



# Pembaruan

## Tata Pemerintahan Desa Berbasis Lokalitas dan Kemitraan

Disunting oleh: Arya Hadi Dharmawan



Proyek Kerjasama:  
Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3-IPB)  
Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia



## PEMBARUAN TATA PEMERINTAHAN DESA BERBASIS LOKALITAS DAN KEMITRAAN

**Tim Penulis :**

Arya Hadi Dharmawan  
Fredian Tonny  
Yoyoh Indaryanti  
Lala M. Kolopaking  
Dodik Ridho Nurrochmat  
Siti Amanah  
Satyawan Sunito  
Suharno  
Eka Intan Kumala Putri  
Leri Sundawati

**Editor:**

Arya Hadi Dharmawan

**Layout dan Design Sampul :**

Husain Assa'di dan Dyah Ita Mardiyarningsih

Diterbitkan pertama kali, Oktober 2006

Oleh

Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan-LPPM IPB  
Bekerjasama dengan

Partnership for Governance Reform in 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), [psp3ipb@yahoo.com](mailto:psp3ipb@yahoo.com)

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh  
isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

ISBN: 979-8637-42-9

## DAFTAR ISI

Pengantar Dari Kemitraan	iii
Pengantar Editor	vii
Daftar Isi	xii
Daftar Tabel	xiii
Daftar Gambar	xiv
1 Pendahuluan	1
2 Reformasi Tata-Kelola Pemerintahan Desa: Investigasi Teoretik Dan Empirik	23
3 Desentralisasi Pemerintahan Desa: Menakar Idealitas Dan Realitas Politik Lokal	46
4 Kemitraan Dalam Tata Pemerintahan Desa Dan Pemberdayaan Komunitas Perdesaan Dalam Perspektif Kelembagaan	67
5 Mengembangkan Komunikasi Administrasi Efektif Dalam Tata Kelola Pemerintahan Desa Yang Tanggap Gender	111
6 Proses-Proses Pengembangan Kebijakan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Lokal	153
7 Mekanisme Kontrol Tata Kelola Sumber-Sumber Agraria: Membangun Kelembagaan Kolektif Lokal Yang Demokratis	175
8 Pengelolaan Sumberdaya Alam Berbasis Kemitraan Untuk Pembaruan Tata-Kelola Pemerintahan Desa	213
9 Pola Pengembangan Ekonomi Perdesaan Berbasis Keberlanjutan	226
10 Pengembangan Wilayah Dan Desentralisasi Desa: Pendekatan Dan Aplikasinya	241
11 Tingkat Kesejahteraan Masyarakat: Tinjauan Sosial Ekonomi Rumah tangga Lokal	261
12 Pembaruan Tata Pemerintahan Desa: Transformasi Struktur Dan Agensi Kelembagaan Pemerintahan Desa Berbasis Kemitraan	273



# PROSES-PROSES PENGEMBANGAN KEBIJAKAN TATA-KELOLA PEMERINTAHAN DESA BERBASIS LOKAL

Oleh : Lala M. Kolopaking

Penyelesaian masalah masyarakat pedesaan pada era implementasi kebijakan desentralisasi pembangunan, yang lebih dikenal dengan kebijakan otonomi daerah, perlu tidak hanya mengandalkan pengelolaan dengan asas alur birokrasi. Prosesnya memerlukan juga upaya yang didasarkan pada jejaring kerjasama multi-pelaku di berbagai aras (mulai dari desa, kabupaten, provinsi, nasional, bahkan sampai internasional) dengan berbasis komunitas (Kolopaking, 2000). Pengalaman di beberapa kasus di Jawa Barat, Kalimantan Barat, Lampung dan Riau menunjukkan, bahwa pola pengembangan seperti itu disambut baik dan didukung oleh berbagai kalangan. Bahkan, satu kasus lapangan yang intensif didampingi sendiri (sebagai "orang luar") di Sukabumi Selatan—Jawa Barat, pola itu membawa keberhasilan pelaksanaan pembangunan kampung pemukiman kembali untuk penanganan masalah pengungsi. Meskipun, dari kasus-kasus yang ditangani selanjutnya diketahui pola pengembangan tersebut tidak berlanjut dan terlembagakan setelah persoalan utama yang ada diselesaikan. Berdasarkan pengalaman tersebut ditunjukkan, bahwa pengembangan kemitraan multi-pihak menjadi hal yang penting dalam pengembangan masyarakat pedesaan pada masa mendatang.

Ada catatan pokok berkenaan kasus-kasus pengembangan jejaring kemitraan multi-pihak berbasis komunitas pedesaan, yaitu pelembagaan pengembangan proses tersebut paling tidak ada ditentukan oleh empat faktor. Pertama, soal kesiapan komunitas di pedesaan membangun kapasitas lembaga/keompok/komunitas untuk berswadaya dan bekerjasama dengan pihak lain. Kedua, pemerintahan di aras kabupaten (eksekutif/legislatif) memberi tempat dan membangun kemampuan bekerja dan komunikasi dengan multi-pihak yang melintas asas birokrasi. Ketiga, kemauan dan kemampuan kapasitas dari pengusaha atau lembaga bisnis swasta untuk terlibat mendorong pengembangan masyarakat melalui pola kerjasama baru. Keempat, adanya prakarsa membangun sistem informasi, mekanisme pengawasan sosial secara demokratis yang berbasis komunitas dan melibatkan kerjasama jaringan multi-pihak. Apabila empat faktor ini berjalan saling menguatkan, maka jejaring kemitraan multi-pelaku berbasis komunitas semakin cepat terlembagakan.

Berdasarkan uraian di atas, pembaharuan tata kelola pemerintah desa perlu dikembangkan tidak hanya dengan pendekatan birokrasi pemerintah, tetapi juga melalui wadah yang mampu membangun konsensus dan komunikasi multi-pihak. Proses-proses tersebut dikembangkan berkaitan dengan keragaman daerah. Prosesnya kemudian menjadi bagian tidak dari proses-proses pengembangan kebijakan pemerintah di daerah. Hal penting lain dalam hal ini adalah kemampuan pemerintahan di daerah dalam menggagas prakarsanya tersebut memerlukan kehadiran "pihak luar" sebagai fasilitator. Tanpa kehadiran "pihak luar", pembaruan tata kelola pemerintahan desa tidak akan bergulir.

Persoalannya, apakah masyarakat di pedesaan telah melakukan sinergi kegiatan pembangunan antara yang tumbuh karena prakarsa sendiri dengan yang datang dari "orang luar" menjadi usaha keswadayaan yang memberdayakan?. Dalam konteks membangun kemitraan, maka upaya di aras desa ini penting ditelaah persambungannya dengan kegiatan di aras "atas desa". Pertanyaan yang timbul, adalah bagaimana pada kenyataannya masyarakat pedesaan merasakan dan menilai kebijakan yang datang kepada mereka dari pemerintah (khususnya pemerintahan kabupaten) pada era implementasi kebijakan otonomi daerah?. Berdasarkan pertanyaan ini, soalan lanjutannya, apakah semakin serasi atau sinergis perencanaan dan hubungan pelaksanaan pembangunan dalam konteks pengembangan pedesaan antara pemerintahan kabupaten dengan pemerintahan propinsi?. Sudahkah kegiatan pengembangan masyarakat pedesaan tersebut memberi peranan penting kepada perguruan tinggi dan lembaga bukan pemerintah?. Pertanyaan dasar lain adalah adakah pengusaha dan lembaga bisnis telah meningkatkan kapasitas untuk mendorong pengembangan masyarakat pedesaan melalui jejaring kerjasama multi pihak berbasis komunitas?.

Berdasarkan persoalan kajian tersebut, tulisan ini berupaya mengupas pertanyaan-pertanyaan kajian untuk dijadikan dasar uraian mengenai proses-proses kebijakan yang pernah, sedang dan akan dikembangkan dalam pengembangan tata kelola pemerintah desa. Dengan fokus penelaahannya tentang peluang pengembangan jejaring kemitraan kerjasama multi-pihak dalam membangun konsensus dan komitmen membangun desa.

### Masyarakat Pedesaan: Pendekatan Sosiologi-Antropologi

Secara sosiologis-antropologis, masyarakat pedesaan tidak dibatasi oleh batasan geografis administratif. Dengan menelaah pemikiran klasik Redfield (1963), yang membahas hubungan antara masyarakat pedesaan dengan perkotaan dalam konteks komunitas pedesaan (*peasant community*), diperlihatkan interaksi antara masyarakat pedesaan dengan kota. Disebutkannya, masyarakat pedesaan mempunyai tiga saluran interaksi dengan masyarakat perkotaan, pertama, interaksi kebudayaan, kedua, interaksi sosial-politik kekuasaan, dan ketiga adalah interaksi dalam konteks

hubungan ekonomi. Namun, ketiga saluran interaksi ini ditandai oleh hubungan yang menempatkan masyarakat pedesaan sebagai "pendukung" masyarakat perkotaan.

Budaya pedesaan disebut sebagai peradaban kecil yang berhadapan dengan peradaban agung di perkotaan. Demikian juga dari sosial-politik, pedesaan menjadi bagian kekuasaan masyarakat perkotaan. Bahkan, dari segi ekonomi ditunjukkan bahwa pedesaan adalah kawasan pinggiran yang menjadi penyokong bahan mentah kegiatan produktif masyarakat perkotaan.

