan lain yang ada di masyarakat yang termasuk ormas yaitu DPC HKTI-KTNA Kecamatan Cikoneng. Ormas ini belum lama terbentuk, tepatnya pada Tanggal 31 Januari 2004. pembentukan organisasi bertujuan untuk meningkatkan kemampuan usaha petani melalui pemberian informasi teknologi, pasar, dan meningkatkan manajerial petani.

Struktur organisasi HKTI-KTNA melibatkan seluruh aktor sosial masyarakat Kecamatan Cikoneng yang meliputi 9 desa terdiri dari Desa Cimari, Nasol, Cikoneng, mulai dari petani, pemuda dan kelompok wanita. Secara struktur KTNA Cikoneng dibagi menjadi beberapa seksi: (1) seksi tanaman pangan; (2) perkebunana dan kehutanan; (3) perikanan; (4) peternakan; (5) wanita tani; dan (6) taruna tani. Struktur kelembagaan HKTI DPC Cikoneng dibagi menjadi beberapa seksi: (1) organisasi dan kelembagaan; (2) pertanian dan kehutanan; (3) seksi diklat dan penyuluhan; (4) seksi agrobisnis dan agroindustri; dan (5) pemuda tani.

Hasil interverisir kelembagaan di Desa Nasol yang lainnya dengan adanya Kelompok neureus mandiri. Unit kelompok terkecil ini merupakan terdiri dari kelompok-kelompok petani dengan tujuan untuk mengembangkan usaha pertanian. Berbagai macam usaha yang ada pada kelompok tersebut terdiri dari budidaya ikan gureme, sius dan nila. Pembagian tugas kelompok seperti wanita tani melakukan aktifitas pembenihan gurame dan pengolahan ikan. Kelompok teruna tani melakukan pembenihan peternakan sapi, ikan gurame, dan budidaya jamur. Disamping itu, budidaya pertanian. Jika dilihat dari prestasi, kelompok tersebut telah meraih beberapa penghargaan tingkat kabupaten dan provinsi. Jumlah anggota pada awal pembentukan sebanyak 29 orang sedangkan sampai Tahun 2005 ini sejumlah 114 orang dengan fasilitas asset luas lahan seluas 7,3 Ha.

Aktifitas Kelompok Neureus Mandiri tidak terlepas dari keterlibatan tokoh masyarakat dan kader muda yang konsen terhadap pembangunan kelompok. Hampir dari anggota masyarakat yang tergabung dalam kelompok Neureus berusaha menanamkan kesadaran akan pentingnya usaha memanfaatkan sumberdaya alam yang dimiliki tanpa mengindahkan aspek kelestarian. Para tokoh muda memperkenalkan usaha tani yang efisien dan menguntungkan seperti pemeliharaan budidaya ikan dengan jenis tertentu sesuai yang diinginkan oleh pasar. Untuk meningkatkan usahanya mereka mencari teknologi yang baik mulai dari bibit benih, penanganan penyakit, cara pengembangbiakan. Aktifitas Neureus mandiri pun melibatkan para tokoh muda. Kaderisasi tokoh mudah menjadi satu divisi tersendiri, dengan tujuan membentuk kader muda untuk berusaha secara bersama-sama

Selain kelembagaan administrasi dan kepemudaan, terdapat pula lembaga ekonomi dengan tipe badan usaha koperasi. Pada tahun 1997 dibentuk 2 koperasi yang bergerak dalam simpan pinjam dan pembayaran listrik. Hampir seluruh pelanggan PLN menjadi anggota koperasi. Pada koperasi Kopernas yang bergerak dalam simpan pinjam memiliki anggota sebanyak 160 orang. Selain itu

### Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Komunitas Perdesaan dalam Perspektif Kelembagaan

pula koperasi kopernas mendapat modal dari BKSDA di bawah proyek reboisasi hutan lindung dan proyek air bersih.

Hasil kajian kelembagaan lokal di Desa Gunung Sari menunjukkan bahwa terdapat beberapa kelembagaan termasuk didalamnya pemerintah desa dan perangkatnya. Kelembagaan yang berbasis ormas, diantaranya Kelompok Masyarakat Tani Nelayan Andalan (KTNA) yang ada di Gunung Sari tidak sebagus di Nasol. Kesadaran masyarakat akan organisasi masih kurang, karena masyarakat masih memprioritaskan curahan waktu untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga. Ketua KTNA Kecamatan Sadananya dipegang oleh tokoh muda yang selalu memberikan pelatihan, dorongan dan motivasi kepada masyarakat.

Ada berbagai kelompok masyarakat yang bergerak diberbagai sektor. Sektor pertanian, kehutanan dan peternakan. Kelompok masyarakat yang bergerak di sektor pertanian aktifitasnya telah padat setelah adanya inovasi pembuatan pupuk organik (bokasi). Proses adopsi pupuk organik mulai diminati masyarakat terlebih dilakukannya demplot oleh KTNA di atas tanah milik desa seluas 20 hektar. Ketua kelompok petani menuturkan masyarakat mulai merasa ada keinginan untuk mencoba membuat. Ada berbagai factor pendorong minat masyarakat diantaranya: (1) Orientasi produksi termasuk kualitas dan kuantitas hasil tanaman. Tanaman padi yang menggunakan pupuk bokasi lebih cepat pelebatan daunnya, disamping itu kualitas dari biji tidak mudah patah jika dilakukan penggilingan; dan (2) Orientasi biaya pembuatan pupuk yang murah. Untuk membuat pupuk bokasi total biaya yang dikeluarkan sekitar 40.000 rupiah per satu kali pembuatan pupuk dengan rincian 20.000 untuk pembelian mikro biologi. Kelompok-kelompok masyarakat lain yang ada, bergerak dalam pengelolaan hutan yang dikembangkan oleh Perhutani bekerjasama dengan pemerintah desa.

Selanjutnya kajian memfokuskan pada kelompok tani hutan Gunung Sari merupakan kelompok yang dibentuk atas kemitraan dengan PT Perhutani dalam mengelola hutan produksi. Ada berbagai fasilitas yang dikembangkan dalam melakukan kemitraan dengan memberikan sarana prasarana seperti pemberian ternak dengan sistem perguliran, kemitraan dalam pengumpulan getah pinus.

Pengelolaan hutan berbasis masyarakat ini didasari atas keputusan Dewan Pengawas Perum Perhutani Nomor 136/Kpts/Dir/2001. Kemitraan dalam penyadapan pinus merupakan implikasi kebijakan PHBM dengan menggunakan sharing yang saling menguntungkan antara mitra (petani) dan perhutani. Selain melakukan aktifitas penyadapan, mitra diperbantukan dalam pengamanan hutan seperti perlindungan dari penjarahan, kerusakan hutan dan kebakaran. Sedangkan pihak perhutani menyediakan peralatan penyadapan.

Desa Batulawang merupakan salah satu desa yang dikaji, dimana masyarakatnya telah memiliki kesadaran tinggi dalam melakukan aktifitas penanganan pemanfaatan dan pelestarian lahan. Kesadaran tersebut memiliki tujuan berusaha mengkonservasikan tanah untuk tujuan ekonomi keluarga. Apresiasi

masyarakat dalam mengelola lahan tidak lepas dari aktifnya pemerintah desa dalam melakukan penyuluhan pertanian yang disertai dengan demplot-demplot di kawasan lereng pegunungan Batu Lawang. Aktifitas konservasi masyarakat ditunjang oleh beberapa *social actor* yang terlibat diantaranya tokoh masyarakat yang memiliki pengetahuan dalam masalah tata cara pembibitan, tokoh agama, aparat desa dan para pegawai perusahaan PT Albasia yang menerapkan pengelolaan perkebunan secara bersama-sama dengan masyarakat desa.

Kajian terhadap kelembagaan desa ini mengindikasikan bahwa rendahnya tingkat *sustainability* dan *survivability* kelembagaan komunitas lokal karena belum berhasil dikembangkannya jejaring (*networking*) antar kelembagaan tersebut, baik secara horizontal maupun vertikal. Secara horizontal, kelembagaan komunitas lokal yang ada belum mampu membangun dan mengembangkan jejaring dengan berbagai kelembagaan lain di luar komunitasnya. Akan tetapi kecenderungan ke arah itu sudah tampak, yakni dengan upaya diversifikasi usaha yang dilakukan oleh kelembagaan tersebut. Sedangkan secara vertikal, pemerintah dengan kebijakannya masih belum memberikan ruang yang luas bagi partisipasi anggota kelembagaan komunitas lokal untuk mengembangkan kreatifitasnya dan dalam proses pengambilan keputusan.

Dengan demikian, pemerintah perlu mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang merupakan *institutional incentive* dan menjadi fasilitator untuk membangun hubungan antar-kelembagaan atau jejaring antar-kelembagaan yang berbasis pada kelembagaan-kelembagaan di tingkat komunitas. Secara empiris, studi ini membuktikan bahwa kelembagaan-kelembagaan komunitas lokal yang mengakar pada kelembagaan tradisi-religi dan komunitasnya lebih mampu bertahan dan *survive* dalam menghadapi pengaruh faktor-faktor eksternal, termasuk persaingan global.

#### 3.1.4. Dinamika Kelembagaan Tata-Pemerintahan Desa Dinas dan Desa Adat di Provinsi Bali

Desa Selanbawak Kecamatan Marge dan Desa Samsam Kecamatan Kerambita, keduanya di Kabupaten Tabanan, adalah desa-desa kasus yang ditelaah secara mendalam dalam studi ini. Dalam perspektif tata pemerintahan desa, kedua desa tersebut termasuk “korban” penyeragaman sistem pemerintahan desa yang menyebabkan terjadinya proses marginalisasi desa-desa adat di Bali. Proses tersebut telah dimulai sejak jaman pra-kolonial. Ketika itu, perbekel atau punggawa adalah wakil raja di daerah. Hal ini berarti, meskipun desa-desa Bali tetap dipimpin oleh para tetua atau bendesa, namun dengan masuknya pengaruh “atas” (raja) ke desa, maka desa itu mendapat pengawasan dari raja.

