Potret Politik & Ekonomi Lokal di Indonesia

Dinamika Demokratisasi, Pengembangan Ekonomi dan Kawasan Perdesaan

Potret Politik dan Ekonomi Lokal di Indonesia

Dinamika Demokratisasi, Pengembangan Ekonomi,
dan Kawasan Perdesaan

Kata Pengantar

Hans Antlöv
(Knowledge Sector Initiative)
Titok Hariyanto
(Deputi Program dan Pengembangan Jaringan IRE Yogyakarta)

Pendahuluan

Sunaji Zamroni
(Direktur Eksekutif IRE Yogyakarta)

Penulis

Prof. Dr. Heru Nugroho
Dr. AAGN Ari Dwipayana
Ahmad Hamdani
Alimah Fauzan
Aprilia Ambarwati
Benjamin White
Charina Chazali
Eka Chandra
Eko Cahyono &
Tim Studi Ekowisata
Fauzan Djamal
Husen Wijaya Abd Hamid
Isono Sadoko
Muhammad Asim Asy'ari
Muhammad Hidayanto
Novita Anggraeni
Rendy A. Diningrat
Riza Multazam Luthfy
Slamet Riadi
Yonathan H. Lopo

Reviewer

Nurkholik Ridwan

Editor

Anang Zakaria

Penyelaras

Melani Jayanti, Rajif Dri Angga

Potret Politik dan Ekonomi Lokal di Indonesia

Dinamika Demokratisasi, Pengembangan Ekonomi, dan Kawasan Perdesaan

Hak cipta © *Institute for Research and Empowerment* (IRE) Yogyakarta

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia
kerjasama IRE, AKATIGA, Sajogyo Institute, Mei 2017
dengan dukungan Program Knowledge Sector Initiative

Cetakan Pertama, Mei 2017

Kata Pengantar: Hans Antlöv (Knowledge Sector Initiative)
Penulis: Prof. Dr. Heru Nugroho, Dr. AAGN Ari Dwipayana, dkk.
Reviewer: Nurkholik Ridwan
Editor: Anang Zakaria
Penyelaras: Melani Jayanti, Rajif Dri Angga
Foto Sampul: Rajif Dri Angga
Desain Sampul & Layout: Suparmo

Institute for Research and Empowerment (IRE)
Jl. Palagan Tentara Pelajar Km. 9,5
Dusun Tegalrejo RT 01/RW 09
Desa Sariharjo, Kec. Ngaglik, Sleman, D.I. Yogyakarta 55581
Phone: 0274 - 867686, 7482091
E-mail: office@ireyogya.org, Website: www.ireyogya.org

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

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Prof. Dr. Heru Nugroho, Dr. AAGN Ari Dwipayana, dkk.
Potret Politik dan Ekonomi Lokal di Indonesia, Cetakan. 1
Yogyakarta: IRE Yogyakarta, 2017
xxxii + 456 hlm.; 14 x 21,5 cm
ISBN: 979-9818-32-x

KATA PENGANTAR

Hans Antlöv
KSI – Technical Director

Knowledge Sector Initiative (KSI) adalah program kerjasama antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia dalam memajukan sektor pengetahuan di Indonesia. Salah satu programnya adalah meningkatkan kualitas penelitian dan analisis kebijakan dari lembaga-lembaga pemikir *(think-tank)* untuk menginformasikan proses perumusan kebijakan publik *(knowledge to policy)* yang lebih baik. Sejak Oktober 2015, KSI menjembatani forum pertukaran pengetahuan melalui *Knoweldge Communities* untuk isu-isu pembangunan desa yang menjadi ruang interaksi bagi produsen pengetahuan seperti lembaga-lembaga penelitian mitra KSI dengan para pembuat kebijakan terkait.

Dengan dikoordinasikan oleh AKATIGA, *Institute for Research and Empowerment* (IRE) dan Sajogyo Institute, lembaga-lembaga penelitian Mitra KSI yang tergabung dalam *Knoweldge Communities*ini kemudian saling berkolaborasi untuk melakukan kajian dan analisis atas tema-tema utama terkait isu desa yakni demokratisasi, pengembangan ekonomi lokal dan kawasan perdesaan. Forum Kajian Desa ini menyampaikan bukti-bukti *(evidence)* secara reguler untuk mendukung kebijakan dan perencanaan pada beberapa kementerian terkait. Kumpulan tulisan yang berdasarkan hasil penelitian, kajian, dan analisis terkait tema-tema tersebut inilah yang kemudian disajikan

dalam buku berjudul Potret Politik dan Ekonomi Lokal di Indonesia: Dinamika Demokratisai, Pengembangan Ekonomi dan Kawasan Perdesaan di Indonesia ini.

Tema demokratisasi desa dalam buku ini merupakan kumpulan tulisan yang telah dipresentasikan oleh para penulis di Simposium Nasional yang diadakan IRE pada 12-13 Januari 2017. Sejak diberlakukannya Undang-Undang (UU) No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, arah perkembangan demokratisasi di desa menjadi lebih dinamis. Isu-isu terkait peningkatan partisipasi warga dalam proses pembangunan desa, peran aparatur desa dalam menjalankan tata kelola pemerintahan desa, penguatan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan peran kelompok perempuan yang bisa mengakses dan berpartisipasi aktif dalam proses pembangunan desa, serta pembelajaran dari kearifan lokal desa yang mendukung proses pembangunan desa menjadi gambaran akan kembalinya semangat untuk membangun desa. Berbagai permasalahan yang muncul terkait hal-hal tersebut di atas sesungguhnya menjadi tantangan yang perlu dijawab bersama bagi upaya pelembagaan demokratisasi desa menjadi lebih baik.

Tema pengembangan ekonomi dan kawasan perdesaan yang dikoordinasikan oleh AKATIGA dan Sajogyo Institute diwarnai dengan gagasan tentang efisiensi sosial yang diyakini bisa menjadi alat yang berguna untuk mengukur ketepatan berbagai kebijakan, inovasi, dan intervensi dalam pembangunan perdesaan. Dalam hal ini, efisiensi sosial bisa dikaitkan dalam hal kontribusinya terhadap pencapaian tujuan-tujuan dan kebutuhan-kebutuhan pembangunan sosial. Pengembangan ekonomi perdesaan juga menyoroti tentang peran lembaga perantaraan dalam membangun norma dan jaringan produktif bagi keberlangsungan ekonomi di perdesaan sesuai dengan konteks lokal. Perlu dukungan semua pihak termasuk pemerintah agar terjadi sinergi yang lebih luas dan sistematis sehingga pengembangan

ekonomi perdesaan bisa menjadi salah satu jenis pembangunan yang mempromosikan kesetaraan, memeratakan, dan berkelanjutan. Dalam konteks kawasan perdesaan, berbagai permasalahan berdimensi ketimpangan struktural yang ada di desa, seperti misalnya beragam krisis agraria dan kerusakan ekologis dan sosial di beberapa kawasan desa-desa wisata juga menjadi gambaran yang terjadi saat ini sehingga mungkin perlu untuk meninjau ulang kebijakan pembangunan terkait pembangunan perdesaan secara umum.

Forum Kajian Desa yang diampu oleh Mitra KSI ini telah berhasil membawa aktor-aktor relevan untuk membicarakan isu-isu pembangunan desa dengan menciptakan jejaring yang juga dapat berkembang untuk kerjasama pada isu-isu relevan lainnya melalui jejaring aktor-aktor perubahan. Forum Kajian Desa telah menyediakan wadah untuk produsen pengetahuan berinteraksi dengan para pembuat kebijakan, dengan cara menjadikan pengetahuan yang relevan lebih mudah diakses dan dimanfaatkan oleh pembuat kebijakan. Hal ini misalnya, ditunjukkan dengan pengalaman beberapa mitra KSI dimana Kementerian Desa, Bappenas, dan Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemenko PMK) semakin tertarik untuk meminta dan memanfaatkan hasil-hasil kajian dari Mitra KSI. Komunitas Pengetahuan yang didukung KSI untuk isu pembangunan desa juga semakin berkembang: berdasarkan analisis terkini atas pemetaan jejaring sosial, aktor-aktor yang terlibat dalam komunitas ini telah berkembang dari yang semula sekitar 7 organisasi di pertengahan tahun 2015 menjadi lebih dari 50 organisasi yang terlibat dalam jejaring ini di awal 2017. Hal ini menunjukkan bahwa KSI dan Forum Kajian Desa telah menjadi forum yang menyediakan masukan dan informasi penting bagi mitra pembangunan lain dan juga mitra pemerintah mengenai bagaimana siklus *knowledge-to-policy* dapat bekerja dalam konteks Indonesia.

Buku ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis

untuk memperkaya pengetahuan mengenai kondisi demokrasi dan pengembangan ekonomi lokal dan memberikan wawasan dalam merumuskan rekomendasi kebijakan terkait isu desa dan kawasan perdesaan.

Jakarta, 8 Mei 2017

Hans Antlöv

KSI – Technical Director

KATA PENGANTAR IRE

Titok Hariyanto

Buku di tangan Saudara ini adalah buku kumpulan tulisan yang dihasilkan oleh tiga mitra *Knowledge Sector Initiative* (KSI), yaitu AKATIGA Bandung, IRE Yogyakarta, dan Sajogyo Institute Bogor. Gagasan menerbitkan buku bersama ini bermula dari kegelisahan kami atas masih minimnya dokumentasi dinamika politik dan ekonomi yang selama ini berlangsung di aras lokal.

Ketika berbicara politik, kebanyakan narasi yang disuguhkan kepada publik adalah narasi politik yang berlangsung di Jakarta (pusat), atau seputar politik elektoral yang elitis. Sementara, kebangkitan politik lokal sebagai fondasi untuk menapaki demokrasi yang lebih substantif, demokrasi yang berporos pada suara warga dan mensejahterakan, hampir-hampir hilang.

Pun begitu pula dengan narasi besar ekonomi. Narasi tentang pertumbuhan dan pembangunan menjadi wacana dominan minus kajian yang mendalam bagaimana ekonomi lokal mulai menggeliat sekaligus memunculkan tantangan-tantangan yang ke depan mesti dihadapi bersama. Minus potret bagaimana semangat kolektivitas warga desa dalam mengelola aset desa mulai muncul seiring diberlakukannya UU Desa.

Berangkat dari pengalaman kami dalam melakukan kerja-kerja riset, advokasi, dan kerja-kerja pemberdayaan lainnya di desa, buku ini akhirnya kami bagi menjadi tiga bagian. Pada bagian pertama,

mengulas tentang tema demokrasi dan demokratisasi desa. Bagian ini naskah tulisan disiapkan oleh IRE Yogyakarta. Bagian kedua mengulas tema pengembangan ekonomi lokal. Bagian kedua ini tulisan disiapkan oleh AKATIGA Bandung. Sedangkan bagian ketiga mengulas tentang pembangunan desa dan kawasan perdesaan, yang disiapkan oleh Sajogyo Institute Bogor.

Atas terbitnya buku ini kami ucapkan terima kasih kepada pertama, *Knowledge Sector Initiative* (KSI) yang telah memberikan dukungan sehingga naskah-naskah yang sebelumnya berserak akhirnya dapat kami kumpulkan sehingga bisa kami hidangkan kepada publik. Kedua, kepada para penulis–yang tidak bisa kami sebutkan satu persatu-yang telah memberikan ijin naskahnya kami terbitkan. Tanpa ijin dan kerelaan mereka, tentu buku ini tidak akan ada. Ketiga, kepada para pihak yang bersedia memberikan endorsement: Bapak Herbert H.O Siagian (Asisten Deputi Pemberdayaan Desa Kemenko PMK), Ibu Renny Frahesty (Ketua Perkumpulan Narasita), dan Bapak Wahyudi Anggoro (Kepala Desa Panggungharjo).