Dalam konteks tiga hubungan tersebut, perkotaan secara ideal dinilai sebagai lokasi maju dan berperadaban dan dipandang mempunyai efisiensi dan efektifitas kehidupan yang tinggi karena keunggulan wilayah ini yang dianggap memiliki sarana dan prasarana, tenaga kerja mahir, modal kerja dan investasi yang baik. Namun, dalam konteks perkembangan perkotaan di Indonesia ada ciri khasnya, yaitu kehadiran masyarakat desa di kota. Hal ini karena pertumbuhan kota berbeda dengan di negara-negara maju. Kota-kota di Indonesia tumbuh akibat pembangunan pabrik-pabrik yang menarik banyak tenaga kerja pedesaan yang kekurangan pekerjaan dan berpendapatan rendah. Belum lagi, proses itu diikuti oleh perkembangan sektor jasa dan perdagangan, sehingga tenaga kerja pedesaan yang tidak dapat memasuki industri tertampung di sektor jasa dan perdagangan yang sifatnya informal di perkotaan. Proses ini yang selanjutnya mendorong aliran orang sebagai tenaga kerja, barang dan jasa dari pedesaan ke perkotaan (Todaro, 1977; de Janvry, 1981). Selanjutnya aliran tenaga kerja, barang dan jasa desa-kota ini berjalan bolak-balik dari pedesaan ke perkotaan juga, dan dari perkotaan ke pedesaan (Sajogyo, 1997, Rudi Wibowo, 1997). Bahkan, proses tersebut tidak hanya terjadi di dalam negeri hingga aras antar negara (Kolopaking, 2000). Perkembangan ini menimbulkan pertambahan penduduk yang cepat dan meluaskan wilayah yang berciri pedesaan menjadi berciri perkotaan. Akibat perkembangan sosial seperti ini, batas-batas masyarakat pedesaan dengan kota banyak ditandai oleh taraf hidup.

Mengikuti uraian di atas, masyarakat pedesaan di Indonesia, sebagai sistem terbuka yang mengimport energi dari luar (perkotaan) dapat dikatakan belum berjalan secara efisien dan efektif. Oleh karena, sistem pedesaan masih mewujudkan kemiskinan dan pemiskinan, dan persoalan-persoalan sosial yang mengikutinya seperti disorganisasi jiwa, perlawanan dengan kekerasan hingga tindak kejahatan sebagai entropi dari sebuah sistem. Energi buangan ini berimbas dan juga wujud di perkotaan. Artinya proses dalam konteks dinamika masyarakat pedesaan sekarang ini, bukan dipandang sebagai bagian yang tunduk terhadap pusat peradaban (perkotaan). Akan tetapi lebih dipandang sebagai masyarakat yang telah mampu menembus batas-batas geografi pedesaan dan perkotaan.

Implikasinya, kegiatan pembaharuan tata kelola pemerintahan desa sepatutnya tidak hanya memperhatikan penanggulangan persoalan-persoalan mikro di tingkat

komunitas, seperti administrasi desa, keuangan desa, pengembangan lapangan pekerjaan, penyiapan dan peningkatan sumberdaya manusia, perbaikan sarana pemukiman, transportasi dan komunikasi dengan cara penyediaan sarana dan prasarana untuk kepentingan umum atau kesehatan lingkungan pemukiman. Akan tetapi, perlu juga mempertautkan dengan kebijakan-kebijakan yang mengatasi persoalan-persoalan makro, seperti pedesaan dalam konteks pengembangan kawasan, hubungan pedesaan dengan perkotaan, bahkan sampai sebagai bagian dari pengembangan sistem yang lebih besar, yakni hubungan kebijakan tata kelola pemerintahan desa sebagai sistem pembangunan nasional dan perkembangan masyarakat internasional.

### Jejaring Tata Kelola Kawasan Berbasis Komunitas di Pedesaan

Masyarakat pedesaan dalam pemahaman komunitas mempunyai ciri yang berbeda dengan unit sosial lain, yaitu mengenal jejaring sosial dalam skala anggota tertentu yang berhubungan dengan dunia luar pedesaan (Barnes, 1954). Dalam kajian-kajian ilmu sosial terdahulu, jejaring sosial komunitas lebih ditunjukkan bahwa ada ikatan dan simpul-simpul sosial yang membangun kohesi sosial. Kajian tentang desa di Papua menunjukkan bagaimana individu menjadi jejaring sosial dalam ikatan kekerabatan. Namun, di beberapa tempat lain, seperti Aceh dan Sumbar, telah diidentifikasi jejaring sosial yang mengikat dan menjadi simpul antar komunitas (Koentjaraningrat, 1961). Demikian, juga di Bali, bahkan ada kajian terkini yang menunjukkan jejaring sosial di masyarakat yang tinggal di pegunungan mengenal "federasi" yang mengikat tidak saja individu, tetapi menyatukan beberapa desa (Reuter, 2002).

Pemikiran tentang jejaring sosial terkini memandang, bahwa yang utama dari ikatan dan simpul sosial itu bukanlah pada individu sebagai aktor, tetapi hubungan-hubungan antar individu (*social relationships*). Pandangan ini kemudian berguna dalam menjelaskan bahwa keberhasilan individu sebagai simpul ditentukan oleh luasan ikatan yang dapat dikembangkan oleh individu itu sendiri. Bahkan, dengan cara pandang ini simpul-simpul sosial itu tidak hanya individual, tetapi mencakup juga organisasi sosial (dari yang tradisional sampai yang kompleks) yang dilintasi oleh individu. Jejaring sosial yang diperankan oleh individu dan melintas ragam organisasi sosial itu, selanjutnya menentukan proses-proses sosial (Wasserman and Faust, 1994; Hill and Dunbar, 2002). Bahkan diperkirakan pada masa depan masyarakat di pelosok dunia karena pengaruh "daya atur" dan pembentukan sosial global akan berkonstruksi menjadi "masyarakat jejaring" atau *network society* (Castells, 2001). Bahkan, jejaring sosial ini akan menjadi strategis dalam konteks perubahan tata pemerintahan dalam konteks tata dunia pada masa depan (Fukuyama, 2005).

Pembaharuan tata kelola pemerintahan desa sepatutnya memperhatikan jejaring sosial, karena apabila prosesnya hanya bersandar pada pendekatan administrasi birokrasi dan perundangan tidak akan berjalan efektif. Secara konseptual, hal tersebut dapat disebut sebagai ajakan untuk melakukan pembaharuan tata kelola pemerintahan desa berbasis kemitraan (*partnerships*). Gambar 7 memperlihatkan, bahwa jejaring sosial dari komunitas pedesaan di Indonesia pada masa kini sedang berada didalam proses saling pengaruh antara kepentingan lokal (mikro) komunitas dengan kepentingan-kepentingan nasional dan global (makro). Setelah kebijakan otonomi daerah digulirkan, pedesaan ditunjukkan menjadi ruang sosial yang dilacak oleh pihak-pihak di aras makro dan mikro. Sebagai contoh, Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005 tentang Desa yang digulirkan secara terpusat memberi ruang bagi pemerintahan di daerah pembahas kewenangan desa dengan memperhatikan asal-usul desa (pasal 7). Hal ini boleh jadi memberi tempat pada pemerintah di daerah mengusulkan unit sosial desa sesuai asal-usulnya, seperti di NAD desa kembali dinamakan Gampong, di Sumatera Barat menjadi Nagari, dan di Papua disebut Kampung. Bahkan, hal ini dapat menjadi proses antar pihak untuk saling berargumentasi untuk menemukan kembali tata pemerintahan desa.

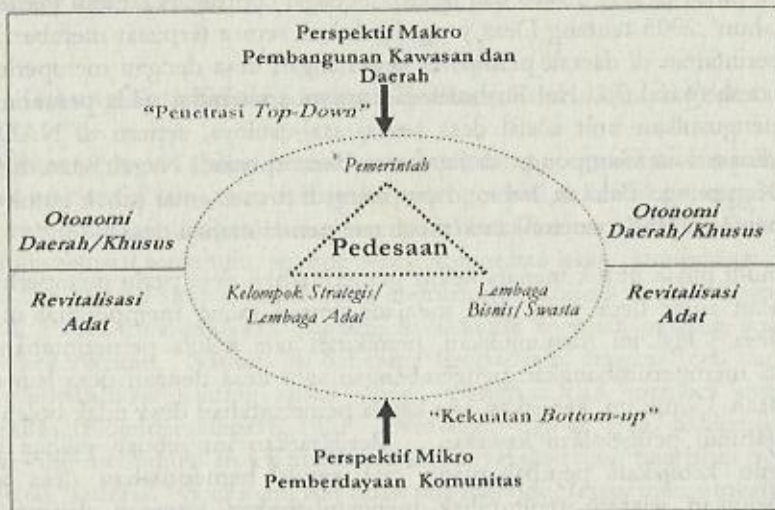
Jejaring multi pihak untuk menata kelola pemerintahan desa perlu memperhatikan ikatan-ikatan antar desa yang akan menjadi simpul saling memperkuat masing-masing desa. Hal ini menunjukkan, pemikiran tata kelola pemerintahan desa sepatutnya mempertimbangkan pengembangan satu desa dengan desa lain dalam satu kawasan. Untuk itu, kebijakan tata kelola pemerintahan desa tidak boleh lepas dari pengaturan pengelolaan kawasan. Berdasarkan ini sebuah pilihan dalam membangun kebijakan pembaharuanb tata kelola pemerintahan desa adalah mengembangkan jejaring multi-pihak mengembangkan kawasan dengan basis komunitas di pedesaan.