Secara historis desa dalam pengertian desa adat berkembang lebih awal dibandingkan dengan desa dinas. Desa adat terkait erat dengan sistem religi masyarakat. Sedangkan desa dinas merupakan bentukan pemerintah yang dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan pemerintah sampai dengan ke

Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Komunitas Perdesaan dalam Perspektif Kelembagaan

tingkat desa. Lebih jauh, ketika itu hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Sistem norma dalam struktur desa adat dibangun berlandaskan konsepsi “Tri Hita Karana”, yang terdiri dari “Parahyangan” berupa tempat suci pemujaan kepada Tuhan (“Pura”); “Pawongan” yaitu manusia atau warga desa; serta “Palemahan” yang merupakan wilayah desa. Desa adat dipimpin oleh seorang “Bendesa Adat”, yang membawahi “kelian-kelian” adat di “banjar adat”. Berbeda dengan desa dinas yang merupakan desa administrasi pemerintahan di bawah kecamatan dan dipimpin oleh seorang kepala desa.

Pada umumnya desa-desa dinas di Bali juga merupakan desa adat, yang berarti bahwa dusun-dusun ataupun lingkungan di bawah desa dinas juga merupakan suatu “banjar” adat. Terdapat kasus telaahan, bahwa desa adat meliputi dua desa dinas. Bendesa adat, yaitu pemimpin desa adat, dalam memimpin segala kegiatan adat dan keagamaan harus mengkoordinasikan dua kepala desa dinas. Kasus lain, ada desa dinas yang dipimpin oleh kepala desa membawahi lebih dari sepuluh dusun yang juga merupakan banjar-banjar adat.

Dalam sistem administrasi pemerintahan desa (dalam hal ini adalah desa dinas), ketika merujuk kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, merupakan bagian sistem pemerintahan di bawah kecamatan. Dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan kepala desa dinas dibantu oleh beberapa kepala dusun atau kelian dinas, atau kepala lingkungan jika wilayahnya berada di ibukota kabupaten/kota/provinsi.

Dalam setiap aktivitasnya, warga komunitas disebut sebagai “kerama banjar”. Sistem sosial banjar dalam pengertian banjar adat lebih tampak kental jika dibandingkan aktivitas banjar dinas atau dusun. Banjar mengatur segala aktivitas sosial masyarakat di Desa Selanbawak dan Desa Samsam karena seluruh kerama banjar adalah penganut Agama Hindu Bali yang sangat erat kaitannya dengan masalah-masalah adat, sehingga ciri sosial-relegius banjar tampak dengan nyata. Hal tersebut dilandasi atas “trepti” atau ketentuan-ketentuan banjar yang terdapat dalam “awig-awig” desa adat maupun “awig-awig banjar”, yang meliputi “trepti ring tata agama”, “trepti ring pawongan”, dan “trepti ring palemahan”, yang masing-masing artinya setiap aktivitas berbanjar yang ditujukan untuk kepentingan bersama selalu dilandasi atas rasa tertib mengikuti ketentuan-ketentuan beragam, tertib bermasyarakat, dan tertib berwilayah. Ketiga “trepti” tersebut dilaksanakan tanpa memandang golongan ataupun status sosial ekonomi “kerama banjar”.

Sesuatu yang relatif menonjol berdasarkan hasil pengamatan adalah bahwa dalam setiap aktivitas “banjar” terdapat sarana-prasarana pendukung kegiatan, yang erupa unsur-unsur fisik banjar, unsur nilai-nilai banjar, unsur kepemimpinan banjar, dan unsur manusia banjar. Menurut beberapa “kelian adat di kedua desa kasus, sistem pemerintahan banjar sangat didukung oleh adanya sarana-prasarana fisik banjar yang meliputi antara lain “balai banjar”, “laba banjar”, dan “awig-awig banjar” Balai banjar merupakan suatu tempat

“paruman” banjar atau musyawarah banjar yang dilaksanakan setiap bulan sekali. Di samping itu, “balai banjar” juga digunakan untuk tempat mengatur upacara-upacara keagamaan, sarana berolahraga sehingga berfungsi hampir sama dengan balai serbaguna. Pura banjar merupakan tempat pemujaan kepada Tuhan “Ida Sang Hyang Widhi Waca” terutama pada hari-hari suci umat Hindu Bali. “Laba banjar” merupakan harta benda milik banjar yang digunakan untuk kepentingan pembangunan di banjar.

Sedangkan unsur nilai-nilai banjar merupakan suatu bentuk keyakinan yang disepakati secara bersama oleh setiap anggota banjar dan juga dijadikan sebagai pedoman berperilaku yang pantas dan tidak pantas untuk dilakukan dalam sistem kelembagaan banjar. Dalam kelembagaan banjar yang dijadikan nilai-nilai umum dalam kehidupan berbanjar di kedua desa kasus dikenal sebagai “catur dresta” yakni empat ketentuan yang mendasari perilaku “kerama” banjar, yaitu: (1) “Kuna dresta” yang merupakan ketentuan-ketentuan berperilaku yang berasal dari leluhur; (2) “Loka dresta” yang merupakan aturan-aturan yang diakui secara universal baik dalam kehidupan berbangsa maupun bermasyarakat; (3) “Desa dresta” yang bersumber dari tradisi dan kebiasaan-kebiasaan adat setempat; dan (4) “Sastra dresta” yang merupakan nilai-nilai yang berasal dari sastra ataupun kitab-kitab suci.

Unsur kepemimpinan dan manusia banjar, yang disebut “prajuru-prajuru banjar” juga sangat menentukan dalam setiap aktivitas berbanjar. Sedangkan unsur manusia banjar dari seluruh penduduk banjar disebut “kerama banjar”. “Prajuru-prajuru banjar” terdiri dari “kelian banjar” (ketua banjar), “penyarikan” (sekretaris banjar), dan “sinoman” (humasnya banjar). Akan tetapi karena terdapat beberapa kasus banjar memiliki jumlah keluarga lebih dari seratus, maka dibentuk “tempekan-tempekan banjar” yang merupakan sub-banjar dan dipimpin oleh seorang kelian tempekan (Boks 4)

Sejalan dengan dinamika masyarakat, sampai saat ini struktur dan kultur di kedua desa kasus tersebut masih sangat dipengaruhi oleh sejarah lokal kedua desa tersebut. Sistem banjar sangat dominan didalam mengatur segala aktivitas anggota masyarakat terutama dalam berbagai aktivitas pemerintahan, keagamaan, sosial, adat istiadat, dan aktivitas termasuk kegiatan ekonomi berdasarkan potensi banjar yang dimilikinya.

Telaah di atas menunjukkan bahwa secara tradisional organisasi swadaya masyarakat dan kerjasama tradisional di Bali penting artinya untuk peningkatan kesejahteraan komunitas pedesaan yang posisinya relatif sulit akibat “tekanan” dari faktor-faktor eksternal. Aksi kolektif dan kerjasama merupakan kegiatan-kegiatan yang bertujuan sosial politik dan sosial ekonomi yang juga mengikutsertakan warga komunitas pedesaan lapisan bawah ke dalam proses tersebut. Kelembagaan-kelembagaan tradisional berdasarkan adat dan Agama Hindu Bali sampai sejauh ini telah membangun landasan tata-hukum dan tata-sosial komunitas pedesaan di Bali. Dari perspektif kelembagaan perlu ditelaah sampai sejauh mana fungsinya kelembagaan tradisional tersebut dalam

#### Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Komunitas Pedesaan dalam Perspektif Kelembagaan

periode yang begitu kuat pengaruh dari luar untuk melakukan perubahan-perubahan sosial. Pandangan tersebut juga dikombinasikan dengan pandangan yang mengatakan bahwa orientasi kepada nilai-nilai religius-komunitas tradisional yang dapat menghambat pembangunan komunitas tampaknya tidak berlaku.

Suatu “desa dinas” yang terdiri dari berbagai kesatuan sosial-ekonomi, perlu memperhatikan semua kelompok sosial-ekonomi tradisional agar mampu menjalankan tugas-tugas baru dalam rangka pemberdayaan warga komunitas dan mampu memenuhinya. Tugas-tugas baru tersebut tampaknya telah semakin berkembang relevan dengan proses modernisasi dan industrialisasi yang sedang dialami berbagai komunitas pedesaan di Bali.

#### **Boks 4. Penguatan Institusi Desa Dinas dan Adat**

Tata-pengaturan yang baik dalam kelembagaan desa mensyaratkan adanya proses partisipasi publik, transparansi, akuntabilitas, dan keadilan. Perubahan menuju tata-pengaturan yang baik akan terwujud bila masyarakat akar-rumput diberikan ruang yang besar serta didorong untuk berperanserta dalam setiap tahapan proses pembangunan, dari perencanaan hingga evaluasi. Kebijakan-kebijakan yang diimplementasikan pada era desentralisasi seharusnya mampu menjawab kebutuhan masyarakat sampai ke lapisan akar-rumput. Artinya, kebijakan-kebijakan selayaknya dilahirkan dari aspirasi dan berbagai kesepakatan yang dibangun di balai banjar, balai masyarakat desa adat dan desa dinas, bukan dari atas meja eksekutif dan legislatif.