Terakhir, kami mengucapkan terima kasih kepada Eko Cahyono (Direktur Eksekutif Sajogyo Institute), Fauzan Djamal (Direktur AKATIGA) dan Sunaji Zamroni (Direktur IRE) beserta seluruf stafnya. Tanpa tangan dingin mereka bertiga serta kerja keras staf ketiga lembaga tersebut mustahil buku ini bisa kami terbitkan.

Yogyakarta, Mei 2017

PENDAHULUAN

Sunaji Zamroni

Ujaran lama yang terus terpatri dalam laku sejarah kehidupan kita, *desa mawa cara, negara mawa tata,* menarik untuk direnungkan kembali. Bahwa desa menyimpan berjuta lembar pengetahuan kebajikan hidup dan harmoni semesta alam, bisa dikenali dari mantra tiga tata berikut ini, yaitu; *tata cara, tata krama, dan tata susila.*[1] Negara sendiri sebagaimana kita pahami senantiasa melahirkan kebijakan demi kebijakan guna menjaga interaksi sosial antaraktor berlangsung semestinya. Meminjam cara pandang Anthony Giddens[2], bahwa hubungan negara dan masyarakat semestinya tidak lagi dipahami sebagai suatu relasi dualisme yang saling meniadakan, tetapi lebih pada suatu praktik interaksi sosial yang bersifat dualitas, saling menghargai dan menghormati. Konstruksi berpikir yang seperti ini penting dikemukakan kembali guna memeriksa situasi hubungan negara dan masyarakat saat ini maupun mengajukan gagasan-gagasan di masa depan.

---

1 Konstruksi tiga nilai ini diungkap sebagai tanda bahwa sistem berdesa telah terlembaga di tengah masyarakat desa, lebih lanjut baca buku terbitan IRE (2017), "Desa: Situs Baru Demokrasi Lokal", dan Annual Report IRE 2001-2002, "Desentralisasi dan Demokrasi Lokal".

2 Anthony Giddens (1984) menawarkan cara pandang baru yang dikenal sebagai teori strukturasi. Lebih jelas lagi baca buku karyanya, "*The constitution of Society: The Outline of The Theory of Structuration*"

Dalam hitungan angka statistik sering disebutkan, bahwa penghuni negeri ini paling besar persentasenya (lebih dari 60 persen) tinggal di wilayah desa.[3] Sebagian lagi tinggal di kota. Jika dipandang dari basis penghidupannya, masyarakat desa berbasis pertanian dan masyarakat kota bersandar pada ekonomi non pertanian.[4] Basis penghidupan yang berbeda ini tentu melahirkan sistem sosial dan ruang hidup yang tidak sama. Karena itu, negara pun penting membaca situasi yang berbeda ini sebagai faktor pengaruh dalam membangun interaksi sosialnya. Kesadaran seperti ini beruntung telah dimanifestasikan negara melalui UU Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa (UU Desa). Regulasi ini cermin pengakuan dan penghormatan negara atas desa, sebagai entitas hukum yang kokoh berdiri sebelum republik ini lahir.

Dengan kesadaran penuh UU Desa menegaskan diri menghadirkan desa yang bermuka dua *(hybrid model*), yaitu: masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dan pemerintahan lokal (*local self government*). Model ini berbeda dengan konstruksi negara atas desa selama ini. Dahulu negara bercorak dominan, menguasai dan memaksa (*omnipotent-omnipresent*), kepada desa. Kini negara mempersilahkan desa untuk mengatur dan mengurus lokalitasnya sendiri, sembari tetap hadir menaungi desa ke dalam sistem NKRI. Model hibrid pun akhirnya membuka struktur kesempatan bagi desa tampil sebagai aktor legal yang otoritatif mengembangkan dirinya, disebut dengan istilah "desa membangun". Pada sisi lain, model ini menuntut negara di supradesa bertanggung jawab secara otoritatif untuk menjaga keterhubungan dan keseimbangan antardesa, yang dikenal dengan istilah "membangun desa".

3 Istilah desa mengacu pada pengertian kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sebagaimana dimaksud dalam UU Desa.

4 UU Desa menegaskan bahwa kawasan perdesaan merupakan kawasan tempat bermukimnya masyarakat dengan ditopang oleh kegiatan utama di sektor pertanian.

Sebenarnya secara pendekatan, kedua istilah tadi masih lekat dengan konsep negara menggerakkan pembangunan (*state-driven development*). Namun sebagaimana mafhum diketahui, bahwa praktik atas konsep dan pendekatan ini telah menghancurkan desa sebagai entitas lokal yang berdaulat. Pemikiran yang menyinggung perangai negara kepada desa ini bisa ditelusuri melalui beberapa karya, misalnya karya Mochtar Mas'oed (1994), menyoroti birokrasi negara yang masuk sampai desa dengan melahirkan organisasi-organisasi korporatis negara, seperti PKK, Karangtaruna, dan RT/RW. Hal serupa juga ditulis oleh Hans Antlöv (2003) yang merefleksikan peran dominasi negara di dalam kehidupan desa. Bahkan, tulisan Yando Zakaria (2000) secara tegas mengekspresikan situasi desa yang luluh lantak dicerabuti lokalitasnya oleh negara. Desa saat itu selalu menjadi lokus dan fokus negara melancarkan aksi-aksi pembangunan, seperti yang sering disebut oleh Sutoro Eko (2011; 2012), desa dijadikan pasar proyek dan *gedibal*-nya supradesa (menjadikan desa sebagai jongos). Kini negara telah mengoreksi perilakunya kepada desa. Sebagai entitas hukum yang konstitusional, desa menjelma sebagai negara yang tampil menggerakkan aksi-aksi kolektif dari bawah dan dari dalam.

Kembali ke pemilahan konsep desa dan kawasan perdesaan. UU Desa menegaskan adanya pembedaan pemegang otoritas dan jangkauan pembangunan atas kedua entitas tersebut. Konsep pembangunan desa (*village development*) dengan demikan lebih dekat untuk menaungi istilah "desa membangun", sedangkan pembangunan perdesaan (*rural development*) memayungi istilah "membangun desa". Jika desa membangun lebih menekankan lokus pembangunan yang berorientasi memupuk kekuatan dari dalam, misalnya; kemandirian, kewenangan, lokalitas dan demokrasi desa. Sementara itu, membangun desa lebih mengedepankan fungsi pembangunan, seperti; isu *rural-urban linkage*, pertumbuhan, pasar, dan kesempatan kerja.[5] Jadi bisa dikatakan bahwa

5 UU Desa, pasal 78-86 dan penjelasan umum, menegaskan perbedaan pembangunan desa dan kawasan perdesaan. Hal yang lebih rinci dan substantif mengenai

desa membangun lebih mengurus kepentingan karakter dan jati diri desa, sedangkan membangun desa lebih pada upaya menyambungkan antarkarakter desa dan menjamin desa tumbuh berkembang dengan karakternya masing-masing.

Desa dan Kawasan Perdesaan

Tiga tahun terakhir ada program yang "menantang adrenalin" bagi 16 lembaga *think tank* dan pemerintah di Indonesia, yaitu: *knowledge sector initiative* (KSI). Program kemitraan pemerintah RI dengan Australia ini mendorong 16 lembaga riset kebijakan memperkuat diri dan memproduksi pengetahuan untuk mempengaruhi kebijakan di Indonesia. Salah satu arena kontestasi pengetahuan untuk kebijakan yang dipilih oleh para mitra KSI adalah kebijakan tentang desa. Ada delapan mitra KSI yang memiliki perhatian pada isu desa dan kawasan perdesaan, bergabung dalam *working group* "desa", melakukan serangkaian riset dan analisis atas dinamika kebijakan dan situasi desa maupun kawasan perdesaan termutakhir.[6] Penghujung dari proses ini ada upaya untuk melakukan refleksi pemikiran atas perkembangan desa dan kawasan perdesaan. Fokus yang dijadikan pokok refleksi adalah isu-isu mengenai demokrasi desa, pembangunan desa dan kawasan perdesaan, serta pengembangan ekonomi lokal. IRE Yogyakarta diminta untuk mengkoordinasikan proses refleksi atas demokrasi desa, Sains mengkoordinasikan refleksi pembangunan desa dan kawasan perdesaan, serta AKATIGA pada isu pengembangan ekonomi lokal.

Kurun waktu sekitar setengah tahun terakhir proses refleksi ini

---

"desa membangun" dan "membangun desa" ini bisa dibaca dalam buku, "Regulasi Baru Desa Baru" yang ditulis Sutoro Eko dan diterbitkan oleh Kemendesa PDTT (2015).

6 Kedelapan institusi riset kebijakan ini adalah IRE Yogyakarta, AKATIGA, Sajogjo Institute (Sains), Smeru Riset Institute, Seknas Fitra, Puskapol UI, KPPOD dan Article 33.

berlangsung. ***Pertama***, perihal isu demokrasi desa. IRE menempuh jalur proses refleksi praktik pengembangan demokrasi desa melalui *call for paper* dan simposium demokrasi desa. Ada puluhan paper yang dikirim ke IRE, dengan fokus pokok bahasan pada kepemimpinan, representasi, dan inisiatif warga desa. Mereka yang menulis makalah berasal dari latar yang beragam, ada mahasiswa, dosen, pegiat desa, dan pekerja pada program bantuan pembangunan. Daerah asal mereka yang menulis maupun peristiwa yang dituliskannya pun menyebar, mulai dari Sumatera, Jawa, Kalimantan, NTB, Sulawesi, Maluku dan NTT. Sungguh spektrum yang menarik dalam proses refleksi suatu perkembangan isu sektoral dan teritorial.

Cara pandang yang digunakan untuk menyorot demokrasi desa, ditawarkan oleh IRE, terdiri dari tiga aspek, yaitu: kepemimpinan yang responsif, representasi yang dinamis dan produktif, serta inisiatif warga yang semarak. Para penulis paper yang dinyatakan layak mewakili spektrum pembahasan aspek kepemimpinan ada tiga, yaitu; sosok kepala desa dalam politik elektoral dan kepemimpinan desa (Rendy A. Diningrat), kepemimpinan dan reformasi birokrasi desa (Riza Multazam Luthfy), serta kapasitas teknokrasi perangkat desa dalam pengelolaan keuangan desa (Muhammad Asim Asy'ari). Dari tiga paper yang memiliki spektrum berbeda ini bisa dirumuskan satu pernyataan reflektif substantif, bahwa desa membutuhkan kepemimpinan yang transformatif guna menggerakkan birokrasi desa maupun masyarakat desa. Pertanyaannya tentang kepemimpinan ini bisa dirumuskan sebagai berikut: apakah kapasitas kepemimpinan bisa dilacak dari faktor genealogis dan sejarah sosial kehidupannya?

Dalam pokok bahasan representasi, terdapat dua paper yang dipandang layak mewakili isu ini, yaitu: menakar derajat deliberasi BPD (Husen Wijaya Abd Hamid), dan reposisi representasi BPD (Muhammad Hidayanto & Yonathan H. Lopo). Isu representasi akhirnya hanya menampilkan dua paper, karena terhalang oleh ketersediaan paper yang terbebas dari dugaan plagiasi. Ada paper yang

setelah dinyatakan layak, justru terindikasi dugaan plagiasi. Tindakan yang seperti ini, kami nol toleransi. Soal representasi sebenarnya, hasil studi IRE (2017) menemukan praktik-praktik representasi non formal yang difungsikan oleh institusi sosial, terbukti memiliki efektivitas dan daya jangkau yang fleksibel. Dua paper yang ada sayangnya hanya menyoroti aspek representasi dari lembaga formal, yaitu BPD. Padahal jika mau mengelaborasi pada sisi non formal akan memperoleh pengetahuan yang lebih kaya lagi.