Ada tiga kebijakan strategis dalam pengembangan jejaring pengembangan kawasan berbasis komunitas di pedesaan. Pertama adalah pemberdayaan komunitas dan penguatan kapasitas kelembagaan masyarakat pedesaan. Kedua, penataan bentuk hubungan antar desa dalam konteks tidak hanya didasarkan administratif, tetapi kesamaan fungsional dan ekologis untuk membentuk pusat pertumbuhan desa-desa yang saling menguatkan dari segi ekonomi, sosial, budaya dan politik. Kebijakan ketiga adalah penataan ruang kawasan partisipatif yang memberi tempat pada asal-usul desa tentang hak-hak masyarakat atas sumberdaya alam. Tiga kebijakan ini menjadi tiga pilar penyokong untuk membentuk simpul dan ikatan sosial yang memperkuat pengembangan kawasan berbasis komunitas di pedesaan (Kolopaking, L.M. dan Fredian Tonny, 2005).

Pengembangan jejaring sosial untuk pemberdayaan komunitas menjadi sebuah pilihan agar masyarakat dapat belajar bagaimana memperkuat kapasitas untuk merebut ruang-ruang publik yang selama ini sering di "atas-nama"kan dan dimanfaatkan oleh "orang luar". Padahal, tidak ada yang paling tahu apa yang dibutuhkan masyarakat, kecuali yang disuarakan oleh masyarakat sendiri dan



disuarakan di aras lokal. Untuk itu, masyarakat perlu didampingi agar memiliki akses kepada proses pengambilan keputusan, terutama yang menyangkut nasib mereka. Dengan demikian, pendekatan yang perlu diambil adalah proses penguatan dengan pendekatan partisipasi. Dalam proses ini, ada dua hal yang dapat dicapai. Pertama, penguatan kapasitas masyarakat dalam beradu argumentasi, sehingga masyarakat dapat melakukan *participatory planning* atau perencanaan yang mengikutsertakan masyarakat, melaksanakan dan melakukan pemantauan dan penilaian pembangunan. Kedua, adalah membentuk simpul yang dapat melakukan ikatan dengan multi-pihak di desa-desa lain dalam satuan kawasan.



Gambar 7. Proses-prose kebijakan saling pengaruh antar pihak pengembangan tata-kelola pemerintahan desa

Satu titik masuk jejaring sosial dalam penataan hunungan antar desa di satu kawasan adalah dengan mempertimbangkan kerjasama dalam kerangka pemberdayaan ekonomi masyarakat. Desa-desa difasilitasi menjadi simpul dengan tidak ditentukan oleh batas-batas administrasi pemerintahan, melainkan berdasarkan fungsi, ciri dan karakteristik potensi ekologi kawasan. Dari kumpulan desa-desa itu dapat saling berbagi fungsi, yang paling tidak dapat menjadi dua kategori. Pertama, adalah desa pusat pertumbuhan. Desa yang menjadi desa andalan pusat pertumbuhan antar desa, dan menjadi lokomotif pertumbuhan kawasan perdesaan juga sebagai pendorong terciptanya ketertiban, ketenteraman, keindahan dan keserasian perkembangan kawasan berdasarkan sosial budaya setempat dan mempertahankan daya dukung alamnya. Kedua, desa dengan kagori desa cepat tumbuh. Desa tipe ini berada disekeliling desa pusat pertumbuhan dan memiliki daya dukung untuk mempercepat pertumbuhan kawasan.

Penataan hubungan antar desa hakekatnya dirancang dengan mengintegrasikan aspek pengembangan ekonomi rakyat dan kelembagaan keuangan mikro, penguatan kelembagaan, pengembangan sumberdaya manusia. Melalui cara ini penciptaan lapangan kerja di pedesaan ditumbuhkan, dan mendorong pertumbuhan (*growth*) ekonomi desa. Pendekatan hubungan antar desa mendorong usaha-usaha ekonomi masyarakat pedesaan memiliki keterkaitan yang kuat dengan basis dan potensi kawasan dan akses terhadap pasar. Hal ini yang kemudian dapat mengembangkan kapasitas manajemen masyarakat dan kelembagaan keuangan mikro di dalam satuan kawasan. Pada akhirnya, proses ini menjadi media untuk memfasilitasi penguatan partisipasi pemerintah desa dan lembaga-lembaga desa dalam proses kebijakan publik lokal dalam kaitannya pengembangan kawasan perdesaan.

Untuk melakukan penataan hubungan antar desa sebenarnya diperlukan penataan ruang kawasan yang bersinergi dengan tata ruang desa. Dengan demikian, penataan ruang kawasan yang meliputi beberapa desa perlu dilakukan secara partisipatif. Hal ini dalam arti penataan ruang di desa dan kawasan perdesaan secara keseluruhan perlu dilakukan berdasarkan prinsip aspiratif, edukatif, partisipatif dan produktif. Untuk itu istilah pembangunan kawasan perdesaan yang disebut dalam UU No.32 Tahun 2004 dan PP 72 Tahun 2005 perlu diartikan dua pemahaman. Makna pemahaman pertama berarti membangun sesuatu yang baru sedangkan yang kedua lebih pada pengembangan apa yang telah ada. Perbedaan ini berimplikasi bahwa *pembangunan* digunakan untuk pengelolaan tata ruang dalam konteks kawasan baru yang belum dihuni penduduk, misalnya dalam rencana tata ruang untuk pemukiman baru *transmigrasi*. Sedangkan dalam konteks pengembangan kawasan lebih pada pengembangan kawasan yang desa-desanya sudah dihuni penduduk.

Pembedaan kedua konsep tersebut di atas penting karena fakta menunjukkan bahwa desa-desa di Indonesia ada yang sudah terlanjur puluhan bahkan mungkin ratusan tahun tumbuh dan berkembang secara alamiah tanpa perencanaan dan telah terbentuk karakteristik perilaku sosial budaya tertentu—sebagian positif sebagian lainnya negatif— yang sulit untuk dirubah. Dalam konteks dan kondisi yang demikian, pengaturan tata ruang di desa kurang cocok untuk diterapkan begitu saja apa lagi dipaksakan karena hal tersebut menjadi tidak produktif. Untuk itu yang penting dilakukan adalah memodifikasi serta merevitalisasi susunan fungsi kawasan pedesaan yang sudah ada secara partisipatif dan disesuaikan dengan situasi dan kondisi sosial setempat. Pendekatan ini lebih diperlukan dalam penataan kawasan dengan desa-desa *genealogis* yang adat istiadat serta tradisi lokal telah digunakan secara turun temurun sebagai instrumen yang sangat efektif dalam penyelesaian berbagai persoalan sosial kemasyarakatan, termasuk pemanfaatan ruang di desa.

Pendekatan penataan ruang partisipatif dan aspiratif ini memungkinkan setiap individu, kelompok dan lembaga sebagai aktor dalam simpul jejaring sosial mengembangkan kawasan perdesaan secara konkrit dan aktif serta produktif

melalui mekanisme konsensus masyarakat yang dilaksanakan berdasarkan prinsip keadilan yaitu setiap orang, kelompok, lembaga dalam masyarakat memiliki akses yang sama terhadap informasi tata ruang. Bahkan, setiap orang dan kelompok dalam masyarakat selain memiliki hak, mereka mempunyai kewajiban untuk bertanggungjawab terhadap kelestarian sumberdaya alam dan lingkungannya.

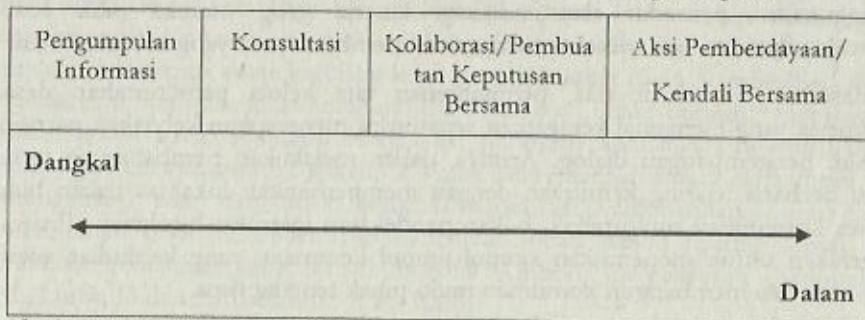
### Dialog Membangun Konsensus dan Komitmen Multi-Pihak

Apresiasi atas pendekatan partisipatif kini makin diterima. Pendekatan tersebut sebenarnya bukan gagasan baru, tetapi semakin menjadi gagasan alternatif sejak era 80-an setelah Chambers menuliskan tentang *Rural Development: Putting the Last First* (maksudnya mulailah pembangunan desa dari dan bersama "masyarakat") membuat pendekatan pembangunan desa partisipatif semakin mendapat tempat di negara-negara berkembang. Lebih lagi, selang tidak terlalu lama dari tulisannya itu, ia menerbitkan gagasan tentang *Rapid Rural Appraisal* (RRA) yang berisi pendekatan memahami pedesaan secara cepat sebagai sebuah jalan keluar dari metodologi penelitian kemasyarakatan yang ada. Kemudian, RRA ini berkembang menjadi *Participatory Rural Appraisal* (PRA) dan terus melahirkan berbagai varian mengenai metode dan teknik pembangunan partisipatif (Chambers *et al*, 2005)<sup>7</sup>.