Oleh karena itu perlu dilakukan perubahan mulai dari tingkat komunitas akar-rumput. Penguatan institusi lokal adalah untuk meningkatkan kualitas institusi desa dengan jalan membangun sinergi antara institusi desa dinas dengan adat dalam proses pembangunan pedesaan yang partisipatif dan berkelanjutan. Leadership diperlukan untuk membangun partisipasi masyarakat, selain itu juga dibutuhkan keterampilan memfasilitasi dialog dan partisipasi masyarakat. Para pemimpin masyarakat desa dinas dan adat diharapkan juga mampu mendorong partisipasi warga dalam menentukan kebijakan publik di desa, maupun membangun sikap kritis masyarakat dalam menyikapi setiap kebijakan yang datangnya dari aras pemerintahan di atasnya.

Para pemimpin dan tokoh masyarakat desa adat dan dinas memiliki kemampuan memfasilitasi warga desanya untuk mengenali, menggali dan mengelola potensi yang ada di desanya secara baik. Seandainya potensi tersebut berupa konflik, institusi desa akan dapat dengan segera dicarikan solusinya secara bersama-sama. Akan tetapi jika potensi tersebut berupa potensi ekonomi atau menyangkut kesejahteraan warga, akan mampu digali, atau dikembangkan, dan dikelola dengan prinsip-prinsip transparansi, partisipatif, adil, dan berkelanjutan, dimulai sejak proses perencanaan, pelaksanaan, kontrol dan tahap evaluasi.

1. Kampung Sabron Sari (Ekologi Pertanian Perkebunan & Multi Etnis dan mulai dibuka sebagai lokasi transmigrasi), Distrik Sentani Barat, Kabupaten Jayapura; dan
2. Kampung Tablasupa (Ekologi Pantai-Kebun & Etnis Lokal), Distrik Depapre, Kabupaten Jayapura

Secara historis, sosiologis, dan ekonomis pola-pola hubungan dan kekuatan antara pemerintahan kampung, ondoafi, dan gereja diantara kedua kampung tersebut relatif berbeda. Di Kampung Tablasupa pola-pola hubungan pemerintahan kampung, ondoafi dengan keret-keret (kepala-kepala suku) nya, dan gereja masih relatif "kuat". Dalam status dan peranannya Ondoafi ditempatkan sebagai "primus inter-pares". Meskipun demikian "kekuatan" tersebut tidak berkorelasi dengan perkembangan kelembagaan-kelembagaan usaha ekonomi produktif dan perkembangan usaha-usaha ekonomi produktif. Di Kampung Sabron Sari pola-pola hubungan pemerintahan kampung, ondoafi, dan gereja tidak sekuat dibandingkan dengan Kampung Tablasupa. Peranan pendatang, munculnya kekuatan kelembagaan mesjid, dan kekuatan-kekuatan kelembagaan formal masyarakat, seperti kelompok pemuda dan kelompok usaha pertanian dan pengelolaan air "tampaknya" tidak sinergis dengan kelembagaan ondoafi dan gereja, meskipun secara personal mereka "dekat". Akan tetapi dengan kondisi pola hubungan kelembagaan tersebut, di Kampung Sabron Sari perkembangan usaha-usaha ekonomi produktif secara individual (tidak institutional) berkembang relatif baik.

Tingkat pendidikan warga komunitas di kedua kampung tersebut relatif baik. Aktivitas pendidikan tidak hanya dilakukan oleh pemerintah tetapi juga oleh swasta dan masyarakat. Aktivitas pendidikan tersebut dengan segala keterbatasannya telah "menyentuh" penduduk lokal maupun pendatang. bulan ke depan di Kampung Sabronsari akan dilakukan proses pendampingan untuk implementasi "Program Tri Tunggal: Pertanian, Perekonomian, dan Lingkungan Kampung". Sedangkan di Kampung Tablasupa akan dilakukan proses pendampingan untuk implementasi "Pengembangan Kelembagaan Kered sebagai Kelembagaan Usaha-Usaha Produktif di bawah Ondoafi". Disepakati kedua program yang akan dikembangkan secara partisipatif oleh komunitas kedua kampung tersebut sebagai upaya sinergis dengan RPJMK 2007-2011 yang telah disusun berama oleh warga komunitas kampung dalam kerangka RGPS.

Di wilayah desa Provinsi Papua terdapat tiga kelembagaan yakni pemerintahan desa yang diketuai oleh Kepala Kampung, ondoafi - umumnya satu ondoafi memimpin tiga keret (suku terbesar), dan Ketua Lembaga Adat. Meskipun latar belakang sosial ekonomi Desa Sabronsari sangat beragam, di sisi interaksi sosial antar anggota masyarakat berjalan dengan harmonis. Persoalan ditemui pada kepemimpinan informal yang merangkap jabatan yakni sebagai kepala dusun dan ondoafi. Mestinya, jabatan tersebut tidak dirangkap mengingat tugas ondoafi adalah sebagai penasehat baik bagi perangkat desa maupun bagi anggota suku yang dipimpin ondoafi. Adanya rangkap jabatan mempengaruhi peran ondoafi.

Masyarakat Kampung Sabronsari sangat bergantung pada hasil perkebunan, berupa rambutan, durian, dan vanili. Sistem bercook tanam dilakukan secara sederhana tanpa pemupukan yang intensif. Sudah ada pembagian tugas antara laki-laki dan perempuan di Kampung Sabronsari. Aktivitas produktif dan sosial dilakukan baik oleh laki-laki maupun perempuan, sedangkan aktivitas domestik lebih banyak dilakukan oleh kaum perempuan. Kesenjangan pembangunan dijumpai pada keterbatasan akses ke lembaga pendidikan dan kesehatan, terbatasnya peluang bekerja, dan minimnya fasilitas air bersih. Dari segi keadilan dan kesetaraan gender, perhatian terhadap kesehatan Balita dan perempuan perlu ditingkatkan.

Informasi yang diperoleh melalui wawancara mendalam dengan informan kunci di Dusun II Kampung Tablasupa yakni Hofni Esuwe (Kepala Dusun), Jefri (Kaur Kesra), dan Darius (tokoh masyarakat) menunjukkan bahwa masyarakat Desa Tablasufa sangat bergantung pada hasil perikanan tangkap. Produktivitas hasil tangkapan sangat berkaitan dengan ketersediaan ikan baik dari segi jumlah maupun jenisnya, sehingga kondisi sumber daya laut, khususnya terumbu karang sebagai lokasi perkembangbiakan ikan harus senantiasa terjaga. Penyadaran pemeliharaan ekosistem terumbu karang dilakukan secara sederhana melalui penyebaran informasi seputar manfaat terumbu karang, pelarangan penggunaan alat tangkap yang merusak lingkungan, dan pengawasan oleh masyarakat sendiri.

Kondisi perumahan di perkampungan nelayan Desa Tablasufa mencirikan perkampungan suku laut, rumah terbuat dari papan, dan kayu. Listrik belum masuk kampung, namun air minum diperoleh langsung dari gunung dan dikelola secara mandiri oleh masyarakat. Untuk pembangunan perumahan di Dusun II Tablasupa ada bantuan Dinas Sosial pada tahun 2004 berupa seng 50 lembar atau seharga Rp 3 juta, sedangkan kayu disediakan oleh dusun. Bantuan tersebut cukup untuk membangun 2 rumah. Berbagai program pemberdayaan di Kampung Tablasupa lainnya adalah bantuan untuk produksi pertanian, peternakan, dan tanaman kakao. Permasalahannya, pendampingan selama penggunaan bantuan terbatas dan kesulitan pemasaran hasil produksi. Program lain yang dikembangkan di Kampung Tablasupa adalah ekowisata oleh Dinas Pariwisata bekerjasama dengan pemerintah Jepang. Program ekowisata terkendala oleh sarana transportasi yang sangat minim, belum dilengkapinya sarana telekomunikasi, dan penginapan yang belum tersedia.

Dalam lingkup peningkatan kualitas kesehatan Balita dan keluarga, pengurus Posyandu yakni Ibu Rifka Kromisian telah mengikuti berbagai pelatihan. Ibu Rifka pernah pula dikirim ke Jawa Tengah pada tahun 1995 oleh Dinas Perikanan. Kegiatan Posyandu berjalan sebulan sekali dan kecamatan memberikan bantuan Rp 50.000 hingga Rp 100.000 per bulan, namun kegiatan pemberian makanan tambahan untuk Balita terkendala oleh minimnya dana operasional.

Diskusi kelompok terfokus di Desa Tablasufa dihadiri lebih kurang oleh 22 partisipan yang terdiri atas Kepala Desa dan perangkat desa, ondoafi, tetua

### Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Komunitas Perdesaan dalam Perspektif Kelembagaan

lembaga adat, pengurus PKK, Pengurus Posyandu, kader PKK dan Posyandu, pendamping, dan tokoh masyarakat lainnya. Desa Tablasufa belum memiliki kantor desa, meskipun di Dusun II telah ada Balai Pertemuan yang dapat memuat 50 orang. Terdapat berbagai permasalahan terkait tata kelola pemerintahan desa yang berbasis lokalit dan kemitraan. Aspek lokal yang sangat kental di Desa Tablasufa adalah kuatnya peran lembaga adat terhadap penguasaan lahan, peran ondoafi, dan eratnya hubungan kekeluargaan yang tergabung dalam 1 keret. Delapan permasalahan utama di Desa Tablasufa yang diungkap peserta dalam diskusi kelompok terfokus terdiri atas (1) kesehatan, (2) pendidikan, (3) tanah, (4) jalan, (5) ekonomi, (6) keterjaminan pasar hasil produksi, (7) pendampingan, dan (8) sarana dan prasarana pemerintahan. Selanjutnya melalui proses diskusi disepakati bahwa untuk memperlancar kegiatan produktif di Desa Tablasufa, diperlukan penguatan kelompok usaha yang didasarkan pada potensi sumber daya alam dan manusia di desa tsb. Terdapat berbagai pilihan usaha meliputi pengolahan ikan, pembuatan minyak kelapa murni, jasa wisata bahari, tepung kacang hijau dsb. Kewenangan pemerintahan desa diperkuat dan perlu didukung oleh ketersediaan sarana pendukung, dan kemitraan dengan berbagai pihak baik dengan lembaga pemerintah maupun swasta. Komunikasi dan koordinasi dengan berbagai pihak diperlukan untuk perbaikan kualitas hidup masyarakat (Boks 5).