Sementara itu, tiga paper yang dinyatakan pantas mewakili bahasan inisiatif warga adalah sebagai berikut, yaitu: potret komunitas perempuan pembaharu desa melawan kemiskinan dan mengawal pembangunan desa (Alimah Fauzan), aksi kolektif masyarakat dalam mempengaruhi kebijakan desa (Novita Anggraeni), dan kepemimpinan pemuda dalam penggunaan kearifan lokal untuk reformasi birokrasi desa). Kesemarakan warga desa nampak tercermin dari tema maupun judul yang disajikan oleh tiga penulis di isu ini. Tulisan seperti ini mengonfirmasi ulang, bahwa warga desa bisa melakukan aksi kolektif untuk memperbaiki desanya. Inspirasi yang bisa dikutip di sini adalah kemauan dan kesadaran berdesa bisa dikreasi dari dalam maupun luar desa, tinggal kekuatan meraciknya menjadi aksi kolektif desa yang butuh diformulasikan secara tepat.

Kedua, isu pembangunan desa dan kawasan perdesaan. Bahasan pada isu ini menitikberatkan pada sisi kawasan pedesaan.[7] Ada empat tulisan yang membahas secara beragam terkait dengan kawasan pedesaan, yaitu; 1) dimensi agraria di kawasan pedesaan, terutama ketimpangan akses tanah (Aprilia Ambarwati), 2) UU Desa, krisis agraria, dan masalah kawasan pedesaan (Eko Cahyono), 3) rambu-rambu pembangunan kawasan pedesaan (Eko Cahyono dan Tim Studi Ekowisata), dan 4) merawat ruang hidup bersendikan kearifan lokal:

7 Istilah pedesaan dipilih oleh Sains dengan pertimbangan tertentu, sehingga pada bagian 2 ini istilah pedesaan yang selalu digunakan. Dalam cara pandang UU Desa, istilah yang digunakan adalah perdesaan, sehingga cakupannya menjadi kawasan perdesaan.

kasus studi *sedulur sikep* (Ahmad Hamdani). Tulisan yang ditulis oleh para peneliti Sains Bogor ini berpijak pada perjalanan mereka dalam melakukan pengorganisasian dan advokasi masalah-masalah yang terkait dengan pembangunan kawasan pedesaan. Tulisan ketiga soal rambu-rambu pembangunan kawasan pedesaan, merupakan hasil riset mereka di sepuluh obyek wisata nasional yang kini ditarget menjadi kawasan khusus destinasi wisata dunia. Lokus studi mereka ini yang membahas kawasan pedesaan, menjadi menarik untuk melanjutkan bahasan yang telah dipaparkan pada bagian pertama yang mengambil lokus desa. Lokus desa pokok bahasannya adalah mengulas karakter desa dan para aktor strategisnya, terutama soal kapasitas lokal desa. Kawasan pedesaan yang menjadi pokok bahasannya adalah arena kontestasi karakter lokalitas desa dengan batas-batas teritorialnya versus para pihak yang mengincar ruang hidup mereka (negara, swasta, komunitas tertentu).[8]

Ketiga, isu pengembangan ekonomi lokal. Bagian ini bisa menjadi tali penghubung antar dua lokus di atas, desa dan kawasan perdesaan. Sejauh mana orientasi pengembangan ekonomi lokal yang berada di desa dan kawasan perdesaan? Ada empat tulisan yang ditulis oleh para peneliti AKATIGA dan koleganya, dengan pokok bahasan utama mengenai konsep efisiensi sosial dan lembaga perantaraan di bidang ekonomi. Tulisan Ben White (2017) ditempatkan sebagai pembuka bagian ini, mengajukan gagasan konsep efisiensi sosial dalam penelitian dan kebijakan pembangunan perdesaan. Gagasan White ini menawarkan cara mengukur suatu intervensi pada kegiatan ekonomi, misalnya di sektor pertanian, dimana yang diukur adalah kontribusi intervensi yang dilakukan terhadap pencapaian tujuan sosial utama

8 Paper yang ditulis oleh Joshua B. Forrest (2014) dengan judul "*The Demise of Territorial Localism"*, mengulas tentang ancaman para pihak yang melakukan proses aglomerasi kapital secara berlebihan. Akibatnya, lokalitas dan batas territorial menjadi tercampakkan, dan tulisan para peneliti Sains ini menyuguhkan pandangan serupa.

dari kegiatan ekonomi pertanian. Singkat kata, mengembangkan sistem ekonomi pertanian seharusnya diorientasikan pada perbaikan sosial setempat, bukan melambungkan perubahan akumulasi ekonomi seseorang atau kelas sosial tertentu.

Tulisan Charina Chazali (2017) mengulas dimensi institusional dalam pengembangan ekonomi lokal. Tulisan ini berusaha untuk menggunakan konsep efisiensi sosial dalam menganalisa fenomena kelompok-kelompok ekonomi di desa (Poktan, Gapoktan) dan geliat menjamurnya BUM Desa di era UU Desa ini. Tantangan yang diajukan dalam tulisan ini menarik, jangan sampai institusi ekonomi desa yang ada (intervensi dari dalam maupun luar desa), justru dijadikan instrumen ampuh kelas tertentu di desa untuk mengakumulasi keuntungan. Penggunaan konsep efisiensi sosial juga menonjol pada tulisan yang diajukan Eka Chandra, Fauzan Djamal, dan Isono Sadoko (2017), gagasan yang tawarkan: "Optimalisasi Peranan Lembaga Perantaraan dalam Membangun Norma dan Jaringan bagi UMKM Perdesaan". Dalam tulisan berikutnya, Fauzan Djamal (2017) mengingatkan kasus pengembangan ekonomi lokal di Papua. Pada dasarnya mengembangkan ekonomi lokal di Papua disarankan harus berbasis komoditas lokal. Dua tulisan ini memberi pesan jelas bahwa lembaga perantaraan bisa dipilih sebagai bentuk intervensi dalam kegiatan ekonomi lokal yang diyakini akan berkontribusi nyata pada pencapaian tujuan sosial berupa perbaikan penghidupan di desa dan perdesaan.

Agenda Bersama

Komunitas lembaga periset kebijakan yang selama ini menaruh perhatian pada isu desa dan kawasan perdesaan—*Working Group* Desa—telah menyuguhkan beberapa pokok bahasannya di buku ini. Tentu masih ada beberapa gagasan yang diajukan, membutuhkan verifikasi lebih lanjut secara paradigmatik, teoritis, konseptual, maupun strategi dan pendekatan. Debat menarik yang membutuhkan

perhatian pertama adalah soal demokrasi desa. Gagasan para penulis di bagian pertama buku ini secara terpisah menyuarakan optimisme minor perihal kepemimpinan formal, representasi formal, dan geliat inisiatif masyarakat sipil desa. Jika IRE (2017) menasbihkan desa sebagai situs baru bertumbuhnya demokrasi lokal, akankah optimisme minor di atas bergeser pada agenda-agenda kerja pembaharuan yang kelak menghasilkan situasi obyektif desa yang lebih demokratis?

Berkaitan dengan debat mengenai pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan, penting diverifikasi secara berlapis. Verifikasi pada lapis awal bisa diarahkan pada aspek struktural yang sedang berlangsung saat ini. Regulasi yang menjalankan aspek struktural kini sudah membedakan kewenangan atas pembangunan desa dan kawasan perdesaan. UU Desa melalui dua asas utamanya, rekognisi dan subsidiaritas, mendudukan desa sebagai subyek pembangunan dan pemangku utama batas teritorial. Sedangkan pembangunan kawasan perdesaan, baik UU Desa maupun UU Pemda, menyerahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah kabupaten/kota, dengan tetap melibatkan masyarakat lokal/desa. Pengaturan atau pembagian kewenangan ini sebenarnya, tetap bisa jadi, memancing perdebatan konsep dan strategi pendekatan. Justru dalam dimensi potensial memancing perdebatan inilah yang membutuhkan agenda ke depan untuk mengurai lebih elaboratif lagi soal desa dan kawasan perdesaan.

Sementara itu, perdebatan mengenai pengembangan ekonomi lokal yang penting diperiksa kembali adalah gagasan diajukannya konsep efisiensi sosial, pentingnya lembaga perantaraan, dan pergeseran ekonomi moral ke ekonomi modern. Penghujung pergerakan ekonomi lokal akankah bermuara pada kemakmuran individu, keluarga, komunitas atau entitas. Kehadiran lembaga ekonomi baru, seperti koperasi, BUM Desa, kelompok usaha bersama, bisakah dimanfaatkan untuk melakukan transformasi sosial ekonomi desa dan kawasan perdesaan? Sekiranya aspek-aspek krusial inilah yang penting

diajukan sebagai agenda riset maupun kerja-kerja praksis lebih lanjut.

Walhasil, kumpulan ikhtiar tiga lembaga riset kebijakan dalam merefleksikan perkembangan desa dan kawasan perdesaan ini menyuguhkan pengetahuan dan tantangan berpengetahuan. Dimensi struktural patut dikritisi lebih dalam lagi karena kompleksitas aktor dan kepentingan para aktor yang sejauh ini memang rumit dikelola. Sedangkan dimensi gerakan masyarakat desa yang sejauh ini telah melahirkan inisiatif dan prestasi, penting untuk memperoleh apresiasi dan amplifikasi agar menjadi inspirasi bersama. *Last but not least*, bagi lembaga riset kebijakan dan gerakan masyarakat sipil sebaiknya segera melakukan langkah-langkah konsolidasi guna menjaga ruang hidup desa dan kawasan perdesaan agar tidak dicaplok oleh kaum predator milenia.