Metodologi kajian dan pengembangan kebijakan dapat juga menerapkan prinsip-prinsip partisipatif, yang memberi perhatian pada berbagai dimensi bidang mulai dari ekonomi, sosial, sampai politik. Melalui Gambar 8, ditunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dapat ditunjukkan mengikuti tingkatan. Berbagi (atau mengumpulkan data/informasi dengan menjadikan masyarakat sebagai obyek) adalah tingkatan pada ujung pasif atau dangkal dari skala partisipasi. Kegiatannya dapat mulai dari melibatkan penyebaran informasi tentang tata kelola pemerintahan desa yang direncanakan atau meminta para *stakeholder* untuk memberikan informasi yang akan digunakan untuk membantu merencanakan atau mengevaluasi pengembangan desa. Dalam kedua kasus tersebut, komunikasi lebih bersifat satu arah daripada interaktif. Sedangkan, pada tahap konsultasi mengacu kepada masyarakat dimintai "pendapat masyarakat. Namun, orang yang terlibat meminta pendapat masyarakat tidak bertanggung jawab dalam perumusan kebijakan yang diputuskan, dan tidak berkewajiban memasukkan pandangan masyarakat. Namun konsultasi dapat bersifat kurang lebih partisipatif dan dapat berkembang menjadi kolaborasi atau kendali bersama. Di satu pihak, bila orang terlibat dalam mendefinisikan sebuah kebijakan yang diinginkan, atau dalam mengidentifikasi masalah dan solusinya, konsultasi dapat berkembang ke arah pengembangan jaringan sosial yang lebih besar. Meskipun demikian, banyak

<sup>7</sup> Kata *rural* dalam PRA dalam perkembangannya kini tidak lagi menunjuk hanya wilayah pedesaan. Istilah tersebut menjadi label saja karena faktor sejarah pengembangan metode atau teknik tersebut bermula untuk mengembangkan masyarakat miskin pedesaan. PRA saat ini telah dikenal sebagai sebuah metode dan teknik pengembangan masyarakat secara partisipatif (Kolopaking, 2002).

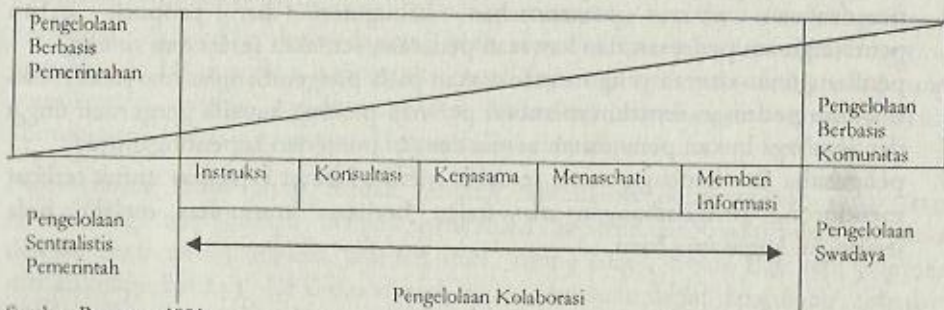
proses konsultatif hanya berfokus pada mendapatkan “persetujuan” (yang relatif pasif) untuk terlibat dalam mengembangkan kebijakan. Proses konsultasi yang terutama mencari umpan balik bagi rencana atau strategi yang didefinisikan sebelumnya berada di dekat ujung dangkal dari tingkat skala partisipasi.



Sumber: Cindy F. M dan Sweetser, 2003

Gambar 8. Tingkatan Partisipatif

Tingkatan selanjutnya, yaitu kolaborasi/pembuatan keputusan bersama dan aksi pemberdayaan/kendali bersama dikatakan merupakan tahapan yang mempunyai kandungan partisipatif masyarakat sejati. Pada tiap tahap, beragam pihak di tingkatan ini dapat terlibat aktif merumuskan kebijakan. Dalam kolaborasi, misalnya, semua pihak dapat mengidentifikasi masalah yang dirasakan, dan menghimpunkan kelompok untuk berkolaborasi membahas topik tersebut. Beragam pihak juga mungkin tidak memprakarsai kolaborasi tersebut, tetapi secara signifikan mempengaruhi hasilnya. Kelompok atau sub-kelompok yang dibentuk dapat membangun jejaring dan meningkatkan simpul dan ikatan sosial yang berkenaan dengan persoalan tata kelola pemerintahan desa. Ada sebuah gambaran dalam hal ini, yang memperlihatkan bahwa kolaborasi adalah varian dari manajemen kemitraan (Gambar 9).



Sumber: Pomeroy, 1996

Gambar 9. Perancangan Pengelolaan Kolaboratif

Tingkatan lain, adalah kendali bersama. Tingkatan ini dapat dikatakan merupakan pelibatan partisipasi masyarakat sejati. Dalam konteks pengembangan tata pemerintahan desa, masyarakat diberdayakan dengan pemberian hak dan menerima

tanggung jawab, sehingga bertanggung jawab kepada anggota kelompok demikian pula atas pembentukan atau pemantapan lembaga-lembaga masyarakat yang diperlukan. Pada tingkat ini, partisipasi sampai pada pemantauan oleh warga masyarakat, kelompok atau organisasi menilai tindakan mereka sendiri dengan menggunakan prosedur dan indikator kinerja yang mereka pilih sewaktu menyelesaikan rencana mereka-memperkuat pemberdayaan yang keberlanjutan.

Berdasarkan uraian di atas, pemnahaaruan tata kelola pemerintahan desa di Indonesia yang mengenal keragaman sepatutnya menerapkan kebijakan partisipatif melalui pengembangan dialog. Artinya, dalam melakukan pembaharuan tersebut perlu berbasis jejaring kemitraan dengan memperhatikan lokalitas dalam bingkai proses komunikasi multi-pihak, bukan pendekatan instruksi birokrasi. Proses ini diperlukan untuk menemukan simpul-simpul kesamaan yang kemudian menjadi konsesus dan membangun komitmen multi-pihak tentang desa.

Untuk membantu mensistematiskan kajian ini dan dengan pertimbangan bahwa kejaiian akan memperoleh beragam temuan di daerah lokasi kajian, maka kerangka pemikiran teoritik diturunkan menjadi lima hipotesis pengarah sebagai dasar melacak proses-proses kebijakan pengembangan tata-kelola pemerintahan desa yang mempertimbangkan kekhasan lokal dan mengunggulkan kemitraan. Hipotesis tersebut berisikan arahan yang melihat, bahwa proses konsensus dan komunikasi menemukan tata kelola pemerintahan desa sesuai dengan kekhasan dan kekuatan lokal, apabila:

1. komunitas atau masyarakat pedesaan semakin dapat melakukan sinergi kegiatan pembangunan di pedesaan dengan membentuk keswadayaan dalam mengelola saling dukung dan menjadikan berbagai kegiatan yang tumbuh karena prakarsa dan bantuan dari "orang luar" menjadi gerakan masyarakat,
2. pelayanan publik semakin memberi tempat pada kepentingan masyarakat luas, khususnya di aras kabupaten hingga pedesaan,
3. perencanaan antara pemerintahan kabupaten dan propinsi dalam pembangunan pedesaan dan kawasan pedesaan semakin serasi dan sinergi,
4. pembangunan daerah yang memfokuskan pada pengembangan masyarakat dan kawasan pedesaan semakin memberi peranan penting kepada perguruan tinggi dan lembaga bukan pemerintah sesuai dengan porsi dan kepentingannya,
5. pengusaha dan lembaga bisnis semakin meningkatkan kapasitas untuk terlibat mendorong pengembangan masyarakat berbasis komunitas melalui pola jejaringan kerjasama baru.

### Proses Reformasi Tata-Kelola Pemerintahan Desa

Contoh mendorong pengembangan tata-kelola pemerintahan desa yang tidak memperhatikan dialog multi-pihak dan berbasis kemitraan dan kekhasan lokal adalah penerapan Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1979 Tentang

Pemerintahan Desa. Melalui tekad membangun keseragaman dilakukan pemisahan secara tegas antara urusan administrasi pemerintahan dan urusan adat. Hal ini yang kemudian berimplikasi timbulnya kerancuan dalam struktur kognisi masyarakat tentang nilai-nilai yang menjadi referensi atau rujukan bersama (*collective representation*). Secara sosiologis-antropologis, penerapan UU tersebut menimbulkan kerapuhan struktur sosial dan melemahkan jejaring sosial yang telah menjadi dasar bangunan hubungan antar lembaga-lembaga masyarakat (Selo Soemardjan, 2001). Persoalannya kemudian, penerapan UU tersebut tidak berhasil membangun struktur sosial baru, sehingga masyarakat pedesaan kehilangan orientasi dalam membangun keswadayaan.. Bahkan, di Maluku kesenjangan antara pengaturan yang meminggirkan adat dan tidak berhasil mendorong pembaharuan tata-kelola pemerintahan desa ini diidentifikasi menjadi sebab wujud jejaring sosial yang meluaskan kerusakan yang terjadi di kota (Ambon) ke pedesaan (Kolopaking, L.M., Lubis, D dan Pattiselanno, A.E., 2006).