Pelaksanaan pemerintahan kampung yang lebih efektif dapat diwujudkan ketika didukung oleh kemitraan dengan berbagai pihak secara adil dan berkelanjutan. Ketersediaan sarana dan prasarana seperti sarana transportasi, komunikasi, dan dipenuhinya kebutuhan dasar (pendidikan, kesehatan, dan pendapatan) bagi masyarakat; disertai peningkatan kapasitas perangkatkampung, dapat meningkatkan kinerja pemerintahan desa. Komunikasi yang terjalin secara interaktif antar elemen di desa diperlukan untuk mengembangkan kerjasama. Tata kelola pemerintahan di Kampung Sabronsari dan Tablasufa yang responsif gender perlu dikembangkan dengan dibukanya akses yang lebih luas bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam pengelolaan pembangunan desa, diperhatikannya aspirasi perempuan dan laki-laki dalam pengambilan keputusan, mengontrol mekanisme pemerintahan desa, dan memperoleh manfaat secara proporsional dari partisipasinya dalam pembangunan di kampung.

**Boks 5. Pemberdayaan Distrik dan Kampung**

Undang-undang otonomi khusus papua berimplikasi pada perubahan nama kecamatan menjadi distrik, dan desa menjadi kampung. Meski demikian, masih diakui bahwa hal tersebut terbatas perubahan nama saja. Secara substansi, tidak ada perubahan terkait dengan tata pemerintahan tingkat desa. Pada tahun 2003 terdapat pemekaran kab. Jayapura. Kabupaten jayapura dipecah menjadi 3 kabupaten yaitu Keerom, Sarmi, Jayapura dengan alasan kabupaten jayapura sangat luas sehingga muncul permintaan masyarakat terkait dengan agenda pemekaran kabupaten. Pemekaran tahun 2004 dilakukan dimana 5 distrik baru terbentuk sehingga jayapura yang tadinya 11 distrik menjadi 16 distrik. Distrik tambahan tersebut adalah Namblong, Yapsi, Waibu, Ebungfao dan Kentuk.

Pada dasarnya masyarakat tidak memperdulikan perubahan nama desa menjadi kampung. Nama tidak dipentingkan, yang penting adalah pembangunan terutama untuk memenuhi kebutuhan dasar yaitu air bersih, dan rumah layak huni. Secara kultur dan ekologi, warga papua dimanjakan. Gaji kepala desa dan RT diberikan oleh pemerintah daerah.

Papua merupakan wilayah administrasi khas karena mendapat otonomi khusus dalam mengatur tata pemerintahan sendiri. Hal ini muncul karena desakan dari kaum adat yang menginginkan aturan adat menjadi bagian dari tata aturan pemerintahan. Turunan dari uu otonomi di tingkat lokal adalah disusunnnya perdasus yang sayangnya sampai saat ini belum berhasil dibuat. Bagi tokoh adat, uu otonomi membawa angin segar bagi pelaksanaan adat. Terlihat dari pembangunan rumah pertemuan adat yang banyak mendapat perhatian pasca uu otonomi. Lembaga adat papua bertanggung jawab dalam hal: perkelahiran antar suku, penjualan tanah adat, dan pengaturan investor yang akan masuk ke papua. Keputusan investor ada ditangan lembaga adat, baru kemudian diajukan ke pemda.

Kedatangan investor terlebih dahulu ke Bappeda untuk melihat tataruang yang kemudian bappeda mengarahkan lokasi yang cocok bagi pengembangan sebuah usaha. Setelah proses tersebut dijalani, investor kemudian mendatangi ondoafi untuk meminta ijin. Dengan demikian posisi ondoafi sangat menentukan bagi masuknya investor di papua. Ondoafi sebagai ketua suku mendapat otoritas penuh dalam mengalokasikan tanah adat. Bagi golongan investor dan birokrat, mekanisme tentang status tanah dan pola kepemilikan yang berlaku di papua dianggap sebagai penghambat investasi dan perencanaan pembangunan. Adat dianggap semena-mena dalam mengklaim tanah yang telah dengan resmi diserahkan kepada pihak tertentu. Bahkan dalam pola transmigrasi, penduduk transmigran setiap tahun didatangi oleh kelompok suku yang berbeda yang meminta uang ganti rugi atas tanah yang digunakan.

Telah sejak 3 tahun terakhir pemerintah kabupaten Jayapura mempunyai program pemberdayaan distrik yang kemudian pada tahun 2006 dikembangkan kearah program pemberdayaan kampung. Program pemberdayaan distrik diarahkan pada bantuan usaha kecil dan memfasilitasi musbangdes untuk kegiatan menyusun rencana pembangunan. Kucuran dari program pemberdayaan distrik adalah 75 juta/ kampung. Dana tersebut berasal dari dana DASUS dan DAU. Dana pemberdayaan kampung digunakan untuk kegiatan dengan skala kecil misalnya untuk membeli kursi di ruang pertemuan, atau untuk membangun jalan kampung swadaya.

Program pemberdayaan distrik dan kampung menjadi prioritas karena kabupaten menginginkan sebuah kegiatan yang bersifat partisipatif. Karena alasan tersebut, maka kabupaten menggandeng sebuah LSM untuk menyusun RPJMK yang prosesnya melibatkan warga kampung dan LSM KIPPRA. Seluruh kampung (127 kampung dan 6 kelurahan serta 16 distrik di Jayapura) telah menyusun RPJMK.

## 4 | KEMITRAAN DALAM TATA-PENGATURAN DAN PEMBERDAYAAN KOMUNITAS DESA: SUATU PERSPEKTIF KELEMBAGAAN

Tulisan tentang kemitraan dalam tata-pengaturan dan pemberdayaan komunitas desa merupakan “gagasan-gagasan” yang menggambarkan secara logis dan argumentatif bagaimana pendekatan yang digunakan untuk membangun kemitraan dalam tata pemerintahan desa dan pemberdayaan komunitas pedesaan dengan menggunakan perspektif kelembagaan.

### 4.1. Strategi Pemberdayaan Komunitas Desa

Dalam konteks desentralisasi, otonomi daerah, dan otonomi desa (tanpa menghapuskan wewenang pemerintah pusat), pemberdayaan komunitas desa dipahami sebagai suatu hasil dari interaksi atau hubungan sebab-akibat antara “proses pembangunan yang bottom-up” yang dalam kajian ini diartikan sebagai pembangunan berbasis komunitas (*community based development*) dan “proses pembangunan yang top-down” yang dalam kajian ini dipahami sebagai implementasi kebijakan-kebijakan pemerintah lokal (*local government policies*).

Pendekatan berikutnya dalam memberdayakan komunitas desa dan mengembangkan kelembagaan berkelanjutan adalah melalui suatu kolaborasi antar-kelembagaan berdasarkan kepercayaan (*trust*) sehingga terbentuk suatu hubungan kelembagaan atau jejaring (*networking*). Agar jejaring tersebut selalu menjalankan prinsip-prinsip partisipatif dan “berakar” pada kepentingan masyarakat di tingkat grassroots (“akar umbi”), maka jejaring tersebut harus dibangun, dipelihara, dan dikembangkan dengan berbasis pada komunitas. Dalam jejaring tersebut kelembagaan-kelembagaan dipandang sebagai modal sosial yang jadinya harus dipertahankan walaupun mengalami proses interaksi dengan kelembagaan lain dan proses perkembangan. Demikian pula dalam jejaring tersebut pola-pola hubungan antar kelembagaan yang bersifat horizontal maupun yang bersifat vertikal dipandang sebagai suatu strategi pengembangan modal sosial.

Dengan pendekatan seperti tersebut di atas, kajian ini berhasil mengidentifikasi pandangan-pandangan yang khas dari berbagai stakeholders di lokasi riset untuk pemberdayaan komunitas desa dalam pembangunan pedesaan. Pada aras *local government policies*, rumusan untuk pemberdayaan merupakan pandangan berbagai stakeholders di tingkat Kabupaten. Sedangkan pada aras *community based development*, rumusan untuk pemberdayaan merupakan pandangan warga

---

komunitas dan masyarakat di tingkat kecamatan sebagai suatu kasus pemberdayaan di kabupaten lokasi studi. Pandangan di tingkat komunitas adalah mengembangkan kelembagaan yang kooperatif dan usaha-usaha produktif. Pandangan di tingkat lokal atau kabupaten adalah bangun dan kembangkan “agensi” manajemen pembangunan desa yang merupakan sinergi dari berbagai kelembagaan.

#### 4.2. Pemberdayaan Komunitas Desa dalam Perspektif Kelembagaan

Berlandaskan pada pokok-pokok permasalahan, pendekatan dalam pemberdayaan komunitas desa dan pengembangan kelembagaan berkelanjutan, dan aspirasi dari berbagai stakeholders dan komunitas di lokasi kajian, maka ada tiga butir gagasan pokok untuk pemberdayaan komunitas desa dan pengembangan kelembagaan berkelanjutan di daerah ini: (1) Membangun dan mengembangkan kelembagaan kooperatif dan produktif di tingkat komunitas yang berbasis kemitraan; (2) Membangun dan mengembangkan manajemen pembangunan pedesaan (kawasan) di tingkat kabupaten sebagai wujud dari local government policies; dan (3) Membangun dan mengembangkan jejaring kelembagaan yang berbasis komunitas sebagai suatu kapital sosial yang menjalin hubungan kelembagaan antara kelembagaan di tingkat komunitas dan kelembagaan di tingkat kabupaten.