Daftar Singkatan

ADD = Alokasi Dana Desa
AKB = Angka Kematian Bayi
AKI = Angka Kematian Ibu
AMDAL = Analisis mengenai dampak lingkungan
AMDK = Air Minum dalam kemasan
APBD = Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APB Desa = Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
APBN = Anggaran Pendapatan Belanja Negara
APBN = Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional
Bamus = Badan Musyawarah
Bappenas = Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BKKBN = Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana
BO = Badan Otorita
BPD = Badan Permusyawaratan Desa
BPJS = Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
BPKP = Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BPN = Badan Pertanahan Nasional
BPS = Badan Pusat Statistik
BRI = Bank Rakyat Indonesia
BTS = Bromo Tengger Semeru
BUM Desa = Badan Usaha Milik Desa

CDD = community driven/based development
DD = Dana Desa
DFAT = Department of Foreign Affair and Trade
DIM = Daftar Inventarisasi Masalah
Dinsosnaker = Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan
Dispermasdes = Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
DPD = Dewan Perwakilan Daerah
DPR = Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD = Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Formasi = Forum Masyarakat Sipil
Formasi = Forum Masyarakat Sipil
Gapoktan = Gabungan Kelompok Tani
Hanura = Partai Hati Nurani Rakyat
HGB = Hak Guna Bangunan
HGU = Hak Guna Usaha
IGO = Inlandsche Gemeente Ordonanntie Java en Madoera
IGOB = Inlandsche Gemeente Ordonanntie Buitengewesten
ILO = International Labour Organization
INFID = International NGO Forum on Indonesian Development
IPI = Institut Pluralisme Indonesia
IRE = Institute for Research and Empowerment Yogyakarta
Jamkesda = Jaminan Kesehatan Daerah
JKN = Jaminan Kesehatan Nasional
JMPPK = Jaringan Masyarakat Peduli Pegunungan Kendeng
Jokowi = Joko Widodo
J-PAL SEA = The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab South East Asia

Kades = Kepala Desa
KBBI = Kamus Besar Bahasa Indonesia
KDS = Kelompok Diskusi Sektor
KLHS = Kajian Lingkungan Hidup Strategis
KPA = Konsorsium Pembaharuan Agraria
KPMD = Kantor Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
KPPOD = Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
KSI = Knowledge Sector Initiative
KSP = Kantor Sekretariat Presiden
KSPN = Kawasan Strategis Pariwisata Nasional
KSPPM = Kelompok Studi Pemberdayaan Prakarsa Masyarakat
KUR = Kredit Usaha Rakyat
LAN = Lembaga Administrasi Negara
LKMD = Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
LMD = Lembaga Musyawarah Desa
LPDB = Lembaga Pengelola Dana Bergulir
LSM = Lembaga Swadaya Masyarakat
LUP = Land Use Planning
MIFFE = Merauke Integrated Food Energy Estate
MNC = Multi National Corporation
Musdes = Musyawarah Desa
Musrembangdes = Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa
NIF = Nasional Inovasi Forum
NKRI = Negara Kesatuan Republik Indonesia
OMS = Organisasi Masyarakat Sipil
PAD = Perencanaan Apresiatif Desa
PAN = Partai Amanat Nasional

PATTIRO = Pusat Telaah dan Informasi Regional
PAUD = Pendidikan Anak Usia Dini
PBI = penerima bantuan iuran
PD = Partai Demokrat
PDB = Pendapatan Domestik Bruto
PDIP = Parrtai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PG = Partai Gerindra (Gerakan Indonesia Raya)
Pilkada = pemilihan kepala daerah
Pilkades = Pemilihan Kepala Desa
PKK = Pembinaan Kesejahteraan Keluarga
PKS = Partai Keadilan Sejahtera
PNPM = Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
Poktan = Kelompok Tani
PPLS = Pendataan Program Perlindungan Sosial
PPP = Partai Persatuan Pembangunan
PSF = PNPM Support Facility
PTPN = PT Perkebunan Nusantara II
PUAP = Pengembangan Usaha Agribisnis Pertanian
PUG = Pengarusutamaan Gender
R4D = Result For Development
RESPEK = Program Rencana Strategis Pembangunan Kampung
RKP Desa = Rencana Kerja Pemerintah Desa
RPJM Desa = Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa
RTP = Rumah Tangga Petani
RUU = Rancangan Undang-Undang
SBY = Susilo Bambang Yudhoyono
SDKI = Survei Dasar Kesehatan Indonesia

SDM = Sumber Daya Manusia
Sisdumas = Sistem Pengaduan Masyarakat
SKPD = Satuan Kerja Pemerintah Daerah
SOP = standar operasional prosedur
TNC = Trans Nasional Corporation
UMKM = Mikro Kecil dan Menengah
UNDP = United Nations Development Programme
UU Desa = Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tendang Desa
UUPA = Undang-Undang Pokok Agraria
Walhi = Wahana Lingkungan Hidup Indonesia

DAFTAR ISI

Kata Pengantar v
Hans Antlöv (Ksi – Technical Director)
Kata Pengantar IRE ix
Titok Hariyanto
Pendahuluan xi
Sunaji Zamroni
Daftar Singkatan xxi
Daftar Isi xxvii

BAGIAN 1: DEMOKRASI DAN DEMOKRATISASI DESA 1

Problem Politik Representasi dalam Politik Lokal di Indonesia 3
Heru Nugroho, Guru Besar Sosiologi UGM Yogyakarta

Relevansi Riset Bagi Kebijakan 9
Dr. AAGN Ari Dwipayana 9

Menyongsong Akuntabilitas Desa: Studi Kesiapan Aparatur dalam Pengelolaan Keuangan Desa 15
Muhammad Asim Asy'ari 15

Biografi Kepala Desa, Kemenangan Pilkades, dan Kinerja dalam Pemerintahan Desa: Suatu Analisis 33
Rendy A. Diningrat

Kepemimpinan dan Reformasi Birokrasi Desa Ditinjau dari Masa Jabatan Kepala Desa dalam UU Desa 51
Riza Multazam Luthfy, S.S., S.H., M.H.

Menakar Derajat Deliberatif Studi Kasus Badan Permusyawaratan Desa Periode 2013-2019 di Desa Caturtunggal, Yogyakarta 80
Husen Wijaya Abd Hamid 80

Reposisi Representasi BPD Menuju Pelembagaan Proses Demokratisasi Desa 112
Muhammad Hidayanto & Yonathan H. Lopo 112

Advokasi Kesehatan Bagi Kelompok Marginal Berbasis Data Kesejahteraan Lokal Desa 128
Alimah Fauzan

Aksi Sosial: Bentuk Aksi Kolektif Masyarakat Sebagai Partisipasi dalam Mempengaruhi Kebijakan Desa **171**
Novita Anggraeni

Kepemimpinan Pemuda Dalam Mewujudkan Reformasi Birokrasi Desa Implementasi Nilai-Nilai Kearifan Lokal Dalam Ruang Publik Masyarakat Bugis Makassar "Tudang Sipulung" 193
Slamet Riadi

BAGIAN 2: PENGEMBANGAN EKONOMI LOKAL 209

Efisiensi Sosial dalam Penelitian dan Kebijakan Pembangunan Perdesaan 211
Ben White

Optimalisasi Peranan Lembaga Perantaraan dalam Membangun Norma dan Jaringan bagi UMKM Perdesaan: Alternatif Memajukan Ekonomi Perdesaan 236

Eka Chandra, Fauzan Djamal, dan Isono Sadoko

Ketimpangan Akses Tanah di Perdesaan 279

Aprilia Ambarwati

Mengembangkan Institusi Ekonomi Perdesaan: Belajar dari Pengalaman 301

Charina Chazali

Pengembangan Ekonomi Masyarakat di Papua 329

Fauzan Djamal

BAGIAN 3: PEMBANGUNAN DESA DAN KAWASAN PERDESAAN 349

Undang-Undang Desa, Krisis Agraria, dan Masalah Kawasan Pedesaan 351

Eko Cahyono

Rambu-Rambu Pembangunan Kawasan Pedesaan: Pembelajaran Kasus Pengembangan Kawasan Pariwisata Nasional 375

Eko Cahyono dan Tim Studi Ekowisata

***Nyambut Gae, Srawung, Ngaso*, dan Upaya Merawat Ruang Hidup** 413

Ahmad Hamdani

BAGIAN 1

DEMOKRASI DAN DEMOKRATISASI DESA

Problem Politik Representasi dalam Politik Lokal di Indonesia

Heru Nugroho, Guru Besar Sosiologi UGM Yogyakarta

(Tulisan ini disarikan dari keynote speech *pada Simposium Nasional Demokrasi Desa IRE Yogyakarta, Kamis 12 Januari 2016)*

Lagi, dan entah ke berapa kali. Seorang kepala daerah dicokok komisi anti-rasuah karena korupsi. Terakhir yang masih lekat dalam ingatan, penangkapan Bupati Klaten Sri Hartini akhir 2016. Ia diduga mengomersialisasi jabatan dan pengaruhnya untuk melakukan jual-beli jabatan.

Jabatan kepala daerah sejatinya sebuah mandat. Wewenang itu didapat melalui proses demokrasi bernama pemilihan umum dengan legitimasi suara mayoritas. Si pemberi suara berharap penerima mandat mewakili kepentingannya.

Kasus penangkapan Sri Hartini di atas memperlihatkan ada yang "terputus" dalam proses representasi. Alih-alih membela kepentingan pemilih, kepala daerah justru bertindak sesuka hati. Menggunakan jabatannya, mandat rakyat, untuk kepentingan pribadi.

Inilah problem politik representasi di negeri ini. Selama tak ada resep tepat untuk membenahi, sangat mungkin kasus-kasus lain seperti Sri Hartini terulang lagi. Ironisnya, problem representasi itu terjadi di semua tingkatan pemerintahan. Dari pusat hingga desa.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat misalnya. Gembar-gembor mengaku sebagai "wakil rakyat" tapi sikap politiknya tak mencerminkan kepentingan rakyat. Seperti terjadi pada kasus Bupati Sri Hartini di Klaten, relasi antara pemilih dan yang dipilih hanya terjadi lima tahun sekali. Hubungan keduanya putus tepat pada masa pencoblosan di bilik suara.

Reformasi 1998 memang mendatangkan harapan baru bagi demokrasi. Tapi faktanya demokrasi bergerak ke arah liberalisasi yang menguntungkan pemodal dan kaum elit saja.

Fenomena itu tak hanya terjadi di tataran politik. Di tingkat akademisi, aktivis pro demokrasi, dan lembaga swadaya masyarakat juga terjadi. Mereka mahir berbicara isu kemiskinan, problem dan solusinya, tapi bukan berasal dari kaum miskin. Jika para politikus berbicara untuk meraih anggaran dana negara, kaum terpelajar itu melakukannya untuk menarik simpati donatur.

Politik Representasi dari Masa ke Masa

Problem demokrasi itu kronis dan akut. Kronis karena terjadi terus menerus. Akut karena membutuhkan pemecahan sesegera mungkin. Sebelum melangkah ke solusi, ada baiknya kita melihat kembali riwayat politik representasi sejak republik ini berdiri.

Demokrasi selalu menjadi dalih para pemimpin negeri ini dalam melahirkan kebijakan. Pada masa Orde Lama ada Demokrasi Terpimpin. Demokrasi ini lahir untuk menandingi demokrasi *ala* Barat yang berwatak kolonial. Demokrasi Terpimpin menempatkan politik sebagai panglima. Politik adalah segala-galanya.

Nyatanya, Orde Lama tak mampu menahan gejolak politik pada 1965. Konflik politik berdarah-darah, ekonomi negara porak-poranda. Presiden Soekarno dipaksa menanggalkan jabatannya.

Orde Baru muncul dari situasi seperti ini. Ia menjadi anti-tesis Orde Lama. Penguasanya, Soeharto, kali ini menempatkan ekonomi sebagai panglima. Lalu lahirlah *state corporatism*. Depolitisasi terjadi.

Kekuatan *civil society* dipreteli dan menyisahkan masa mengambang *(floating mass)*. Ekonomi adalah segala-galanya.

Toh, resep itu terbukti gagal. Rakyat kecil terus terpinggir. Penindasan dan ketimpangan ekonomi terjadi di mana-mana. Desa yang digambarkan perawit Ki Tjokrowasito dalam tembang "Modernisasi Desa (1967)" sebagai wilayah mandiri dan berdaya, nyatanya hanya obyek pemerintah pusat. Seluruh kebijakan dikendalikan dari tingkat nasional. Pemerintah Desa sekadar ujung tombaknya.

Puncaknya, rakyat kecewa. Pada 1998 mereka bergerak menumbangkan penguasa.

Baik Orde Lama maupun Orde Baru pada dasarnya gagal mendirikan demokrasi. Rakyat, apa pun namanya, hanya menjadi obyek politik. Jika Orde Lama menjadi representasi persaingan elit merebut kekuasaan melalui politik aliran, Orde Baru adalah representasi tiga kekuatan; Golkar, militer, dan pemodal.

Pasca tumbangnya Orde Baru memang ada sejumlah kemajuan demokrasi yang layak dicatat. Di antaranya referendum bagi Timor Timur pada masa Presiden Habibie dan rekognisi identitas pada masa Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur).