Pelajaran lain yang dapat dipetik dari melakukan pembaharuan tata kelola pemerintahan desa adalah penting memahami keragaman desa. Dari kajian, selain kasus Jawa keragaman pemerintahan desa di NAD, Sumbar, Bali dan Papua memperlihatkan bahwa keragaman desa perlu diperhatikan bukan saja dalam konteks Indonesia, tetapi juga masing-masing daerah. Artinya, pemetaan keragaman tata-kelola pemerintahan desa di daerah adalah hal penting. Implikasi dari kesadaran ini adalah pembaharuan tata kelola pemerintahan desa memerlukan dialog yang komunikatif. Tanpa langkah itu, proses tersebut hanya berpotensi menimbulkan konflik.

#### a) Keragaman Membangun Keswadayaan di Aras Desa

Berdasarkan kajian kasus ditemukan keragaman keswadayaan masyarakat yang diukur melalui kemampuan pengambilan keputusan untuk mensinergikan kepentingan multi-pihak di desa dan hubungannya dengan "orang luar". Keragaman ini dapat ditemukan dengan membanding tipe desa-desa dengan tipe desa-kota. Ada gejala keswadayaan lebih wujud di tipe desa-desa dibanding tipe desa-kota. Di tipe desa-kota, spesialisasi kerja membuat masyarakat cebdering membangun jejaring sosialnya sendiri dibanding membangun gerakan dalam komunitas. Kasus ini kentara ditemui di Bali dan Papua.

Membanding kasus antar daerah tentang tata kelola pemerintahan desa yang mendorong keswadayaan dengan penyatuan kepentingan multi-pihak di desa dengan mempertimbangkan tawaran dari "orang luar", kasus Bali dan Sumbar menarik diperhatikan. Di kedua daerah ini keswadayaan dapat dipandang telah dan sedang terus dikembangkan. Di Papua, ditemukan ada komunitas desa (kampung) yang telah mampu mengembangkan kapasitas pemerintahan yang mandiri, tetapi belum sepenuhnya ada dalam "bingkai" perundang-undang (otonomi khusus, otonomi daerah), dan dengan prinsip "demokrasi barat". Sedangkan di NAD, sedang terjadi proses mencari bentuk berkeswadayaan yang dapat disesuaikan

dengan perundang-undangan. Ada gejala, setelah dilanda kerusuhan yang berkepanjangan dan bencana besar tsunami masyarakat dan pemerintahan sedang keluar dari kebingungan dalam menata kembali tata-kelola pemerintahan desa. Proses ini diwarnai oleh banyaknya tawaran luar (mulai dari unsur pemerintahan luar sampai lembaga swadaya luar) yang menginginkan pembangunan kembali NAD. Hal yang perlu diperhatikan adalah temuan di Jabar, tata kelola pemerintahan desa bersesuaian atau mungkin mudah bersesuaian dengan perundangan---bahkan dengan Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 tentang Desa. Namun, ada gejala tata kelola yang melibatkan multi-pihak sebagai sebuah gerakan keswadayaan kurang berkembang. Proses pembangunan di desa "taat" pada kegiatan yang ditawarkan oleh pemerintahan.

Keragaman keswadayaan desa antar daerah dicirikan oleh kesamaan pembentukan jejaring kerjasama yang terbentuk. Tokoh-tokoh dari kesepuluh desa yang dikaji berpendapat, bahwa pembaharuan tata kelola pemerintah desa perlu dimulai dengan pemberdayaan ekonomi masyarakat, tidak hanya didasarkan pada keputusan-keputusan administrasi-birokratik dan politik. Penekanan keperluan pendekatan "mendahulukan mensejahterakan" ini mendorong tokoh-tokoh desa mengembangkan jejaring kerjasama dengan "orang luar". Kasus di Sumbar, jejaring ini terbentuk berdasarkan penguatan kembali desa (nagari) yang melibatkan migran asal desa. Hal ini bersejajaran dengan keputusan pemerintahan yang berupaya mengembalikan fungsi nagari. Demikian juga, kondisi yang sedang berkembang mempunyai kecenderungan sama akan terjadi di Papua yang sedang mengupayakan pengembangan desa menjadi pengembangan kampung dan di Bali yang sejak lama sudah berusaha mensinergikan "desa adat" dengan "desa dinas".

Dengan demikian, yang perlu disadari adalah keragaman keberhasilan dari komunitas atau masyarakat pedesaan dalam melakukan sinergi kegiatan pembangunan yang berasal dari prakarsa "orang dalam" dengan bantuan dari "orang luar". Hal ini mengingatkan bahwa pengembangan gerakan dalam tata-kelola pemerintahan desa berbasis kemitraan sebenarnya masih menjadi sebuah proses.

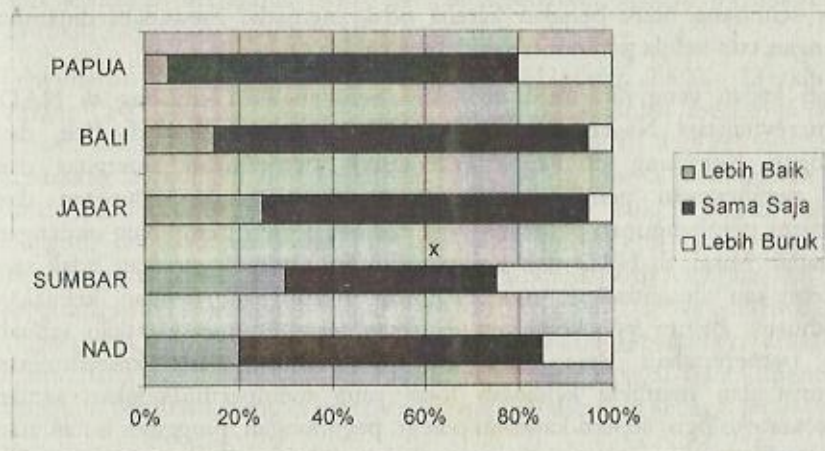
#### **b) Pelayanan Publik yang Belum Membaik**

Pengembangan tata-kelola pemerintahan desa masih dihubungkan erat dengan peran pemerintah sebagai pengayuh pembangunan. Namun demikian, kajian ini belum menemukan bukti cukup yang memperlihatkan proses-proses kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah melibatkan masyarakat. Sambungan aspirasi antara masyarakat di pedesaan dengan keputusan-keputusan publik oleh pemerintahan (di kota) belum memadai.

Proses pengembangan kebijakan publik untuk desa dapat dikatakan masih bersifat birokratis dan elitis. Selain itu, ada bukti di tiga dari lima kabupaten yang dikaji, perumusan-perumusan kebijakan sering hanya sebatas penyusunan dokumen tanpa ada kawalan atas pelaksanaannya. Hal lain, dokumen kebijakan itu pun sering

dibuat oleh lembaga lain (konsultan swasta dan atau perguruan tinggi) yang belum tentu tepat memahami situasi lokal. Belum lagi, menurut pengakuan seorang anggota legislatif yang hadir dalam lokakarya di aras provinsi di daerah kajian, pembahasan draft kebijakan yang "tidak bernilai ekonomi" sering luput atau tidak diseriusi oleh legislator untuk dibahas. Kebijakan tentang desa termasuk dalam kategori ini. Keseriusan pembahasan lebih banyak berkenaan dengan kebijakan tentang perijinan usaha atau penetapan iuran pembangunan.

Apabila menelaah jawaban dari 300 kepala rumahtangga sebagai responden tentang pelayanan publik sejak pelaksanaan kebijakan otonomi daerah, maka ada gejala mutu pelayanan tidak mengalami perbaikan berarti (Gambar 10). Desentralisasi pembangunan boleh jadi telah menguatkan pemerintahan di daerah, tetapi masih menjadi sebuah proses panjang untuk mendorong masyarakat desa mendapat manfaat.



Gambar 10. Penilaian masyarakat di desa-desa kajian atas mutu pelayanan publik, Tahun 2006

Kesimpulan dalam hal ini, pelayanan publik belum memberi tempat pada kepentingan masyarakat luas, khususnya di aras kabupaten hingga pedesaan. Masyarakat di desa masih menjadi penonton dan/atau "pendukung diam" atas kebijakan-kebijakan yang datang untuk mereka. Namun demikian, hal yang menarik ditemukan adalah wujud proses pelayanan publik ke desa melalui proses yang khas. Kecuali kasus di NAD, ditemukan gejala kebijakan publik yang berkaitan dengan pelayanan ke desa cenderung menjadi sarana aktor-aktor dari partai politik untuk menarik simpati. Prosesnya kemudian diikuti penetapan kebijakan formal. Hal ini yang kemudian melahirkan jejaring kebijakan yang didasarkan atas *lobby* kader-kader partai membantu desa. Segi positif dari proses ini adalah menjadi media belajar masyarakat berpolitik, khususnya ketika membuat posisi tawar ketika untuk terlibat dalam pemilihan penguasa (kepala daerah).