Dengan suatu fasilitasi dari pemerintah daerah, dinas-dinas sektoral, pemerintah kecamatan (distrik), dan tokoh-tokoh masyarakat (tuan-guru), warga komunitas di tingkat dusun (kliang) dan desa membangun dan mengembangkan secara partisipatif dan dengan prinsip-prinsip *bottom up* suatu kelembagaan kooperatif dan produktif atau merevitalisasi kelembagaan yang sudah ada dan berkembang di desa. Kelembagaan kooperatif dan produktif di tingkat dusun dan desa tersebut berbasis warga komunitas dan kelembagaan lokal.

Peranan dan fungsi dari kelembagaan kooperatif di tingkat dusun dan desa tersebut adalah: (1) sebagai lembaga desa yang membantu pengadaan sumberdaya keuangan (finansial) atau “modal” bagi warga komunitas desa dan modal usaha anggota keluarga, kerabat, dan warga komunitas dalam melaksanakan dan mengembangkan usaha-usaha produktif; (2) sebagai lembaga usaha-usaha produktif dan ekonomi desa yang mampu menciptakan lapangan kerja dan usaha di tingkat dusun dan desa; (3) sebagai lembaga ekonomi di tingkat komunitas; dan (4) sebagai unit usaha (enterprise) kelembagaan di tingkat kecamatan.

Kelembagaan kooperatif dan produktif ini merupakan suatu modal sosial yang berbasis komunitas. Meskipun demikian, dalam menjalankan peranan dan fungsinya kelembagaan ini secara struktural menjadi unit usaha dari kelembagaan di tingkat kecamatan. Kelembagaan di tingkat kecamatan merupakan sinergi dari berbagai kekuatan kelembagaan kooperatif dan produktif di tingkat dusun.

### Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Komunitas Perdesaan dalam Perspektif Kelembagaan

Artinya, membangun dan mengembangkan kelembagaan tersebut bertumpu pada berbagai kelembagaan kooperatif dan produktif di tingkat komunitas. Strateginya, secara partisipatif kelembagaan tersebut dibangun dan dikembangkan oleh masyarakat setelah ada "kesadaran kritis" dari masyarakat bahwa memang perlu dibangun suatu kelembagaan kooperatif dan produktif di tingkat dusun memang sudah "cukup kuat"

Peranan dan fungsi kelembagaan kooperatif di tingkat kecamatan ini adalah: (1) sebagai sumber keuangan dan modal bagi aktivitas kelembagaan-kelembagaan kooperatif dan produktif di tingkat komunitas dan secara kolektif; (2) sebagai kelembagaan yang mempersiapkan keperluan administratif di tingkat kecamatan dan melatih calon-calon pengusaha kecil dan menengah secara kolektif melalui pelatihan-pelatihan partisipatif; (3) sebagai kelembagaan keuangan di tingkat kecamatan yang mampu mengatur dan mengelola cash flow sesuai dengan anggaran dasar, anggaran rumahtangga, program, dan kesepakatan anggota; (4) sebagai lembaga yang mengembangkan unit-unit usaha di kelembagaan kooperatif dan produktif di tingkat komunitas; dan (5) sebagai suatu kelembagaan yang mampu menciptakan kerjasama dan program-program kemitraan dengan beragam kelembagaan usaha dan ekonomi.

#### 4.3. Upaya-Upaya Pemberdayaan Warga Komunitas

Bagaimana memberdayakan warga komunitas merupakan satu masalah tersendiri yang berkaitan dengan hakikat dari power, serta hubungan antar individu atau lapisan sosial yang lain. Pada dasarnya setiap individu dan kelompok memiliki daya. Akan tetapi kadar daya itu akan berbeda antara satu dengan yang lainnya. Kondisi ini dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling terkait antara lain seperti pengetahuan, kemampuan, status, dan gender. Faktor-faktor yang saling terkait tersebut pada akhirnya membuat hubungan dengan dikotomi "subyek" (penguasa) dan "obyek" (yang dikuasai). Bentuk relasi sosial yang dicirikan dengan dikotomi subyek dan obyek tersebut merupakan relasi yang ingin "diperbaiki" melalui proses pemberdayaan.

Pemberdayaan merupakan proses "pematahan" dari hubungan atau relasi subyek dengan obyek. Proses ini mementingkan adanya pengakuan subyek akan kemampuan atau daya yang dimiliki obyek. Secara garis besar, proses ini melihat pentingnya mengalirkan daya (kuasa) (flow of power) dari subyek ke obyek. Pemberian kuasa, kebebasan, dan pengakuan dari subyek ke obyek dengan memberinya kesempatan untuk meningkatkan hidupnya dengan memakai sumber yang ada merupakan salah satu manifestasi dari mengalirnya daya tersebut. Pada akhirnya, kemampuan individu miskin untuk dapat mewujudkan harapannya dengan diberinya pengakuan oleh subyek merupakan bukti bahwa individu dan kelompok tersebut memiliki daya. Dengan kata lain, mengalirnya daya ini dapat berwujud suatu upaya dari obyek untuk meningkatkan hidupnya dengan memakai daya yang ada padanya serta dibantu juga dengan daya yang dimiliki subyek. Dalam pengertian yang lebih luas, mengalirnya daya ini

merupakan upaya atau cita-cita untuk mensinerjikan masyarakat miskin ke dalam aspek kehidupan yang lebih luas. Hasil akhir dari pemberdayaan adalah “beralihnya fungsi individu atau kelompok yang semula sebagai obyek menjadi subyek (yang baru)”, sehingga relasi sosial yang ada nantinya hanya akan dicirikan dengan relasi antara “subyek” dengan “subyek” yang lain. Dengan demikian, proses pemberdayaan mengubah pola relasi lama subyek-obyek menjadi subyek-subyek.

Meskipun “mengalirnya daya atau kuasa” ini merupakan faktor yang penting dalam mewujudkan pemberdayaan, tetapi implementasinya justru tidak semudah seperti yang diperkirakan serta mengandung banyak perdebatan. Disatu sisi, bila daya (kuasa) ditinjau dalam dimensi distributif maka daya (kuasa) bersifat zero-sum dan sangat kompetitif. Apabila yang satu mempunyai daya (kuasa) maka yang lain tidak punya. Kalau satu pihak memperoleh tambahan daya, berarti pihak lain kehilangan. Dalam hubungan daya seperti ini, aktor yang berperilaku rasional dianggap tidak mungkin bekerjasama karena hanya akan merugikan diri sendiri. Kalau pemberdayaan si miskin dapat dilakukan dengan mengurangi daya (kuasa) si pemegang kekuasaan, maka pasti si penguasa akan berusaha mencegah proses pemberdayaan itu.

Sebaliknya yang berlaku pada sisi dimensi generatif. Daya (kuasa) dapat bersifat positive-sum, artinya pemberian daya pada pihak lain dapat meningkatkan daya sendiri. Apabila daya suatu unit sosial secara keseluruhan meningkat, semua anggotanya dapat menikmati bersama-sama. Dalam kasus ini, pemberian daya kepada lapisan miskin secara tidak langsung juga akan meningkatkan daya si pemberi, yaitu si penguasa.

Seringkali, mengalirnya daya untuk mengalih-fungsikan si miskin yang semula obyek menjadi subyek ini tidak dapat terwujud dengan baik. Kondisi tersebut dapat menimbulkan daya tandingan dari obyek yang dipakai untuk menantang konfigurasi daya yang sudah mapan. Obyek biasanya akan dibantu oleh pihak luar yang berkepentingan sama. Proses tersebut juga berkaitan dengan penciptaan assets, yaitu menciptakan suatu dasar ekonomi untuk kelompok yang selama ini tersingkir. Asumsinya, dengan peningkatan taraf hidup melalui penciptaan assets tersebut, lapisan miskin akan memiliki makna keterlibatan yang lebih kuat di dalam proses pembangunan. Gagasan ini yang menjadi dasar untuk mengubah paradigma berpikir warga komunitas dan berbagai stakeholders lainnya.

Berdasarkan pemikiran di atas maka secara operasional, pemberdayaan pada tahap ini “bergerak” dari pemahaman sisi dimensi generatif, yang merupakan suatu proses perubahan dengan menempatkan kreativitas dan prakarsa warga komunitas yang sadar diri dan terbina sebagai titik tolak. Dengan pengertian tersebut pemberdayaan mengandung dua elemen pokok, yakni: kemandirian dan partisipasi. Dalam konteks ini, yang berorientasi memperkuat kelembagaan komunitas, maka pemberdayaan warga komunitas merupakan tahap awal untuk menuju kepada partisipasi warga komunitas (empowerment is road to

### Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Komunitas Perdesaan dalam Perspektif Kelembagaan

participation) khususnya dalam proses pengambilan keputusan untuk menumbuhkan kemandirian komunitas. Dengan kata lain, pemberdayaan dilakukan agar warga komunitas mampu berpartisipasi untuk mencapai kemandirian.