Masa pemerintahan keduanya memang singkat. Tapi, Gus Dur misalnya, telah menorehkan jejak membanggakan. Ia memberi ruang bagi keturunan Tionghoa, mengubah nama Irian –yang lekat dengan kolonialisme Indonesia- menjadi Papua, menerapkan demiliterisasi di Aceh dan Papua, serta memperkuat peran *civil society*.

Demokrasi selangkah lebih maju di sini. Berlanjut pada Presiden Megawati yang menjadi simbol *wong alit* dan memperjuangkan rakyat kecil.

Megawati digantikan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Pada masanya, SBY banyak melakukan penguatan pemerintahan. Pemilihan umum digelar langsung. Dari pemilihan presiden hingga kepala daerah. Demokrasi tampak bergerak ke arah yang semestinya.

Tapi di saat yang sama, ia juga mengakomodir pasar bebas.

Korupsi pun merajalela. Masyarakat tingkat bawah kecewa dan muncul romantisme pada Orde Baru. Di mana-mana kita dengan mudah menemukan stiker bergambar Soeharto lengkap dengan tulisan "*Penak jamanku to?*" menempel di kendaraan.

Meminjam istilah pakar politik asal Denmark George Sorensen, inilah masa *frozen democrazy*. Demokrasi yang terjadi demokrasi *pseudo.* Semu dan beku. Yang menikmati demokrasi ini kaum elit saja.

Di tengah kondisi seperti itu, muncullah tokoh publik populis seperti Basuki Tjahaja Purnama (Ahok), Joko Widodo (Jokowi), atau Ridwan Kamil. Mereka mampu menjadi sosok yang menginterpretasikan kepentingan rakyat. Ketika banyak pejabat publik berperilaku sebagai tuan bagi rakyat, mereka menempatkan diri sebagai *servant* (pelayan).

Mereka melahirkan kebijakan terobosan. Presiden Jokowi misalnya. Urusan desa di pemerintahan pusat, yang semula tersekat dalam sektor-sektor banyak kementerian, diubah. Melalui satu pintu Kementerian Desa, ia mencoba menempatkan desa sebagai subyek pembangunan. Bukan lagi obyek seperti era pemerintahan sebelumnya.

Jokowi ingin dana dan kebijakan pembangunan bisa langsung mengucur ke bawah. Tanpa tertahan kebijakan *njlimet* di tingkat kabupaten, propinsi, bahkan pusat.

Toh, ini tak mudah. Jokowi harus berhadapan dengan oligarki politik yang merasa terusik kepentingannya. Kasus penolakan pembangunan pabrik semen di Rembang, Jawa Tengah memperlihatkan bagaimana tarik menarik kepentingan elit terjadi. Meski penolakan meluas, Mahkamah Agung membatalkan izin pendirian pabrik, Gubernur Jawa Tengah berkukuh pembangunan pabrik bisa dilanjutkan.

Selain bertarung dengan oligarki politik, para tokoh populis itu harus berhadapan dengan menguatnya politik aliran. Lihat saja pada aksi "212" pada Desember 2016 lalu, negara justru "tunduk" pada permainan kaum fundamental.

Polisi pengaman aksi bersurban. Mereka berzikir laiknya para demonstran. Padahal, kepolisian –selaku penegak hukum- semestinya tegas dan tak ragu menjalankan tugasnya. Bukan "berjoget" segendang-sepenarian dengan demonstran. Menguatnya politik aliran semacam ini jelas ancaman bagi demokrasi.

Antara Politik Representasi dan Representasi Politik

Benarkah sistem parlemen hari ini mencerminkan representasi politik rakyat? Atau sebaliknya, orang berpolitik untuk klaim representasi rakyat.

Filusuf asal Prusia yang termashur dengan teori kelas, Karl Heinrich Marx (1818-1883), mengatakan sistem representasi dalam parlemen yang berbasis pemilu sejatinya fiktif. Palsu. Ketika seorang pemilih masuk ke bilik suara dan menyerahkan mandatnya, mandat itu hilang karena antara yang dipilih dan yang memilih tak saling kenal.

Saat kita memilih presiden, atau legislator di parlemen. Apakah kita mengenal presiden dan legislator tersebut? Pertanyaan klasik yang selalu muncul dalam perdebatan politik representasi adalah rakyat mana yang mereka wakili.

Saya teringat upaya yang dilakukan *Institute for Research and Empowerment (IRE)* Yogyakarta pada 2000 untuk menciptakan demokrasi yang lebih baik di negeri ini. Mereka membantu menyelenggarakan tata kelola pemerintah yang berkualitas, penguatan partai politik, sampai mengedukasi masyarakat tentang demokrasi. Semua kegiatan itu bermuara pada penguatan *civil society* dan perubahan perilaku; baik pemimpin (eksekutif dan legislatif) maupun lembaga.

Mengubah perilaku motor demokrasi ini masih relevan dilakukan untuk mewujudkan perbaikan dalam karut marut politik representasi. Langkah ini sekaligus bentuk transformasi mental bagi para agen representasi; partai politik, pemimpin pemerintahan, aktivis LSM, dan akademisi. Bagaimana mereka mengaku wakil rakyat dan bicara tentang kemiskinan jika bukan berasal dari kaum miskin. Tanpa "roh"

kaum miskin, representasi hanya sebuah klaim.

Pelopor studi poskolonialisme asal India, penulis esai "*Can the Subaltern Speak?*",—Gayatri Chakravorty Spivak mengatakan kelas yang tak bisa merepresentasikan diri cenderung direpresentasikan oleh agensi. Maka tindakan melakukan representasi itu sejatinya adalah tindakan politik. Bukan kesadaran kelas seperti yang mereka dengungkan.

Represetasi, dalam bahasa Jerman berasal dari kata *Vertreten* (*speaking for*) dan *Darstellen* (*speaking about, to depict*). Saat seseorang mewakili, sejatinya ia sekadar berbicara untuk (*speaking for*) kelompok atau orang yang diwakili dan berbicara tentang (*speaking about*) masalah tertentu. Seorang yang berbicara untuk dan tentang tukang becak misalnya, apakah ia pasti tukang becak?

Cara berikutnya untuk membenahi politik representasi adalah dengan mendorong *subaltern* bicara. Meski sulit, pada akhirnya mereka sendirilah yang berhak bicara tentang kaumnya. Para pemimpin harus lahir dari *habitus*-nya.

Dalam beberapa tahun terakhir, saya menjumpai potensi para pemimpin semacam itu. Di Magelang, Jawa Tengah ada *mbah* Suko, seorang petani berusia 70 tahun asal kecamatan Sawangan. Bertahun-tahun ia getol memopulerkan beras organik. Contoh lain T.O Suprapto, petani asal Seyegan, Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta yang berhasil mengintegrasikan sistem pertanian dan peternakan.

Orang seperti mereka layak berbicara mewakili kaum tani; sebagai eksekutif maupun legislatif. Gagasannya menggebrak tatanan lama. Sistem distribusi dan kebijakan yang merugikan petani bisa dipangkas, kartel industri pertanian merasa terganggu.

Jangan sampai gagasan mereka menjadi sebatas gerakan komunitas. Karena jika menjadi *formal leader*, orang semacam ini bisa mempengaruhi kebijakan pada *subaltern*.

Relevansi Riset Bagi Kebijakan[1]

Dr. AAGN Ari Dwipayana[2]

Hari-hari ini, kita melihat banyak regulasi tentang desa, baik sebelum atau setelah lahirnya Undang-Undang Desa pada 2014. Tapi berapa banyak dari kebijakan itu yang mampu menjawab persoalan desa. Beragam musabab regulasi tak efektif, karena tak *up to date*, *regulation for regulation*, hingga sekadar untuk kepentingan proyek.

Di tengah kegelisahan semacam itu, sebuah simposium tentang desa digelar di Yogyakarta, 12-13 Januari 2017 lalu. *Institute for Research and Empowerment* (IRE), penyelenggaranya, mempertemukan para peneliti dan pengambil kebijakan.

Di sinilah simposium ini menemukan relevansinya. Regulasi harus berbasiskan riset. Sehingga keberadaannya menjawab persoalan secara tepat. Para peneliti duduk bersama dengan pengambil kebijakan untuk mengupas persoalan desa. Lalu, merumuskan cara baru dalam advokasi desa dan memberdayakan masyarakat lokal.

Elit Desa Kini dan Problem Elektoral

Salah satu *paper* dalam simposium menawarkan analisis demokrasi desa melalui *social origin* elit politiknya. Ini menarik dan layak dikaji

1 Artikel disarikan dari pidato pada Simposium Nasional Desa IRE Yogyakarta, 13 Januari 2017.

2 Staf Khusus Presiden RI

lebih dalam karena konfigurasi elit desa saat ini tak terjelaskan para era sebelumnya.

Reformasi 1998 membawa perubahan banyak hal di negeri ini. Tak hanya mengubah konfigurasi elit di tingkat nasional, tatanan politik di desa pun menjadi berbeda. Elit baru bermunculan menggusur dominasi kaum oligarki lama. Persoalannya, benarkah elit desa kini benar-benar baru atau oligarki lama yang bersalin wajah.

Dalam *paper*-nya, penulis memperlihatkan elit baru tersebut sejatinya warga asli desa. Tapi sekian lama mereka merantau atau menetap di luar daerah. Pasca reformasi, mereka kembali ke desa asal. Dengan modal pengetahuan dan status sosial ekonomi baru yang didapat di perantauan, mereka lalu berkompetisi dalam politik di tingkat desa.

Paper yang lain menyebutkan, ada pergeseran referensi warga dalam memilih kepala desanya pasca reformasi. Jika pada mulanya peran *botoh* dan dukun sangat menentukan kemenangan seseorang menjadi kepala desa, kini tidak lagi. Warga desa lebih melirik kandidat berdasarkaan latar belakang dan programnya.

Sistem elektoral selalu membawa dua kemungkinan. Elit lama kian kokoh atau elit baru muncul dengan harapan baru. Pertanyaan berikutnya, apakah sistem elektoral hari ini membawa perbaikan demokrasi di desa?

Pasca reformasi, orang memang mengalami euforia pada Pilkada langsung. Tapi lambat laun banyak yang jenuh. Sistem elektoral yang digadang membawa perbaikan ternyata tak mampu meningkatkan kinerja pemerintahan.

Dalam lima tahun terakhir, saat membuat membuat *overview* buku, saya sering menemukan kata kunci terpenting tentang pemerintahan, yakni kepemimpinan (*leadership*). Demokrasi—baca sistem elektoral—penting. Tapi tanpa kepemimpinan yang kuat dan efektif niscaya tak mendatangkan pemerintahan berkualitas. Kajian tentang kepemimpinan ini laik diperkuat. Terlebih sistem

elektoral kini berlaku untuk menentukan pemimpin di semua level pemerintahan. Dari kepala desa hingga kepala negara, minus camat.

Tujuh tahun lalu, simposium serupa sebenarnya telah melihat pentingnya kepemimpinan yang kuat untuk menentukan pemerintah yang efektif. Saat itu, panitia menghadirkan Bupati Jembrana Gede Winasa, Bupati Sragen Untung Sarono Wiyono Sukarno, Walikota Surabaya Tri Rismaharini, dan Walikota Solo Joko Widodo.