### c) Sinergitas Langkah Pusat ke Provinsi, Kabupaten sampai Desa

Melalui metode penelitian kajian-aksi terbatas dan menerapkan prinsip partisipatif ditemukan bahwa di daerah kajian belum ada sebuah ruang sosial yang dapat mempertukarkan informasi dan gagasan antara multi-pihak tentang tata-kelola pemerintahan desa. Oleh karenanya, pihak-pihak yang terlibat dalam lokakarya pelatihan partisipatif yang dilakukan mulai dari desa, kabupaten sampai provinsi menilai positif kegiatan tersebut. Mereka menilai kegiatan tersebut menjadi media dialog. Hal ini menjadi bukti, bahwa di daerah lokasi kajian belum ada ruang sosial yang sesuai untuk melakukan sinergi langkah nyata yang mempertautkan suara berbagai pihak dari desa, ke kabupaten, sampai provinsi. Demikian juga sebaliknya, kebijakan dari pusat disuarakan sampai desa. Artinya, bahwa di daerah yang dijadikan lokasi kajian berbagai perundang-undangan dan kebijakan yang memberi tempat pada keseimbangan pengembangan kebijakan *top down* dan *bottom up* secara seimbang tidak berjalan karena tidak memadai mewedahi dinamika pengembangan tata-kelola pemerintahan desa yang ada.

Berdasarkan kajian yang dilakukan kebijakan pembangun Gampong di NAD, kembali merevitalisasi Nagari di Sumbar, pengembangan desa di Bali, dan pengembangan Kampung di Papua sebenarnya memerlukan sinergitas dan keserasian perancangan pembangunan antara pemerintahan kabupaten dan propinsi dalam pembangunan pedesaan yang dibingkai oleh perundang-undangan yang memadai. Misal, di NAD dan Papua aspek ini perlu diserasikan tidak saja tentang kebijakan desentralisasi pembangunan, tetapi juga dengan kebijakan otonomi khusus. Belum lagi, kebijakan-kebijakan tersebut mensyaratkan sebuah tata-kelola pemerintahan desa yang kuat berorientasi pada kesejahteraan masyarakatnya dan memiliki kekhasan lokal yang mempertimbangkan satuan kawasan secara ekologis, seperti kawasan pesisir, pegunungan, pinggiran hutan atau pertambangan.

Bukti-bukti yang didapat mulai dari desa, kabupaten sampai provinsi sebagai kasus di lima daerah kajian menunjukkan, bahwa sinergitas perancangan pembangunan pemerintah dalam konteks tata-kelola pemerintahan desa masih belum optimal. Meskipun, ada harapan pada masa depan proses tersebut akan berjalan lebih baik selama pemerintah membuka ruang dialog untuk berbagi informasi dan gagasan berbagai pihak tentang kebijakan mengenai desa di berbagai aras administrasi.

### d) Peran Perguruan Tinggi dan LSM

Perguruan tinggi di daerah-daerah yang dikaji didudukan sebagai lembaga yang dapat memberi otoritas ilmiah atas kebijakan pembangunan desa. Peran perguruan tinggi dapat dikatakan sudah mendapat peran yang cukup dan selalu diperhatikan dalam konteks kerjasama dengan pemerintah. Meskipun, dinamika hubungan keduanya mengikuti pasang-surut. Oleh karena perguruan tinggi dalam memainkan perannya sering juga melemparkan pemikiran-pemikiran kritis atas berbagai kebijakan pembangunan dari pemerintahan daerah.

Berbeda dengan perguruan tinggi, peran LSM tidak seragam antar daerah. Kajian di desa Jabar dan Sumbar menunjuk LSM sudah menjadi lembaga yang diperhitungkan dalam mendorong pembaharuan tata-kelola pemerintahan desa. Demikian juga di desa kajian di Papua. LSM telah berperan mengisi ruang kosong yang belum dimasuki aktivitas pembangunan dari pemerintah. Lembaga ini juga dicatat sudah menjadi fasilitator dalam memberi pencerahan bagi masyarakat desa. Sedang di desa dan kabupaten yang menjadi lokasi kajian di NAD, LSM belum banyak berkiprah. Meskipun, kehadiran LSM dalam kerangka pemulihan kondisi NAD akibat bencana tsunami sangat menyolok.

#### e) Lembaga Bisnis dan Pengusaha Swasta masih dalam Paradigma Lama

Ada harapan, pengusaha dan lembaga bisnis semakin meningkatkan kapasitas untuk terlibat mendorong pengembangan masyarakat berbasis komunitas melalui pola jejaringan kerjasama baru. Hal ini berkenaan dengan menguatnya konsep *Corporate Social Responsibility (CSR)*.

Pemahaman CSR sebagai konsep bervariasi (Hopkin, 2001). Meskipun, secara umum CSR dikenal sebagai langkah dunia usaha global merespon kritik pada praktik bisnis yang berdampak buruk pada kemiskinan dan ketimpangan global, kerusakan lingkungan, pengabaian hak-hak pekerja, sampai peminggiran komunitas lokal. Lalu, CSR berkembang menjadi konsep yang mengandung gagasan tanggung jawab dunia usaha, yang mengenal kinerja etis, ramah lingkungan dan berjiwa sosial bisnis, serta mengutamakan hubungan baik dengan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dunia usaha (Weeden, 1998; Svendsen, 1998). Gagasannya, CSR menjadi konsep yang mendorong kepedulian perusahaan tidak hanya pada kesehatan dan keselamatan pekerjanya saja, tetapi mencakup juga tanggung jawab lingkungan hingga apa yang dikonsepsikan sebagai *corporate governance*.

Dengan makna CSR sebagaimana di atas, harapan untuk menjadikannya sebagai sarana dalam konteks pembaharuan tata-kelola pemerintahan desa berbasis kemitraan cukup besar. Lebih-lebih, kalau dengan hitungan kasar saja gabungan jumlah dana puluhan korporasi dunia akan lebih besar daripada 100 penerimaan negara miskin. Artinya, apabila CSR menjadi jantung perusahaan-perusahaan besar dunia ditambah perusahaan-perusahaan nasional, maka potensi lembaga bisnis ikut mendorong pengembangan pedesaan berpeluang dilaksanakan menjadi besar.

Namun demikian, kajian yang dilakukan tidak menemukan bukti peran swasta ikut membantu percepatan pengembangan tata-kelola pemerintahan desa yang baik. Dari 10 desa di 5 daerah yang dijadikan lokasi kajian hanya ada 2 desa kasus (satu di Bali dan satu di Sumbar) yang telah menjalin kemitraan dengan swasta. Padahal, keterlibatan lembaga bisnis lebih ikut terlibat mendorong tata-kelola pemerintahan desa diharapkan banyak pihak di semua lokasi kajian.

Berdasarkan pengalaman sendiri, CSR memang belum menjadi kegiatan yang berkesinambungan dan masih menjadi aksi karikatif perusahaan menghindari

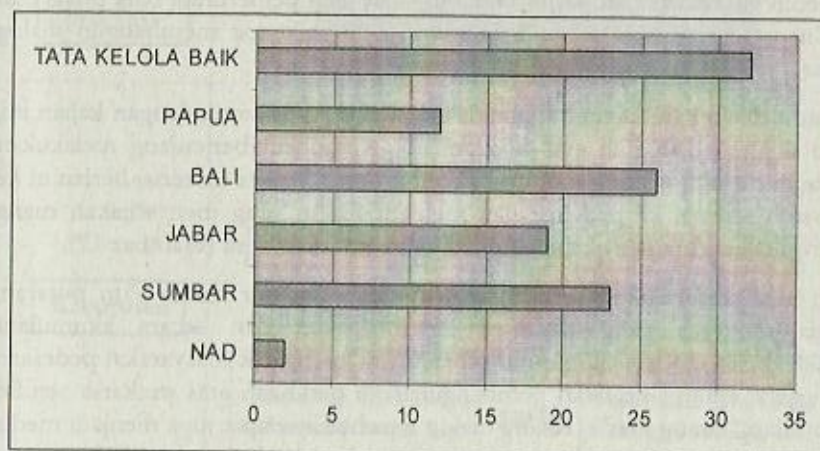
tekanan pihak lain atau hanya menjadi alat membangun citra baik perusahaan. CSR juga belum menjadi komitmen pimpinan perusahaan, yang dilaksanakan melalui analisis kondisi eksternal dan pengaruhnya terhadap bisnis, lalu mengkaji ulang struktur internal, strategi dan rencana tindakan berkaitan dengan program-program CSR, pelaksanaan program tersebut sampai dengan tahap pengukuran dan pelaporan hasil program CSR. Tanpa cara seperti ini, perusahaan tidak akan menjadi mitra bisnis dan pembangunan, sehingga usaha pembaharuan tata-kelola pedesaan sulit dicapai. CSR yang akan dikembangkan perusahaan masih beragam. Ada tiga catatan dalam hal ini, yaitu: pertama, soal kesiapan komunitas atau masyarakat pedesaan desa membangun kapasitas lembaga/kelompok/ komunitas untuk bekerja bersama. Selain itu, hal kedua, kesiapan pemerintahan di aras kabupaten (eksekutif/legislatif) dalam memberi tempat dan membangun kemampuan bekerja melintasi asas birokrasi. Ketiga, adanya prakarsa membangun sistem informasi, mekanisme pengawasan sosial secara demokratis yang berbasis komunitas dan melibatkan kerjasama jejaring multi pihak. Hal lain yang juga penting adalah pelaksanaan CSR yang melibatkan masyarakat pedesaan berhadapan dengan kesenjangan syarat hukum yang membenarkan masyarakat dapat melakukan aktivitas usaha. Padahal tanpa asas keresmian, masyarakat desa lebih lagi bila mereka adalah golongan miskin, tidak akan menjadi mitra yang sebenarnya. Belum lagi, keterbukaan perusahaan menunjukkan keresmian dan besaran dana secara transparan untuk melakukan CSR (Kolopaking, 2006).