Partisipasi adalah proses aktif, inisiatif diambil oleh warga komunitas sendiri, dibimbing oleh cara berfikir mereka sendiri, dengan menggunakan sarana dan proses (lembaga dan mekanisme) dimana mereka dapat menegaskan kontrol secara efektif. Partisipasi tersebut dapat dikategorikan: Pertama, warga komunitas dilibatkan dalam tindakan yang telah dipikirkan atau dirancang oleh orang lain dan dikontrol oleh orang lain. Kedua, partisipasi merupakan proses pembentukan kekuatan untuk keluar dari masalah mereka sendiri. Titik tolak partisipasi adalah memutuskan, bertindak, kemudian mereka merefleksikan tindakan tersebut sebagai subyek yang sadar.

Dengan kemampuan warga komunitas berpartisipasi diharapkan komunitas dapat mencapai kemandirian, yang dapat dikategorikan sebagai "kemandirian material"; "kemandirian intelektual"; dan "kemandirian manajemen". Kemandirian material tidak sama dengan konsep sanggup mencukupi kebutuhan sendiri. Kemandirian material adalah kemampuan produktif guna memenuhi kebutuhan materi dasar serta cadangan dan mekanisme untuk dapat bertahan pada waktu krisis. Kemandirian intelektual merupakan pembentukan dasar pengetahuan otonom oleh komunitas yang memungkinkan mereka menanggulangi bentuk-bentuk dominasi yang lebih halus yang muncul di luar kontrol terhadap pengetahuan itu. Sedangkan kemandirian manajemen adalah kemampuan otonom untuk membina diri dan menjalani serta mengelola kegiatan kolektif agar ada perubahan dalam situasi kehidupan mereka.

Dengan demikian upaya pemberdayaan merupakan suatu upaya menumbuhkan peranserta dan kemandirian sehingga masyarakat baik di tingkat individu, kelompok, kelembagaan, maupun komunitas memiliki tingkat kesejahteraan yang jauh lebih baik dari sebelumnya, memiliki akses pada sumberdaya, memiliki kesadaran kritis, mampu melakukan pengorganisasian dan kontrol sosial dari segala aktivitas pembangunan yang dilakukan di lingkungannya.

Dalam berbagai program pembangunan terdapat upaya melibatkan warga komunitas dalam hal pengambilan keputusan, namun demikian warga komunitas tidak memiliki kewenangan mempengaruhi keputusan tersebut. Kondisi ini menimbulkan sikap skeptis di kalangan anggota komunitas dan keengganan dalam terlibat kegiatan-kegiatan partisipatori.

Masalah seperti ini terutama muncul di kalangan komunitas yang sering dikecewakan oleh program-program pembangunan sebelumnya, sehingga mereka cenderung curiga terhadap program-program yang masuk ke komunitasnya. Kecurigaan tersebut misalnya apabila program yang masuk hanya menguntungkan sekelompok orang saja, juga apabila proyek yang masuk hanya menguntungkan proyek saja -- sehingga mereka merasa hanya dimanfaatkan.

Oleh karena itu dalam usaha mengajak dan mengembangkan partisipasi komunitas, langkah pertama mengatasi masalah skeptisisme ini dengan menunjukkan bahwa program yang ada dimaksudkan untuk memberikan kesempatan yang tulus kepada orang-orang untuk berpartisipasi. Untuk melaksanakannya diperlukan suatu proses yang lambat. Dalam proyek yang menyangkut issue-issue yang mempunyai arti penting bagi warga komunitas misalnya membangun tempat ibadah, atau lain-lain masyarakat lebih mudah digerakkan. Untuk menjalankan partisipasi secara terus-menerus, dalam pengambilan keputusan dan pembentukan struktur komunitas memerlukan suatu kegiatan atau kerja yang terus menerus.

Masalah lain berkenaan dengan partisipasi adalah masalah kooptasi. Dalam proses berpartisipasi dapat terjadi proses kooptasi oleh kekuatan lain yang merupakan bagian dari struktur kekuatan yang mereka lawan. Hal ini dapat terjadi misalnya apabila wakil dari kelompok komunitas atau kelompok yang tidak berdaya diminta berpartisipasi dalam kepanitiaan atau dalam badan pemerintahan. Sebagai contoh tokoh-tokoh atau pemimpin formal yang dilibatkan dalam suatu proyek untuk mewakili komunitas dalam suatu pembangunan bendungan, akhirnya mereka tidak membela kepentingan masyarakatnya karena tidak berdaya melawan dominasi proyek. Ketidakterdayaan tersebut bisa jadi karena para tokoh komunitas tersebut tidak mampu berargumentasi, atau mendapat tekanan dari pihak yang mendominasi.

Sebagai warga suatu komunitas, partisipasi warga dalam kegiatan pembangunan merupakan tanggungjawab sebagai warga. Tanggung jawab ini untuk mengimbangi hak-hak sebagai warga komunitas yang diperolehnya antara lain hak pelayanan, dukungan dan kehidupan sosial dari komunitasnya. Sejalan dengan prinsip keseimbangan, pengembangan masyarakat hendaknya dapat mendorong kedua hal tersebut secara seimbang.

Meskipun sulit mencapai partisipasi yang murni, banyak cara yang bisa ditempuh untuk mengembangkan partisipasi di tingkat komunitas. Pada dasarnya orang-orang akan berpartisipasi dalam kegiatan komunitas apabila kondisi-kondisinya kondusif untuk melakukan kegiatan tersebut. Kondisi-kondisi tersebut adalah seperti berikut ini. Pertama, warga komunitas akan berpartisipasi kalau mereka memandang penting issue-issue atau aktivitas tertentu. Untuk menentukan issue atau tindakan mana yang penting, warga komunitaslah yang menentukan dan bukan orang luar. Biasanya issue-issue yang menyentuh kebutuhan merupakan prioritas komunitas. Bagi orang miskin, orientasi kegiatan pengembangan masyarakat dapat menjawab kebutuhan dasarnya, peningkatan pendapatan, kesehatan dan lain-lain.

Kedua, warga komunitas berpartisipasi apabila mereka merasa bahwa tindakannya akan membawa perubahan, khususnya di tingkat rumah tangga atau individu, kelompok, dan komunitas. Sebagai contoh, kegiatan usaha ekonomi yang segera memberikan hasil ataupun kegiatan-kegiatan yang memberikan

## Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Komunitas Perdesaan dalam Perspektif Kelembagaan

jaminan sosial lebih menarik orang untuk berpartisipasi daripada usaha-usaha ekonomi tahunan atau musiman.

Ketiga, perbedaan bentuk-bentuk partisipasi harus diakui dan dihargai. Jenis partisipasi yang harus dihargai tidak hanya keterlibatan dalam kegiatan-kegiatan formal (kepanitiaan, pertemuan dan lain-lain), tetapi juga kegiatan-kegiatan yang lainnya seperti: menyiapkan konsumsi, membuat notulen, kegiatan kesenian dan lain-lain. Partisipasi komunitas hendaknya dapat dilakukan oleh siapapun juga dengan mempertimbangkan keragaman keterampilan, bakat dan minat.

Keempat, orang harus dimungkinkan untuk berpartisipasi dan didukung dalam partisipasinya. Ini berarti bahwa issue-issue seperti ketersediaan transportasi, keamanan, waktu dan lokasi aktifitas serta lingkungan tempat aktifitas terjadi merupakan sesuatu hal yang penting dan perlu dipertimbangkan proses yang didasarkan pada komunitas.

Kelima, struktur dan proses partisipasi hendaknya tidak bersifat menjauhkan. Sebagai contoh prosedur pertemuan dan teknik-teknik pengambilan keputusan seringkali menyingkirkan orang-orang tertentu, terutama orang-orang yang cenderung pendiam, tidak ingin menginterupsi orang lain, kurang percaya diri dan tidak mempunyai kemampuan verbal. Oleh karena itu diperlukan metode-metode yang partisipatif.

Faktor-faktor yang menghambat pemberdayaan dan partisipasi serta menjadi penyebab mengapa masyarakat lapisan bawah di tingkat komunitas tidak berdaya menghadapi lapisan yang lebih kuat perlu dicermati dan diperhatikan dengan baik. Meskipun program pengembangan masyarakat berpotensi memberdayakan masyarakat lapisan bawah, tetapi potensinya tidak dapat diaktualisasikan dengan baik karena masalah struktural. Masalah struktural tersebut mengalahkan masyarakat lapisan bawah terhadap interes pribadi aparatur pemerintah yang lebih kuat. Selain itu, mekanisme pengawasan, monitoring dan evaluasi serta koordinasi antar lembaga juga belum berjalan sebagaimana mestinya. Akibatnya, pemerintah lokal terjebak dalam perancangan program pengembangan masyarakat yang kaku.

Walaupun pemberdayaan secara politis belum memiliki bentuk yang baku, tetapi sebagai tindakan awal dapat dimulai dengan upaya yang agak "retorik", yaitu menyadarkan warga komunitas lapisan bawah akan hak dan kewajibannya. Strategi tersebut perlu dilengkapi dengan upaya membentuk suatu kelembagaan yang berbasis moral dan aktif menampung kebutuhan dan aspirasi warga komunitas lapisan bawah. Dengan mempertimbangkan aspek politik ini, pemberdayaan dapat bermakna dengan lebih luas dan yang penting, kehidupan warga komunitas lapisan bawah tidak rentan lagi terhadap berbagai goncangan dan ketidakadilan. Oleh karena itu, pemberdayaan harus didukung dengan kebijakan-kebijakan pemerintah lokal yang selama selalu bias terhadap warga komunitas lapisan bawah.