Kehadiran mereka memperlihatkan Pilkada langsung tak selamanya melahirkan pemimpin buruk. Mereka justru membuktikan anomali demokrasi elektoral di Indonesia. Meski di banyak daerah lain Pilkada langsung tak banyak membawa perbaikan, para tokoh populis itu dianggap berhasil merepresentasikan kepentingan publik dan mampu menciptakan pemerintahan yang efektif. Terbukti, Jokowi, satu di antara mereka, kini menjadi presiden melalui pada Pemilu 2014 dengan legitimasi kuat dari rakyat.

Pemimpin Kuat Lahir dari Politik Representatif Deliberatif Sehat

Ada dua kunci utama yang melahirkan pemimpin semacam itu. Politik representatif dan politik deliberatif. Sistem demokrasi modern tak bisa lepas dari konsep representasi. Baik berwatak deskriptif maupun subtantif. Yang jelas, representasi muncul karena ketidakmampuan satu kelompok untuk bersuara sehingga harus diwakili orang atau kelompok lain.

Negara kita melembagakan politik representatif seperti ini. Di tingkat nasional ada Majelis Permusyawaratan Rakyat, di desa ada Badan Permusyawaratan Desa. Lembaga itu menempatkan hak dan kewajiban tiap individu sederajat (*cateris paripus*). Meski demikian, dalam pemilihan pemimpin, kepala desa misalnya, tetap berlaku asas *primus inter pares*. Seseorang dipilih berdasar kemampuan dan kelebihannya.

Pemimpin, sejatinya representasi orang yang dipimpin. Ia

mewakili orang yang memilihnya. Guru Besar Sosiologi UGM Yogyakarta Heru Nugroho, menjadi *keynote speech* simposium hari pertama pada Kamis 12 Januari 2017 cukup gamblang menyinggung problem politik representatif. Tindakan melakukan representasi adalah tindakan politik. Agen representasi berpolitik untuk menjadi wakil kelompok atau orang yang tak mampu menyuarakan aspirasinya. Dalam praktiknya, tak semua agen bertindak menjadi wakil. Ada pula yang menjadi wali.

Sekilas, perwakilan dan perwalian tampak sama. Tapi coba cermati penggunakan kata wali dalam frasa "wali murid". Wali murid adalah penanggungjawab anak di sekolah. Ia berkuasa atas keputusan anak itu. Biasanya wali murid adalah orang tua si anak. Ini berbeda dengan makna "wakil". Seseorang yang diwakili memiliki pilihan untuk menentukan siapa orang yang akan mewakilinya. Ada unsur *delegate* dan mandat dalam perwakilan.

Berikutnya, politik deliberatif. Ketika seorang pemimpin dianggap gagal menjalankan mandat rakyat muncullah cara baru untuk memperluas representasi. Salah satu *paper* menceritakan Musyawarah Dusun di Desa Caturtunggal, Sleman dan menjadikannya sebagai contoh bentuk politik deliberatif. Di desa itu, representasi diperluas hingga tingkat dusun. Dan, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) tak lagi menjadi satu-satunya kanal representasi warga.

Di era internet saat ini, sosial media memiliki pengaruh kuat terhadap politik deliberatif. Kita bisa melihat aksi kolektif yang diinisiasi warga berhasil mempengaruhi kebijakan. Representasi publik tak hanya tersalurkan dalam kanal resmi, semisal BPD. Jejaring sosial di jagad maya itu ternyata mampu menjadi alat pengorganisiran sekaligus kontrol yang efektif bagi kekuasaan.

Meski demikian, politik deliberatif ini mengandung kelemahan. Masih ada ketidaksetaraan dalam permusyawaratannya. Siapa vokal dia dominan. Padahal yang segan bicara belum tentu mengamini pendapat yang beredar. Agar politik deliberatif berkualitas, masalah

itu harus menemukan pemecahan.

Uraian di atas memberi kita peta panduan tentang demokrasi desa yang harus dibenahi. *Pertama*, perbaikan sistem elektoral agar bisa menghasilkan kepemimpinan (*leadership*) yang kuat dan *legitimated*. *Kedua*, penguatan politik representatif. Tak hanya dalam pengertian organisasinya tapi sekaligus subtansinya. Bagaimana sistem politik ini berjalan dan menjalankan fungsinya. Dan *ketiga*, memastikan kembali kesetaraan (*equality*) berlangsung dalam politik deliberatif.

Tantangan Demokrasi

Masalah ibarat pisau bermata ganda. Di satu sisi bisa memperburuk keadaan tapi di sisi lain bisa menjadi dasar introspeksi ke arah perbaikan. Begitu juga dalam melihat persoalan desa. Kita harus melihatnya dengan kacamata optimistis. Masalah adalah tantangan yang harus dicari pemecahannya. Di sini, lagi-lagi, pengetahuan (riset) menjadi penting untuk memandu para pengambil kebijakan.

Kondisi sosial-ekonomi-politik desa tak lepas dari konstelasi politik nasional. Demokrasi bukan perkara elektoral semata. Maka, melihat demokrasi desa tak cukup pada Pilkades. Ada faktor lain yang lebih luas yang mempengaruhinya; sosial, kultur, dan ideologi yang berkembang.

Di tengah "pekerjaan rumah" itu, kita juga harus mewaspadai ancaman bagi demokrasi. Konservatisme dan pergeseran nilai sosial politik kepartaian. Keduanya bisa kita lihat menguat di mana-mana. Gejala menguatnya konservatisme terjadi di berbagai penjuru bumi. Termasuk Indonesia. Konservatisme adalah sebuah paradoks. Demokrasi, yang pada satu sisi menjamin kebebasan berekspresi, nyatanya menyuburkan benih intoleransi. Kemenangan Donald Trump di Amerika dan fanatisme pada masa pemilihan presiden Indonesia adalah contohnya.

Untuk memperkuat demokrasi juga harus mengembangkan pluralisme. Mustahil bicara demokrasi tanpa sikap saling menghargai.

Ironisnya, konservatisme itu kini teramini dalam bentuk kebijakan eksklusif yang bermunculan di banyak daerah.

Berikutnya pergeseran nilai sosial-politik partai. Meminjam istilah Profesor Heru Nugroho tentang problem politik representatif dalam pembukaan simposium, pergeseran itu tergambar dalam menguatnya politik aliran. Silaturahmi, yang semula bermakna mempererat hubungan sosial dan budaya, kini berubah menjadi ajang meraup dukungan politik. Ancaman-ancaman semacam itu harus ditangkal.

Dalam dua tahun terakhir, saya melihat kelompok-kelompok yang getol "membangun dari pinggiran". Mereka bekerja untuk mengatasi ketimpangan sosial, kesenjangan ekonomi, dan ketidakmerataan aset. Inilah penawarnya. Karena tak ada demokrasi tanpa kesetaraan dan pemerataan akses ekonomi.

Menyongsong Akuntabilitas Desa: Studi Kesiapan Aparatur dalam Pengelolaan Keuangan Desa

Muhammad Asim Asy'ari

Pengantar

Pengelolaan keuangan negara dengan transparan dan akuntabel menjadi isu yang sangat penting. Kuncinya terletak pada sistem akuntansi pemerintahan. Lahirnya tiga paket undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Nomor 15 Tahun 20014 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menjadi tonggak awal reformasi pengelolaan keuangan negara.

Pengelolaan itu mencakup semua level, mulai dari pemerintah pusat, daerah, hingga desa. Pemerintah desa punya tanggung jawab yang sama atas pengelolaan keuangan desa karena sumbernya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Baik dalam bentuk Dana Desa (DD), Alokasi Dana Desa (ADD), bagi hasil pajak dan retribusi daerah, bantuan keuangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, maupun

yang lain. Proses pengelolaan keuangan yang akuntabel merupakan bagian penting dari *good governance*. Akuntabilitas (*accountability*), seperti dilansir Lembaga Administrasi Negara serta Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Republik Indonesia (2000:12), adalah kewajiban untuk mempertanggungjawabkan atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang atau pimpinan suatu unit organisasi pada pihak yang berhak atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban. Akuntabilitas penting untuk menjamin dan memastikan nilai-nilai, seperti efisiensi, efektifitas, dan ekonomis (*value for money*) berjalan maksimal.

Sulistiyani (2004) menyatakan transparansi dan akuntabilitas adalah dua kata kunci dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akuntabilitas mengandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala kegiatan terutama dalam bidang administrasi keuangan pada pihak yang lebih tinggi. Akuntabilitas dapat diwujudkan dengan cara memberi akses pada semua pihak yang berkepentingan. Mereka terlibat, bertanya atau menggugat pengambil keputusan mulai dari proses, pelaksanaan, sampai pertanggungjawaban. Karena itu, proses pengelolaan keuangan desa untuk menciptakan akuntabilitas harus melibatkan masyarakat dan dapat diakses semua unsur yang berkepentingan, khususnya masyarakat di wilayahnya desa tersebut.

Faktor sumber daya manusia atau aparat desa menjadi kunci penting dalam pengelolaan keuangan desa. Aparat desa menjadi aktor dalam tiap proses, mulai tahap perencanaan sampai pertanggungjawaban, serta penjamin prinsip pengelolaan keuangan desa yang transparan dan akuntabel. Karena itu, kemampuan dan kesiapan aparat desa sangat berpengaruh dalam pengelolaan keuangan desa sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa (UU Desa). Kesiapan aparat desa terhadap pengelolaan keuangan desa mempunyai implikasi yang luas. Implikasi tersebut sangat menentukan kedudukan dan posisi penyelenggaran pemerintah desa dalam menciptakan desa yang mandiri, sejahtera, dan kuat.

Kesiapan aparat desa menyangkut kemampuan perangkat desa dalam mempersiapkan kemampuan personal.

Beberapa penelitian tentang UU Desa, akuntabilitas desa, dan aparatur desa yang dilakukan Riyanto, Herry, Rahmawati, Muafani (2015), Astuti dan Yulianto (2016) menunjukkan aparat pemerintah desa menjadi ujung tombak pengelolaan keuangan desa. Kualitas mereka harus sesuai standar sehingga bisa mencapai pengelolaan keuangan desa yang efisien dan efektif, terbuka, dan bertanggung jawab. UU Desa menyebutkan kewenangan desa meliputi penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Karena itu, aparat pemerintah desa merupakan unsur pelaksana proses administrasi dan penyelenggaraan pemerintahan desa.

Berkaitan dengan pengelolaan keuangan desa, aparatur yang secara langsung terlibat dalam pengelolaan keuangan desa adalah kepala desa. Ia pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa. Adapun sekretaris bertindak sebagai koordinator pelaksanaannya. Dan bendahara menjadi staf sekretariat desa di bidang administrasi dan penatausahaan keuangan desa. Sinergi dan kerjasama antar aparat pemerintah desa sangat diperlukan untuk mendukung tata kelola pemerintah desa yang baik. Tapi, sinergi dan kerja sama tersebut tidak mudah karena ada benturan kepentingan masing-masing aparat desa.

Pentingnya peran aparat pemerintah desa sebagai kunci pengelolaan keuangan desa perlu dikaji secara mendalam. Bagaimana kapasitas masing-masing aparat, sinergi dalam proses pengelolaan keuangan desa, dan pencapaian sistem pengelolaan keuangan yang akuntabel dan transparan.

Konsep Akuntabilitas

Akuntabilitas dan transparansi adalah dua kata kunci penting dalam konsep *good governance*. Akuntabilitas berkaitan dengan kemampuan memberi pertanggungjawaban seluruh proses aktivitas

yang akan, sedang, dan telah dilakukan. Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) RI (2000: 12) menyebutkan akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja serta tindakan seseorang atau pimpinan suatu unit organisasi pada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban.