Keuntungan yang diperoleh perusahaan ikut mendorong pembaharuan tata-kelola pemerintahan desa sebenarnya cukup jelas. Diantaranya, seperti kemudahan kerjasama dengan komunitas lokal, mendapat citra baik sehingga memudahkan memperoleh ijin operasi, dapat membentuk peluang bisnis baru, dan dapat menarik investor atau pihak lain untuk bekerja sama. Demikian juga, dengan masyarakat pedesaan, dapat memenuhi keperluan hidup karena membuka peluang kerja, mendapat pelayanan pendidikan dan kesehatan, meningkat kapasitasnya melalui pelatihan. Namun demikian, kajian ini kembali belum menemukan bukti, bahwa lembaga bisnis memaknai CSR dengan benar. Bahkan, ada gejala hal itu masih hanya menjadi media kepentingan perusahaan mengatasnamakan tanggung jawab sosial, tetapi hanya melakukan pemberian donasi dengan melupakan prinsip hidup bersama masyarakat sekitar mereka sebagai sebuah keadaban.

### **Membangun Konsensus melalui Dialog**

Berdasarkan uraian di atas, pembaharuan dan pencapaian tata-kelola pemerintahan desa berbasis kemitraan dan lokalitas yang baik masih merupakan sebuah proses. Apabila mengukur proses pencapaian tersebut dengan menggunakan penilaian secara Delphi atas matriks 8 aspek umum yang menjadi ciri tata-kelola menurut multi-pihak yang terlibat, maka diperoleh gambaran keragaman tingkatan tata-kelola pemerintahan desa (Gambar 11).

Mengikuti gambar tersebut ditunjukkan tingkatan tata-kelola pemerintahan desa yang mendekati derajat baik ditunjukkan oleh kajian di Bali (ada dalam skala 26 ke 32 atau bernilai 81 dari 100). Kedua, kajian di Sumbar yang memberi petunjuk derajat tata-kelola baik dengan skala 23 dari 32 atau bernilai 72 dari 100), dan ketiga di Jabar dengan skala 19 dari 32 atau bernilai 59 dari 100. Di dua daerah lain, Papua dan NAD yang jadi lokasi kajian, tingkatan tata-kelola pemerintahan desa masih berada dibawah nilai 50 dari 100.



Gambar 11. Tingkatan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Menurut Daerah

Hasil pemberian nilai di atas tidak bermaksud untuk mengkuatifikasi tingkatan tata-kelola pemerintahan desa masing-masing lokasi kajian. Hal ini hanya ingin digunakan untuk menunjukkan, bahwa pencapaian tata-kelola pemerintahan desa berbasis kemitraan dan lokalitas di daerah kajian masih perlu diperjuangkan. Sedangkan tingkatan yang ditunjukkan dari gambar itu untuk mengingatkan pentingnya melakukan kemitraan multi-pihak dalam mewujudkan tata-kelola pemerintahan desa yang baik.

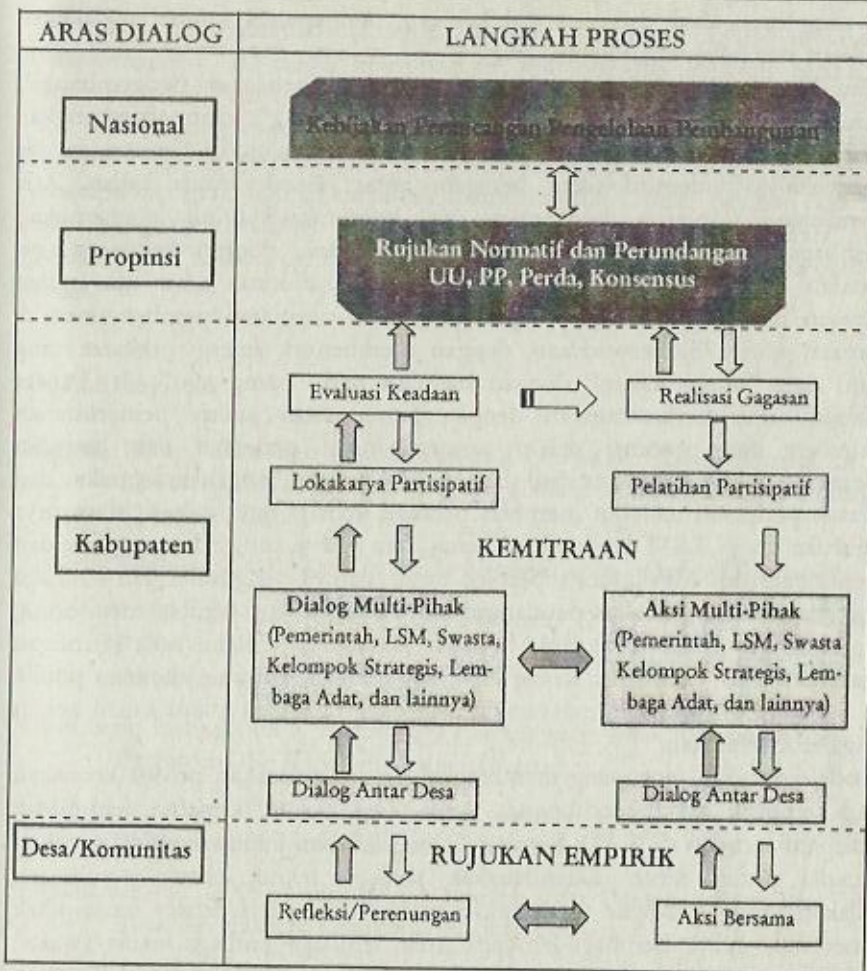
Dalam lokakarya di aras provinsi di daerah yang dijadikan lokasi kajian bukan tidak ditemukan kesadaran pentingnya bermitra dalam melacak bentuk tata-kelola pemerintahan desa yang baik. Namun yang menjadi soal bagaimana melakukan hal tersebut. Lebih lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No.72 tentang Desa yang seakan-akan kembali ingin membakukan kembali pemerintahan desa secara seragam, sehingga beragam pihak menunggu. Tidak sedikit pihak yang menyiapkan anjang-ancang merespon apabila PP tersebut memang benar-benar menjadi langkah penyeragaman kembali pemerintahan desa. Bahkan, didalam lokakarya aras provinsi di NAD, Papua dan Bali ada yang mengingatkan, bahwa yang diperlukan dalam pengembangan tata-kelola pemerintahan desa bukanlah langkah pengaturan. Akan tetapi, yang diperlukan adalah memberi penghargaan dan peran yang tepat pada kekhasan lokal. Menurut peserta lokakarya, mengatur

dan menyeragamkan tata-kelola pemerintahan desa adalah langkah keliru dan mengulang kesalahan masa lalu.

Merujuk pengalaman penggunaan metodologi penelitian kali ini, perlu dipertimbangkan pembaharuan tata kelola pemerintahan desa berbasis kemitraan yang memperhatikan kekhasan dan kekuatan lokal sebaiknya dilakukan melalui proses dialog untuk membangun konsensus multi-pihak. Hanya saja, proses ini dilakukan lebih sistematis dan perlu didukung kuat oleh pemerintah baik pusat dan daerah. Unsur pemerintah dalam hal ini menjadi fasilitator membangun dialog tentang desa.

Langkah patut dilakukan dalam hal ini adalah langkah yang sama dengan kajian ini, yaitu mulai dengan dialog di aras komunitas. Kemudian berjenjang melakukan kajian bersama melalui jejaring multi-pihak antar desa. Proses ini terus berlanjut ke aras kabupaten sampai ke provinsi dan menjadi sistem yang menyediakan ruang sosial multi-pihak menyusun aksi tata-kelola pemerintahan desa (Gambar 12).

Kajian dan aksi tersebut juga dikembangkan tidak bergulir dalam satu putaran, tetapi terus menerus yang nantinya terlembagakan dan secara akumulatif membentuk sebuah ruang dialog multi-pihak untuk mengajak masyarakat pedesaan untuk mengawal sinergi kegiatan pembangunan di pedesaan atas prakarsa sendiri dan bantuan dari "orang luar". Ruang dialog tersebut ini dapat juga menjadi media swadaya untuk saling-berbagi masukan meningkatkan pelayanan publik yang memberi tempat pada kepentingan masyarakat luas. Dengan ini diharapkan perancangan pembangunan antara pemerintahan kabupaten dan propinsi dalam pembangunan semakin serasi dan sinergi, dan memberi tempat kepada semua pihak (pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, kelompok-kelompok masyarakat, swasta dan perguruan tinggi) secara berimbang sesuai porsi peranannya. Ruang dialog ini juga yang dapat secara sistematis dirancang sebagai sebuah proses penerapan, pembaharuan dan penyempurnaan kebijakan tata-kelola pemerintahan desa, khususnya dalam hal ini pelaksanaan PP No.72 Tahun 2005 tentang Desa.