Kendala upaya pemberdayaan dan meningkatkan partisipasi warga komunitas pada dasarnya dapat ditelaah dari dimensi struktural-kultural. Dimensi struktural bersumber terutama pada struktur sosial yang berlaku dalam suatu komunitas. Sedangkan dimensi kultural adalah sikap pasrah dari anggota komunitas karena terjerat dalam berbagai macam kekurangan sehingga warga komunitas terlihat tidak memiliki inisiatif, gairah, dan tidak dinamis untuk mengubah nasib mereka yang kurang baik. Dimensi struktural-kultural mengandung makna berlakunya hubungan-hubungan sosial dan interaksi sosial yang khas dalam komunitas yang mengakibatkan berlangsungnya suatu kebiasaan yang dapat "membius" dan membatasi inisiatif dan semangat warga komunitas untuk berkembang. Berlangsungnya sikap-sikap yang pasrah, kurang kreatif, inisiatif, dan berani dalam masyarakat secara langsung atau tidak langsung dapat mengekalkan bentuk-bentuk dan sifat hubungan sosial yang khas dalam komunitas.

Dalam kondisi komunitas di pedesaan (*rural communities*) yang masih cenderung tradisional, hubungan sosial yang khas tersebut dapat dilihat dari ikatan patron-client yang menjawai kehidupan di komunitas tersebut. Biasanya kehidupan di komunitas tersebut ditandai dengan tahap transisi dari keadaan yang bersifat komunal tersegmentasi ke arah asosiasional-terintegrasi. Dalam tahap transisi tersebut, perlakuan khusus kepada warga komunitas diperlukan supaya proses transformasi struktural-kultural dapat berjalan dengan baik. Untuk itu, figur pemimpin lokal baik formal maupun informal sangat diperlukan dan menempati posisi kunci. Dalam kondisi seperti ini, dalam komunitas masih berlaku sikap paternalisme yang kuat antara elite dengan anggota komunitas. Kondisi seperti ini secara tidak langsung cenderung mematikan aspirasi dan partisipasi warga komunitas. Di sisi lain, elite komunitas dituntut perannya untuk melakukan perombakan struktur komunitas jika ingin melakukan perubahan-perubahan di tingkat komunitas ke arah "kemajuan".

Kendala struktural-kultural tersebut di atas diperkuat dengan gejala menurunnya "moralitas" warga komunitas terhadap nilai-nilai komersial. Gejala ini menggelapkan gagasan-gagasan yang semula rasional, yang menolong warga komunitas, menjadi ide yang irrasional yang bertumpu pada kepentingan pribadi yang menguat. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa praktek penurunan moralitas dialami di berbagai komunitas. Efeknya jauh lebih tampak di suatu komunitas yang sedang mengalami proses transisi yang semula subsisten menjadi komunitas yang mulai berorientasi pasar. Efek ini tentu akan semakin negatif apabila dikaitkan dengan hubungan patron-client yang kini cenderung bersifat eksploitatif.

Sampai sejauh ini pemberdayaan belum mempunyai bentuk yang baku. Meskipun demikian, sebagai tindakan awal dapat dimulai dengan suatu upaya yang agak berbau "jargon" dan "retorik", dengan tujuan menyadarkan warga komunitas akan hak dan kewajibannya. Strategi tersebut perlu dilengkapi dengan upaya membentuk suatu kelembagaan yang berbasis moral dan aktif

### Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Komunitas Perdesaan dalam Perspektif Kelembagaan

menampung kebutuhan, aspirasi, perasaan dan kekuatan warga komunitas yang kemudian dimanifestasikan dalam aksi pengembangan masyarakat yang kongkrit. Dengan mempertimbangkan aspek ini, pemberdayaan dan peningkatan partisipasi akan bermakna penting, kehidupan warga komunitas akan semakin kokoh, dan tidak rentan terhadap kebijakan eksternal yang cenderung merugikan warga komunitas. Upaya seperti ini perlu didukung dengan kebijakan-kebijakan yang bias terhadap masyarakat lokal dan warga komunitas.

Telaah di atas menunjukkan bahwa upaya pemberdayaan dan peningkatan partisipasi yang dapat diimplementasikan dalam berbagai komunitas di Indonesia masih merupakan suatu "pekerjaan rumah" yang tiada habisnya. Meskipun demikian, patut diingat bahwa selalu ada peluang: *to empower the people within the existing power structure tanpa perlu challenging the existing power structure by disempowering the power elite.*

Konsep "pengembangan masyarakat" mengandung makna adanya "keterkaitan" yang tidak hanya secara ekologis dan ekonomis, tetapi juga secara sosiologis. Terutama pada tingkat pengambilan keputusan, upaya pengembangan masyarakat akan menciptakan beragam "keterkaitan" di tingkat kelompok, komunitas, dan lokalitas. Beragam "keterkaitan" tersebut (level organisasi) tersebut berhubungan secara fungsional karena dipandang sebagai suatu sistem kelembagaan lokal yang berpengaruh terhadap kehidupan komunitas. Tingkat lokalitas dicirikan oleh kesatuan komunitas yang memiliki relasi sosial dan ekonomi, dengan pusat interaksi sebagai pusat pertumbuhan. Tingkat komunitas digambarkan sebagai unit interaksi sosial ekonomi yang lebih menunjuk kepada sistem administrasi/territorial yang lebih rendah. Tingkat kelompok, sebagai kesatuan masyarakat yang mengidentifikasi diri berdasarkan karakteristik tertentu, seperti lingkup pekerjaan, kekerabatan, jender dan sebagainya. Sedangkan lingkup organisasi yang lebih kecil adalah rumahtangga. Organisasi ini tunduk pada pengaruh dari ketiga tingkat organisasi di atasnya. Lebih dari itu, beragam keterkaitan tersebut merupakan representasi dari suatu "hubungan kelembagaan" antar seluruh stakeholders dalam suatu kawasan tertentu.

Dalam konteks ini, konsep "lokal" mengandung pengertian: pertama, "ikatan sosial" yang berlandaskan territorial di mana masyarakat di daerah tersebut hidup dalam suatu lokalitas tertentu dengan eksistensi yang jelas; kedua, "ikatan sosial" berdasarkan lingkup pekerjaan (profesi) dimana hubungan antar anggotanya tidak permanen, tetapi mempunyai intensitas interaksi yang tinggi dalam suatu waktu tertentu; dan ketiga, "ikatan sosial" yang dibangun berdasarkan jejaringan sosial (*social networking*) sebagai nilai tambah dari social capital (modal sosial) dengan satu fokus interaksi pada pengembangan masyarakat. Dengan demikian, secara sosiologis upaya pengembangan masyarakat perlu "didekati" dengan pengembangan berbasis lokal (daerah) yang menjalin "ikatan sosial" antara tingkat kelompok, komunitas, dan lokalitas.

Secara konseptual, ada lima prinsip dasar dari Community Based Development (CBD) (Rubin, 1993). Pertama, untuk mempertahankan eksistensinya, CBD

### Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Komunitas Perdesaan dalam Perspektif Kelembagaan

Kelemahan lainnya adalah terlalu menitikberatkan pada pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses pencapaian tujuan program. Sementara, kualitas dari partisipasi warga komunitas itu sendiri nyaris tidak mendapatkan perhatian. Pada konteks inilah perlu pemahaman akan pentingnya memasukkan variabel seleksi, sebagai unsur penentu dalam pencapaian tujuan program pemberdayaan masyarakat, maupun dalam pengembangan hasil yang telah dicapai.

Dengan demikian, dalam mengimplementasikan CBD, tidak dapat dihindari, harus melibatkan pemerintah lokal dalam bentuk *Local Government Policies*, maupun pihak swasta. Partisipasi dari pihak pemerintah lokal dalam hal ini, antara lain memberikan kemudahan dalam mendapatkan akses terhadap sumberdaya yang dimiliki. Sementara partisipasi dari pihak swasta dibawah kebijakan pemerintah lokal sangat diperlukan, utamanya dalam bentuk pendanaan bagi pengembangan masyarakat. Untuk mengimplementasikan CBD yang berhubungan dalam suatu "keseimbangan dinamis" dengan *Local Government Policies* maka perlu dibentuk organisasi pengelola CBD, yang tidak saja berfungsi sebagai "catalist" antara pemerintah lokal dan masyarakat, tetapi juga memiliki tugas utama, antara lain: (1) Mengelola dan mengembangkan unit-unit usaha produktif yang telah ditetapkan; (2) Mengatur mekanisme pengembangan modal usaha produktif; dan (3) Memfasilitasi pelaksanaan aktivitas pengembangan masyarakat.

Untuk menghindari, atau paling tidak mengurangi tingkat ketergantungan sumber pembiayaan dengan pihak sponsor (pemerintah dan non-pemerintah), maka organisasi pengelola CBD hendaknya tidak saja mengelola program-program yang bersifat non-profit oriented, tetapi juga harus mengelola dan mengembangkan unit-unit usaha yang bersifat profit oriented.

## 5 | PENUTUP

Kebijakan tata-pengaturan pemerintahan desa tidak dapat dipisahkan dengan beberapa variabel pengaruh, antara lain dinamika demokrasi, kapasitas kelembagaan pemerintah, kewenangan otonomi daerah dan desa, kesadaran kritis para aktor, relasi antara state, market serta *civil society* (negara, pasar, dan masyarakat madani).

Pemahaman bahwa pemerintahan desa merupakan penyelenggara pemerintahan pada level “akar rumput” merupakan pemahaman yang a-historis dan reduksionalis. Pandangan yang melihat bahwa “otonomi desa” merupakan “anugerah” dari tindakan karitatif negara, dan bukan kedaulatan asli yang melekat pada eksistensi historis-entitas yang bernama komunitas desa, merupakan kesalahan paradigmatis.

Desa merupakan entitas pemerintahan yang langsung berhubungan dengan rakyat. Hal tersebut menyebabkan desa memiliki arti sangat strategis sebagai basis penyelenggara pelayanan publik dan memfasilitasi pemenuhan hak-hak publik rakyat lokal.