Tuntutan terhadap transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan terus menggeliat dan semakin menguat. Akuntabilitas dibutuhkan dalam rangka memastikan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan serta menjembatani kesenjangan antara masyarakat dengan pemerintah (Aucoin & Heintzman, 2000: 49-52). Di samping itu, akuntabilitas merupakan metode untuk melakukan pengendalian atas organisasi publik (Mulgan, 2000: 563). Salah satu bentuk akuntabilitas adalah ketersediaan laporan keuangan. Kinerja laporan keuangan yang baik menunjukkan pelaksanaan suatu program mampu mewujudkan akuntabilitas publik (Cunningham & Harris, 2001: 159-162).

Laporan keuangan merupakan bentuk akuntabilitas. Dixon et al. (2006: 408–410), Bovens (2007: 459-461), Schillemans (2008: 179–180) mengemukakan konsep tentang akuntabilitas, yaitu akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal. Akuntabilitas vertikal mengacu pada pertanggungjawaban pada otoritas yang lebih tinggi atau pemberi tugas. Misalnya manajer bertanggungjawab pada direktur, direktur bertanggungjawab pada komisaris, dan seterusnya. Dalam pemerintahan, pemerintah desa pada kabupaten, kabupaten pada provinsi, dan seterusnya. Informasi laporan keuangan merupakan sarana untuk membangun *vertical accountability* (Cunningham & Harris, 2001: 146–148; 2005: 15–16; Lewis & Madon, 2004: 121) dan *horizontal and social accountability* (Smulovitz & Peruzzotti 2000: 150).

Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Desa

Keuangan desa dalam perspektif UU Desa (Pasal 1) adalah hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa. Aturan teknisnya dijelaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 tahun 2015 tentang Panduan Dalam Pengelolaan Keuangan Desa. Peraturan menteri itu mendefinisikan pengelolaan keuangan desa sebagai keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa.

Perencanaan dan penganggaran bermuara pada RPJMDes, RKPDes, dan APBDes. Aspek ini harus melibatkan masyarakat melalui mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan desa. Musyawarah ini menentukan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan pembangunan desa dengan memperhatikan pendapatan dan belanja.

Pelaksanaan keuangan desa adalah realisasi anggaran dalam bentuk realisasi belanja untuk pelaksanaan program dan kegiatan yang sudah direncanakan dalam APBDes. Penatausahaan meliputi aspek administrasi dan pencatatan penerimaan dan pengeluaran. Sedangkan pelaporan dan pertanggungjawaban berupa laporan yang disusun bendahara dan disampaikan pada kepala desa dan diteruskan pada kepala daerah. Terakhir, siklus pengelolan keuangan desa adalah pengawasan. Pengawasan merupakan puncak tertinggi sebagai evalusi dan monitoring seluruh proses.

Perencanaan dan Anggaran

Perencanaan merupakan bagian penting dari suatu organisasi pemerintahan. Perencanaan yang baik akan menghasilkan kinerja yang baik pula. Perencanaan keuangan desa adalah usaha atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintahan desa bersama masyarakat desa dalam membuat perencanaan keuangan desa dalam pembangunan

desa (Firmansyah: 2012). UU Desa (pasal 73 ayat 2) menyebutkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja desa diajukan kepala desa dan dimusyawarahkan bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa, Sekretaris Desa menyusun rancangan APBDesa berdasarkan RKPDesa dan disampaikan pada kepala desa untuk dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa selambat-lambatnya pada Oktober tahun berjalan. Setelah disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa, kepala desa wajib menyampaikan pada kepala daerah melalui camat paling lambat tiga hari sejak disepakati.

Kepala daerah menetapkan hasil evaluasi rancangan APBDesa paling lambat dua puluh hari kerja sejak menerima rancangan APB-Desa. Jika bupati atau walikota tidak memberi hasil evaluasi dalam batas waktu yang ditentukan, APBDesa otomatis berlaku. Tapi jika kepala daerah menyatakan hasil evaluasi tak sesuai dengan kepentingan umum dan perundang-undangan, kepala desa harus menyempurna-kan rancangan APBDesa paling lama tujuh hari kerja terhitung sejak menerima hasil evaluasi.

Pelaksanaan dan Realisasi Anggaran

Pelaksanaan anggaran yang telah direncanakan telah ditetapkan dalam program kegiatan. Fokus pelaksanan dan realisasi anggaran tertuju pada operasionalisasi kegiatan. Selain itu, pelaksanaan dan realisasi anggaran merujuk pada proses mengubah *input* menjadi *output* berupa barang dan jasa. Pelaksanaan dan realisasi anggaran terdiri dari persiapan, pelaksanaan, dan penyelesaian (Bastian : 2010, 8). Dalam pemerintahan desa, pelaksanaan dan realisasi anggaran merupakan tahap eksekusi APBDes berupa rangkaian kegiatan selama satu tahun anggaran, dari 1 Januari sampai 31 Desember (Yabbar, 2015: 326).

Pelaksanaan dan realisasi anggaran terbagi dalam dua kategori yaitu (1) pelaksanaan dan realisasi pendapatan serta, (2) pelaksanaan

dan realisasi belanja. Berdasarkan Permendagri 114 (Pasal 24) tiap penerimaan dan pengeluaran desa dalam pelaksanaan kewenangan desa harus dilaksanakan melalui rekening kas desa. Artinya, tiap penerimaan dan pengeluaran desa harus tercatat atau terekam dalam APBDes melalui rekening kas desa.

Administrasi dan Penatausahaan Pengelolaan Keuangan Desa

Penatausahaan merupakan kegiatan pencatatan secara sistematis dalam bidang keuangan berdasarkan standar dan prosedur yang ditetapkan. Pencatatan tansaksi keuangan harus dilakukan terhadap seluruh kegiatan yang terjadi selama satu tahun anggaran (Yabbar, 2015: 332). Penatausahaan keuangan desa dilakukan oleh bendahara desa dengan mencatat tiap penerimaan dan pengeluaran, serta "tutup buku" tiap akhir bulan secara tertib. Penatausahaan penerimaan dan pengeluaran terdiri dari tiga jenis, sesuai Permendagri 113 Tahun 2014, yakni: (1) buku kas umum, (2) buku kas pembantu pajak, dan (3) buku bank.

Pelaporan dan Pertanggungjawaban Keuangan Desa

Setelah menjalankan APBDesa, kepala desa harus melaporkan realisasi APBDesa. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 tahun 2014 kepala desa wajib menyampaikan laporan realisasi pelaksanaan APBDesa kepada bupati atau walikota berupa laporan semester pertama dan semester akhir tahun. Laporan realisasi pelaksanaan APBDesa semester pertama disampaikan paling lambat pada akhir bulan Juli. Sedangkan laporan semester akhir tahun disampaikan paling lambat pada akhir bulan Januari.

Selain menyusun laporan, pemerintah desa juga melakukan pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan keuangan desa. Bentuknya, laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa yang dapat dipertanggungjawabkan kepala desa. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 disebutkan bahwa tiap akhir

tahun anggaran kepala desa wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa pada bupati atau walikota melalui camat paling lambat satu bulan akhir tahun anggaran.

Laporan pertanggungjawaban APBDesa terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Laporan pertanggungjawaban APBDesa menjadi bagian yang tak terpisahkan dari laporan penyelenggaraan pemerintahan desa. Laporan pertanggungjawaban APBDesa ditetapkan dengan peraturan desa yang dilampiri dengan laporan pertanggungjawaban APBDesa, laporan kekayaan milik desa per 31 Desember, dan laporan program pemerintah ke desa. Laporan realisasi dan pertanggungjawaban APBDesa harus disampaikan pada masyarakat secara tertulis dan dengan media informasi yang mudah diakses oleh masyarakat, misalnya papan pengumuman atau media informasi lainnya.

Aparatur Desa

Aparatur pemerintah desa merupakan unsur pelaksana pemerintahan dalam proses administrasi dan penyelenggaraan pemerintahan desa. UU Desa (pasal 25) menyebutkan pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain. Ini mengandung aparat desa adalah kepala desa dengan dibantu perangkat desa. Adapun perangkat desa terdiri dari (1) sekretariat desa, (2) pelaksana kewilayahan, dan (3) pelaksana teknis.

Aparatur yang secara langsung terlibat pengelolaan keuangan desa adalah kepala desa (pemegang kekuasaan), sekretaris (koordinator pelaksanaan), dan bendahara (staf sekretariat desa bidang administrasi keuangan).

Kepala desa, pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa, mempunyai kewenangan: (1) menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBDesa, (2) menetapkan PTPKD, (3) menetapkan petugas pemungutan penerimaan desa, (4) menyetujui pengeluaran

atas kegiatan APBDesa, dan (5) melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban APBDesa. Sementara itu, sekretaris desa sebagai koordinator pelaksana teknis pengelolaan keuangan desa, mempunyai tugas: (1) menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBDesa, (2) menyusun rancangan peraturan desa tentang APBDesa, (3) menyusun APBDesa perubahan dan pertanggungjawabannya, (4) melakukan pengendalian terhadap pelaksanaan kegiatan yang telah ditetapkan dalam APBDesa, (5) menyusun pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa, dan (6) melakukan verifikasi terhadap bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran APBDesa. Bendahara desa, sebagai staf sekretariat desa, bertugas menerima, menyimpan, menyetorkan, membayar, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan penerimaan dan pengeluaran pendapatan desa.

Aparatur Desa dan Akuntabilitas dalam Pengelolaan Keuangan Desa

Siklus pengelolaan keuangan desa dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa. Itu berkaitan dengan:

Perencanaan dan Anggaran

Perencanaan merupakan kunci penting dan fundamental dalam pengelolaan organisasi. Posisi perencanaan diibaratkan sebagai pondasi dan merupakan alat evaluasi terhadap pencapaian tujuan organisasi. Fungsi perencanaan pada organisasi sektor publik adalah media alat kontrol pelaksanaan anggaran. Desa sebagai bagian organisasi sektor publik wajib menyusun perencanaan dan penganggaran. Perencanaan dan penganggaran yang dimaksud berupa penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes), Rencana Kerja Pemerindah Desa (RKPDes), serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Dokumen-dokumen itu merupakan dokumen peren-

canaan dan penggangaran dalam pengelolaan keuangan desa.

Setelah menyusun RPJMdes tahapan berikutnya adalah menyusun Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKPDes). RKPDes disusun dalam jangka waktu satu tahun dan merupakan penjabaran dari RPJMDes.

Tahapan terakhir adalah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Anggaran ini terdiri dari pendapatan, belanja, dan pembiayaan desa. Penyusunan APBDes berpedoman RPJMDes dan RKPDesa. Rancangan APBDes ditetapkan kepala desa setelah musyawarah dengan BPD dan evaluasi dari bupati atau walikota.

Idealnya, penyusunan RKPDes dan rancangan APBDes dimulai dengan musyawarah perencanaan pembangunan desa (Musrembangdes), dari unit terkecil (RT/RW/Dusun). Pernyataannya, sejauh mana keterlibatan warga dalam proses perencanaan dan penganggaran desa?

Keterlibatan masyarakat desa dibutuhkan dalam tiap proses pengelolaan keuangan desa, dari perencanaan hingga penganggaran. Untuk mencapai akuntabilitas publik dibutuhkan keterlibatan masyarakat dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Karena itu, kepala desa dan perangkatnya harus benar-benar memahami peran dan tanggungjawab dalam proses perencanaan penganggaran. Bukan semata-mata apa yang tertuang dalam dokumen. Idealnya, aparatur desa tak hanya mengejar dokumen perencanaan karena tuntutan pihak kecamatan dan Badan Pemberdayaan Masayarakat Desa. Jika ini yang terjadi, aparat desa hanya mempertimbangkan akuntabilitas vertikal. Ia akan mengabaikan keterlibatan dan aspirasi masyarakat desa.