Gambar 12. Langkah dan proses dialog untuk pembaharuan tata-kelola pemerintah desa berbasis kemitraan dan lokalitas

### Penutup

Beberapa kesimpulan yang dapat ditarik dari paparan di atas di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Penelaahan proses-proses kebijakan tentang pembaharuan kelembagan tata-kelola pemerintahan desa berbasis kemitraan dan lokalitas mencatat, bahwa kebijakan tentang hal tersebut dan juga kebijakan daerah pada umumnya cenderung berhenti sampai di perumusan. Seringnya, rumusan kebijakan tidak

ada yang mengawal dari segi pelaksanaan, dan apalagi sampai melakukan penilaian atas pelaksanaan kebijakan.

2. Secara khusus, kajian menemukan proses-proses kebijakan pengembangan kelembagaan tata-kelola pemerintahan desa yang mempertimbangkan kekhasan lokal dan mengunggulkan kemitraan telah wujud. Namun, proses dan hasilnya diidentifikasi beragam antar daerah lokasi kajian. Ada kecenderungan proses konsensus dan komunikasi untuk menemukan kelembagaan tata kelola pemerintahan desa sesuai dengan kekhasan dan kekuatan lokal berjalan lancar apabila: (a) Komunitas atau masyarakat pedesaan di daerah itu telah dapat melakukan kegiatan pembangunan di pedesaan secara berkeswadyaan, dengan membentuk sinergi prakarsa yang wujud dari "orang dalam" dengan bantuan dari "orang luar"; (b) Proses tersebut, telah bersambungan dengan perencanaan antara pemerintahan kabupaten dan propinsi dalam pengembangan pedesaan dan kawasan pedesaan. Bahkan, semakin baik lagi apabila pengembangan masyarakat dan kawasan pedesaan tersebut memberi peranan kepada multi-pihak, khususnya perguruan tinggi, LSM dan lembaga bisnis atau swasta sesuai dengan porsi dan kepentingannya. Meskipun, diperoleh gejala bahwa pengusaha dan lembaga bisnis masih menggunakan pandangan lama sewaktu ikut terlibat mendorong pengembangan masyarakat desa berbasis komunitas melalui pola jejaringan kerjasama baru. Selain itu, kajian juga menemukan, bahwa pelayanan publik dari pemerintah dirasakan masyarakat desa yang dijadikan lokasi kajian belum mengalami kemajuan.
3. Metodologi kajian teori yang meringkai proses pelacakan proses kebijakan secara empirik yang membentuk studi-kasus dalam kegiatan kaji-tindak partisipatif terbatas di NAD, Sumbar, Jabar, Bali dan Papua dipandang cukup memadai untuk terus dikembangkan sebagai teknik untuk perumusan kebijakan yang sekaligus menyiapkan ruang sosial pada proses multi-pihak (pemerintah, LSM, Lembaga-lembaga Adat, lembaga-lembaga bisnis/swasta) melakukan dialog untuk membahas, merumuskan, mengawal pelaksanaan, menilai kembali kebijakan tentang pengembangan tata-kelola desa berbasis lokal. Proses seperti itu dinilai efektif untuk melakukan pembaharuan tata-kelola pemerintahan desa berbasis kemitraan dan kekhasan lokalitas.

Implikasi kebijakan praksis merujuk kesimpulan kajian di atas adalah mendorong usulan modifikasi metodologi kajian-kebijakan yang disebut sebagai langkah dan proses dialog untuk pembaharuan tata-kelola pemerintah desa berbasis kemitraan dan lokalitas. Bahkan, hal itu dapat menjadi satu bentuk pendekatan yang dilakukan baik pemerintahan di daerah maupun pemerintahan di pusat dalam upaya penerapan dan pengembangan kebijakan pengaturan pemerintahan desa yang tercantum dalam Peraturan Pemerintahan 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Artinya, kebijakan pengembangan tata-kelola pemerintahan desa perlu dilakukan melalui Dialog. Prosesnya pun dilandasi niat menjadikan desa sebagai lembaga

pelayanan pemerintahan terdepan bukan terendah. Dalam menindaklanjuti pengembangan tata-kelola kelembagaan pemerintahan desa di NAD, Sumbar, Jabar, Bali dan Papua penting diawali memahami keragaman kondisi desa. Untuk itu, sepatutnya pengembangan tata-kelola pemerintahan desa dimulai dengan pemetaan tipologi kondisi dan perkembangan desa di berbagai daerah. Hasilnya diharapkan dapat digunakan untuk mengedepankan desa, dengan cara mengakui dan menghargai hal-hal yang telah berkembang di desa, bukan melakukan pembaharuan melalui cara mengatur dan menyeragamkan tata-kelola pemerintahan desa.

### Daftar Rujukan

- Barnes, 1954. *Class and Committees in a Norwegian Island Parish*. In Redfield, Robert. 1963. *Peasant Society and Culture*. The University Chicago Press, Chicago, Illinois.
- Castells, Manuel, 2001. *The Rise of The Network Society*. Oxford Blackwell.
- Cindy F.Malvicini dan Anne T. Sweetser, 2003. *Cara-cara Partisipasi : Pengalaman dari RETA 5894: Kegiatan Pembinaan Kapasitas dan Partisipasi II*. Manila: ADB.
- Chambers, Robert, 2005. *Participatory Learning and Action Reflection: Future Directions*. Brighton-UK: IDS-University of Sussex.
- De Janvry, Alain, 1981. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Fukuyama, F., 2005. *Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Hopkins, Michael, 2001. *Is there a role for large-scale Corporations in alleviating poverty in developing countries*. University of Manchester.
- Hill and Dunbar, 2002. "Social Network Size in Human.". *Human Nature* Vol.14 No 1.
- Koentjaraningrat, 1961. *Desa Indonesia Masa Kini*. Jakarta: UI Press.
- Kolopaking, L.M., 2000. *International Migration and The Development of The Sending Region*. Disertation In University Science Malaysia.
- ....., 2002. *Praktek-praktek Sosial Partisipatif*. Bahan Pelatihan Teknik-teknik Pembangunan Partisipatif Untuk Aparat Pemerintah Kabupaten. Bogor: Jurusan Sosial Ekonomi, Fakultas Pertanian-IPB.
- ....., dan Fredian Tonny, 2005. *Pengembangan Kawasan Pedesaan Berbasis Komunitas*. Bahan Pelatihan Kerjasama Departemen Komunikasi



Pengembangan Masyarakat dengan Direktorat Jenderal Pengembangan Masyarakat Desa, Departemen Dalam Negeri RI.

- ....., 2006. CSR: Menjadikan Golongan Miskin Pedesaan Mitra Dalam Bisnis dan Pembangunan? Catatan Diskusi Dalam Semilokarata Bks-Ptn Barat Bertema Peranan *Corporate Social Responsibility (CSR)* Dalam Pengentasan Kemiskinan Di Pedesaan, Pada 13 Juni 2006 Di Universitas Sriwijaya-Palembang.
- ....., Lubis,D.P., dan Pattiselanno, A.E., 2006. Jejaring Sosial Dan Resolusi Konflik Masyarakat Di Pedesaan (Kasus Di Pulau Saparua Propinsi Maluku). Draft Laporan Penelitian Dasar. Bogor: LPPM-IPB.
- Pomeroy, R.S., 1999. "Analysis of Fisheries Co Management Arrangement: Reserach Framework". In Steve Langil. Compiled., 1999. Institutional Analysis: Reading and Resources for Researcher. Vol.5. Ottawa: IDRC.
- Redfield, Robert. 1963. *Peasant Society and Culture*. The University Chicago Press, Chicago, Illinois.
- Reuter,T.A, 2002. Custodians of the Sacred Mountains: Culture and Society in the Highlands of Bali. Honolulu: University of Hawai Press.
- Rudi Wibowo, 1977. Strategi "Demand Side" Dalam Pembangunan Perekonomian Pedesaan. *Mimbar Sosek. Journal of Agricultural and Resources Socio-Economics*. Vol.10 No.2. Departemen ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi, Fakultas Pertanian-IPB.
- Sumardjan, Selo dan YIIS., 2001. Identifikasi Penyebab Konflik di Indonesia. *Jurnal Sosiologi Indonesia*, No. 02/2001
- Svensden, Ann, 1998. The Stakeholder Strategy. Profiting from Collaborative Business Relationships. San Francisca. Berret-Koehler Publisher. Inc.
- Sajogyo, 1997. Pemberdayaan Masyarakat Dalam Pengelolaan Pembangunan Pertanian dan Pedesaan. *Mimbar Sosek. Journal of Agricultural and Resources Socio-Economics*. Vol.10 No.2. Departemen ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi, Fakultas Pertanian-IPB.
- Todaro, M. P., 1997. *Economic Development in The Third World*. New York: Longman.
- Weeden, Curt, 1998. Corporate Social Investing. San Francisca. Berret-Koehler Publisher. Inc.