Proses pembelajaran ulang demokrasi bagi desa melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dari perspektif kelembagaan. Yang dinilai menghidupkan kembali demokrasi di desa ternyata tidak dapat berlangsung lama. Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang memundurkan demokrasi desa menyebabkan ditutupnya kembali katup demokrasi di desa. Spirit demokrasi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menghidupkan parlemen desa, secara kelembagaan telah dipasung oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Desa kembali dimaknai sekedar sebagai saluran administratif kewenangan negara melalui kabupaten/kota, tanpa memiliki daya tawar terhadap berbagai kebijakan negara

Faktor-faktor yang menghambat pemberdayaan dan partisipasi serta menjadi penyebab mengapa masyarakat lapisan bawah di tingkat komunitas tidak berdaya menghadapi lapisan yang lebih kuat perlu dicermati dan diperhatikan dengan baik. Meskipun program pengembangan masyarakat berpotensi memberdayakan masyarakat lapisan bawah, tetapi potensinya tidak dapat diaktualisasikan dengan baik karena masalah struktural. Masalah struktural tersebut mengalahkan masyarakat lapisan bawah terhadap interes pribadi aparatur pemerintah yang lebih kuat. Selain itu, mekanisme pengawasan, monitoring dan evaluasi serta koordinasi antar lembaga juga belum berjalan sebagaimana mestinya. Akibatnya, pemerintah lokal terjebak dalam perancangan program pengembangan masyarakat yang kaku.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa ternyata dinilai lebih longgar dalam melakukan desentralisasi kekuasaan terhadap desa. PP tersebut kembali menghidupkan peran BPD sebagai parlemen desa untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan desa. Meskipun demikian, sebagai suatu peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, PP itu tidak mampu menawarkan paradigma kelembagaan dan pemberdayaan yang baru dalam menghidupkan kembali komunitas desa. Selain itu dalam hal sistem perencanaan di desa terlihat pula belum adanya kehendak negara untuk membangun pola *local self planning* di desa. Apabila ditarik garis lurus untuk menghubungkan substansi pengaturan mengenai perencanaan komunitas desa, daerah dan pusat, terlihat jelas yang dibangun adalah model perencanaan terpusat. Sentralisasi perencanaan semacam ini sebenarnya justru mengingkari hakekat otonomi daerah dan desa, yang seharusnya terus mengalir menjadi otonomi desa dan akhirnya menjadi otonomi rakyat.

Dalam perspektif kelembagaan dan pemberdayaan berdampak pada strategi pemberdayaan komunitas desa berbasis kemitraan. Walaupun pemberdayaan secara politis belum memiliki bentuk yang baku, tetapi sebagai tindakan awal dapat dimulai dengan upaya yang agak "retorik", yaitu menyadarkan warga komunitas lapisan bawah akan hak dan kewajibannya. Strategi tersebut perlu dilengkapi dengan upaya membentuk suatu kelembagaan yang berbasis moral dan aktif menampung kebutuhan dan aspirasi warga komunitas lapisan bawah. Dengan mempertimbangkan aspek politik ini, pemberdayaan dapat bermakna dengan lebih luas dan yang penting, kehidupan warga komunitas lapisan bawah tidak rentan lagi terhadap berbagai guncangan dan ketidakadilan. Oleh karena itu, pemberdayaan harus didukung dengan kebijakan-kebijakan pemerintah lokal yang selama selalu bias terhadap warga komunitas lapisan bawah.

Kendala upaya pemberdayaan dan meningkatkan partisipasi warga komunitas pada dasarnya dapat ditelaah dari dimensi struktural-kultural. Dimensi struktural bersumber terutama pada struktur sosial yang berlaku dalam suatu komunitas. Sedangkan dimensi kultural adalah sikap pasrah dari anggota komunitas karena terjatuh dalam berbagai macam kekurangan sehingga warga komunitas terlihat tidak memiliki inisiatif, gairah, dan tidak dinamis untuk mengubah nasib mereka yang kurang baik. Dimensi struktural-kultural mengandung makna berlakunya hubungan-hubungan sosial dan interaksi sosial yang khas dalam komunitas yang mengakibatkan berlangsungnya suatu kebiasaan yang dapat "membius" dan membatasi inisiatif dan semangat warga komunitas untuk berkembang. Berlangsungnya sikap-sikap yang pasrah, kurang kreatif, inisiatif, dan berani dalam masyarakat secara langsung atau tidak langsung dapat mengekalkan bentuk-bentuk dan sifat hubungan sosial yang khas dalam komunitas.

Dalam kondisi komunitas di pedesaan (*rural communities*) yang masih cenderung tradisional, hubungan sosial yang khas tersebut dapat dilihat dari ikatan patron-client yang menjawai kehidupan di komunitas tersebut. Biasanya kehidupan di

komunitas tersebut ditandai dengan tahap transisi dari keadaan yang bersifat komunal tersegmentasi ke arah asosiasional-terintegrasi. Dalam tahap transisi tersebut, perlakuan khusus kepada warga komunitas diperlukan supaya proses transformasi struktural-kultural dapat berjalan dengan baik. Untuk itu, figur pemimpin lokal baik formal maupun informal sangat diperlukan dan menempati posisi kunci. Dalam kondisi seperti ini, dalam komunitas masih berlaku sikap paternalisme yang kuat antara elite dengan anggota komunitas. Kondisi seperti ini secara tidak langsung cenderung mematikan aspirasi dan partisipasi warga komunitas. Di sisi lain, elite komunitas dituntut perannya untuk melakukan perombakan struktur komunitas jika ingin melakukan perubahan-perubahan di tingkat komunitas ke arah "kemajuan".

Kendala struktural-kultural tersebut di atas diperkuat dengan gejala menurunnya "moralitas" warga komunitas terhadap nilai-nilai komersial. Gejala ini menggelapkan gagasan-gagasan yang semula rasional, yang menolong warga komunitas, menjadi ide yang irrasional yang bertumpu pada kepentingan pribadi yang menguat. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa praktek penurunan moralitas dialami di berbagai komunitas. Efeknya jauh lebih tampak di suatu komunitas yang sedang mengalami proses transisi yang semula subsisten menjadi komunitas yang mulai berorientasi pasar. Efek ini tentu akan semakin negatif apabila dikaitkan dengan hubungan patron-client yang kini cenderung bersifat eksploitatif.

Sampai sejauh ini pemberdayaan belum mempunyai bentuk yang baku. Meskipun demikian, sebagai tindakan awal dapat dimulai dengan suatu upaya yang agak berbau "jargon" dan "retorik", dengan tujuan menyadarkan warga komunitas akan hak dan kewajibannya. Strategi tersebut perlu dilengkapi dengan upaya membentuk suatu kelembagaan yang berbasis moral dan aktif menampung kebutuhan, aspirasi, perasaan dan kekuatan warga komunitas yang kemudian dimanifestasikan dalam aksi pengembangan masyarakat yang kongkrit. Dengan mempertimbangkan aspek ini, pemberdayaan dan peningkatan partisipasi akan bermakna penting, kehidupan warga komunitas akan semakin kokoh, dan tidak rentan terhadap kebijakan eksternal yang cenderung merugikan warga komunitas. Upaya seperti ini perlu didukung dengan kebijakan-kebijakan yang bias terhadap masyarakat lokal dan warga komunitas.

## BIODATA PENULIS



Ir. Fredian Tonny Nasdian, MS, lahir di Ketapang Kalimantan Barat Tanggal 14 Februari 1958. Menyelesaikan pendidikan S-1 tahun 1982 pada Departemen Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor. Pada tahun 1987 menyelesaikan S2 Sosiologi Pedesaan di Fakultas Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor. Pada tahun 1996, penulis mendapatkan kesempatan untuk mengambil gelar PhD di bidang Sosiologi Pedesaan di Universitas Pertanian Malaysia (UPM).

Penulis mulai aktif di PSP-IPB setelah lulus sarjana dengan menjadi asisten peneliti dan kemudian menjadi dosen di Departemen Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Fakultas Pertanian IPB pada Tahun 1985. Saat ini penulis sebagai Kepala Bagian Ilmu-ilmu Sosial, Komunikasi, dan Ekologi Manusia, Departemen Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi, Fakultas Pertanian, IPB.

Selain mengajar, kegiatan lainnya yang juga ditekuni penulis adalah melakukan kegiatan penelitian, baik yang bekerjasama dengan IPB, swasta maupun lembaga penelitian lain. Beberapa penelitian yang telah dilakukan diantaranya adalah *Rural Governance Partnership System* (2005-2006), *Environmental Governance Partnership System* (2004-2005), Studi Kedaulatan Pangan (2005), "Studi untuk Penyusunan Pengelolaan DAS Batanghari Provinsi Jambi secara Terpadu" tahun 1992-1993, dan "Penelitian Partisipasi Petani dan Dinamika Kelompok Tani dalam Program Konservasi Tanah dan Air di DAS Citanduy" tahun 1986.

Sejak Tahun 1982 sudah banyak tulisan ilmiah yang dihasilkan penulis, beberapa diantaranya adalah "Partisipasi Petani dan Dinamika Kelompok Tani dalam Program Konservasi Tanah dan Air di DAS Citanduy : Kasus Pengorganisasian Petani di Kabupaten Ciamis, Cilacap, dan Tasikmalaya" (1987), "Analisis Kritis Pengembangan PIR Ketela Pohon di DAS Citanduy : Kasus Desa Sadabumi Kecamatan Majenang Cilacap" (1987), "Aspek Kelembagaan dan Partisipasi dalam Pengelolaan DAS Terpadu" (*Jurnal Sosial Ekonomi Mimbar SOSEK*, No. 8: 12-44, 1994).

E-mail : [frediantonny@yahoo.com](mailto:frediantonny@yahoo.com)