Sayangnya, itu masih saja terjadi. Seremonial *budgeting* tidak dilakukan. Kepala desa dan perangkatnya langsung mengeksekusi. Inilah bentuk dominasi birokrasi kepala desa dan aparatnya pada warga dalam program pembangunan. Padahal musyawarah desa dan keterlibatan warga menjadi strategi utama dialog penggunaan kekuasaan perangkat dengan kebutuhan warga.

Administrasi dan Penatausahaan

Penatausahaan merupakan kegiatan pencatatan yang dilakukan secara sistematis dalam bidang keuangan berdasarkan standar dan prosedur yang telah ditetapkan. Pencatatan tansaksi keuangan harus dilakukan terhadap seluruh kegiatan yang terjadi selama satu tahun angggaran (Hamzah, 2015: 332). Penatausahaan keuangan desa dilakukan oleh bendahara desa dengan melakukan pencatatan tiap penerimaan dan pengeluaran serta melakukan tutup buku tiap akhir bulan secara tertib. Sesuai Permendagri 113 tahun 2014, penatausahaan penerimaan dan pengeluaran terdiri dari tiga jenis, yakni (1) buku kas umum, (2) buku kas pembantu pajak, dan (3) buku bank. Secara teknis, penatausahaan keuangan desa dilakukan oleh bendahara desa.

Administrasi dan penatausahaan keuangan desa memerlukan kerjasama tiga pilar aparatur desa, yaitu kepala desa, sekretaris desa, dan bendahara desa. Kepala desa sebagai pengambil kebijakan menyetujui segala proses administrasi dan penatausahaan. Kepala desa hanya melakukan monitoring dan evaluasi serta persetujuan jika sudah sesuai dengan kaidah peraturan. Urusan teknis dilakukan sekretaris dan bendahara desa.

Tidak bisa dipungkiri, dominasi birokrasi kepala desa dan aparatnya dalam pemerintahan nyata terjadi. Dominasi tersebut terjadi karena kekuasaan pemerintahan desa biasanya terbentuk oleh pemerintahan yang oligarkis. Praktik tersebut biasanya karena perebutan jabatan kepala desa. Untuk menjadi kepala desa, yang kuatlah yang terpilih. Baik secara sosial, politik, ekonomi, maupun keturunan. Karena kuatnya dominasi kepala desa, seringkali aparat desa adalah orang-orang kepercayaan kepala desa. Ini salah satu motif untuk mengamankan oligarki kekuasaan pemerintahan desa.

Dalam perspektif administrasi dan penatausahaan, seringkali dominasi kepala desa dan aparatnya berlangsung sangat kuat. Proses administrasi dan penatausahaan dikontrol sepenuhnya oleh kepala desa. Sehingga kepala desa hanya mengejar laporan dan administrasi

penerimaan dan pendapatan desa yang bersifat administratif tanpa mempertimbangkan kepatuhan dan ketaatan pada prosedur. Ini menunjukkan pencapaian akuntabilitas hanyalah persolaan normatif berupa laporan tanpa mengindahkan atau memperhatikan norma dan kaidah yang berlaku.

Pelaporan dan Pertanggungjawaban

Pelaporan dan pertanggungjawaban merupakan proses akhir dalam pengelolaan keuangan desa. Pelaporan dan pertanggungjawaban dilaksanakan untuk menyampaikan hal-hal yang berkaitan dengan hasil pekerjaan dan bagian dari pelaksanaan tanggungjawab. Pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan desa dilakukan untuk mencapai transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan desa. Pelaporan dan pertanggungjawaban dikategorikan dalam dua bagian. Pelaporan dan pertanggungjawaban kegiatan serta pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa. Pelaporan dan pertanggungjawaban kegiatan disusun oleh bendahara desa. Sedangkan pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa disusun oleh sekretaris desa.

Kepala desa harus melaporkan realisasi APBDesa berdasarkan laporan bendahara desa. Sebelumnya, sekretaris desa memverifikasi keabsahannya sebelum diserahkan pada kepala desa. Berdasar Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 tahun 2014 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa, kepala desa wajib menyampaikan laporan realisai APBDesa pada bupati atau walikota semester pertama dan semester akhir tahun.

Laporan keuangan sangat diperlukan dan bentuk akuntabilitas untuk menilai keberhasilan. Karena itu, keterlibatan sekretaris desa dan bendahara desa menjadi kunci penting dalam pelaporan dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa. Farazman (2009: 1117) mensyaratkan agar tiap aparat pemerintah memiliki kemampuan administratif yang memadai, yaitu: (1) *structural capacity*,

(2) *process capacity*, (3) *cultural or normative capacity* (4) *institutional and organizational capacities*, (5) *learning leadership and managerial capacities*, (6) *strategic human resources capacity*, (7) *financial resources capacity*, (8) *cognitive capacity*, (9) *technological capacity*, (10) *ethical, accountability, and "legal/ constitutional" as well as other capacities of democratic representation, responsiveness, and fairness,* dan (11) *developmental capacity in both development administration and administrative development.*

Hupe & Hill (2007, 219) menyimpulkan sangat sulit mengharapkan profesionalisme kerja jika kemampuan administratif terbatas. Kemampuan administratif merupakan komponen penting dalam melaksanakan pemerintahan (Farazman, 2009 : 1116-1117). Pemerintahan yang kapasitas administratifnya lemah biasanya bermasalah dalam pengelolaan keuangannya (Hughes et al., 2004: 532-533). Karena itu dibututuhkan pelatihan, pendampingan, dan monitoring terus menerus oleh semua pihak.

Kendala lain adalah keterbukaan informasi terhadap pengelolaan keuangan desa sebagai bentuk akuntabilitas pada masyarakat. UU Desa mewajibkan pemerintah desa menginformasikan pada masyarakat secara tertulis atau melalui media yang mudah diakses masyarakat. Ini untuk mencapai akuntabilitas horisontal pada masyarakat.

Untuk mencapai akuntabilitas vertikal, laporan pertanggungjawaban dihadapkan pada persolan keterlambatan penyampaian. Karena itu, mekanisme sanksi (*punishment*) yang tegas atas keterlambatan tersebut perlu diterapkan sebagai bentuk efek jera dan stimulus. Mulgan (2003: 9) dan Strom (2003: 62) menyatakan sanksi merupakan unsur konstitutif dalam mekanisme akuntabilitas untuk menjamin kepatuhan dan komitmen pejabat publik.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas, dapat disimpulkan pembagian peran aparatur desa sesuai dengan amanat UU Desa belum berjalan dengan maksimal. Dominasi pengelolaan keuangan

desa berpotensi menggangu akuntabilitas pengelolaan keuangan desa. Manifestasi dan perwujudan akuntabilitas pengelolaan keuangan desa lebih kepada akuntabilitas formal dengan tersedianya laporan. Ini wujud akuntabilitas vertikal, yaitu bentuk pertanggungjawaban pada organisasi di atasnya dan seringkali menafikan akuntabilitas horisontal pada masyarakat. Selain itu, tuntutan terhadap keterbukaan informasi pengelolaan keuangan desa seperti yang disyaratkan undang-undang belum diimplementasikan.

Akuntabilitas vertikal juga mengalami kendala, yaitu keterlambatan laporan pertanggungjawaban. Alasannya, faktor kemampuan teknis dan administratif aparatur desa. Karena itu, perlu bimbingan teknis, pelatihan, arahan, dan pendampingan terus menerus dari pemerintah.

Daftar Pustaka

Astuti, Titiek Puji & Yulianto (2016). Good Governance Pengelolaan Keuangan Desa Menyongsong Berlakunya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014. *Jurnal Baki (Berkala Akuntansi Dan Keuangan Indonesia)*

Aucoin, P. & Heintzman, R. (2000). The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 66, No. 1: 45-55.

Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4: 447–468.

Cunningham, G.M. & Harris, J.E. (2001). A Heuristic Framework for Accountability of Governmental Subunits. *Public Management Review*, Vol. 3, No. 3/4: 145 – 165.

Dixon, R., Ritchie, J. & Siwale, J. (2006). Microfinance: Accountability from The Grassroots. *Accounting Auditing & Accountability Journal*. Vol. 19, No. 3: 405 – 427.

Dwipayana, Ari & Suntoro Eko (2003). *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: Institute of Research and Empowerment.

Farazmand, A. (2009). Building Administrative Capacity for The Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for The Twenty-First Century. *Public Administration Review*, Vol. 69, No.6: 1007 - 1020.

Firmansyah dan Raja Muhammad Amin. (2012). Pengelolaan Keuangan di Desa Pulau Lawas Kecamatan Bangkinang Seberang Kabupaten Kampar Tahun 2012. *Jurnal Kampus Bina Widya* : 1-1

Herry, Antono P.A. (2015). Kesiapan Desa Menghadapi Implementasi

Undang-Undang Desa (Tinjauan Desentralisasi Fiskal Dan Peningkatan Potensi Desa). *Jurnal Ilmiah Civis,* Vol. V, No 1, Januari

Hughes, J., Sasse, G. & Gordon, C. (2004). Conditionality and Compliance in The EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and The Reform of Sub-national Government. *Journal of Common Market Studies,* Vol 42, No. 3: 523–551.

Hupe, P. & Hill, M. (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Journal Public Administration,* Vol. 85, No. 2: 219 - 229.

Juliansyah, Datuk. (2013). Studi Tentang Pengelolaan Alokasi Dana Desa Di Desa Salimbatu Kecamatan Tanjung Palas Tengah Kabupaten Bulungan. *eJournal Ilmu Pemerintahan*, 2013, 1 (2): 822-834 ISSN 2337-7542, ejournal.ip.fisip-unmul.ac.id

Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan RI (2000). *Akuntabilitas dan Good Governance, Modul 1-5, Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP).* Jakarta: LAN BPKP RI.

Lewis, D. & Madon, S. (2004). Information Systems and Non-Governmental Development Organizations: Advocacy, Organizational Learning, and Accountability. *Journal The Information Society*, Vol. 20, No. 1: 117-26.

Muafani (2015). Tingkat Kesiapan Perangkat Desa dalam Menyongsong Pelaksanaan Undang-Undang Desa Studi Kasus: Perangkat Desa di Kabupaten Wonosobo, *Jurnal PPKM* II (2015) 69-76.

Mulgan, R. (2000). Accountability: An Ever-Expanding Concept? *Journal Public Administration,* Vol. 78, No. 3: 555 – 576.

Rahmawati Hesti Irna (2015). Analisis Kesiapan Desa Dalam Implementasi Penerapan Uu Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi Pada Delapan Desa Di Kabupaten Sleman), The

2nd University Research Coloquium

Riyanto, Teguh. (2015). Akuntabilitas Finansial Dalam Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) Di Kantor Desa Perangat selatan kecamatan Marangkayu Kabupaten Kutai kartanegara. *eJournal Administrasi Negara*, 3 (1) 119-130 ISSN 2337-7542, ejournal. ip.fisip-unmul.ac.id.

Schillemans, T. (2008). Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies. *Public Organization Review*, Vol. 8, No. 2: 175–194.

Setyoko, Paulus Israwan. (2011). Akuntabilitas Administrasi Keuangan Program Alokasi Dana Desa (ADD). *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Vol. 11, Nomor 1, Januari 2011: 14 – 24.

Smulovitz, C. & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, Vol. 11, No. 4: 147 -158.

Strom, K. (2003). Parliamentary Democracy and Delegation dalam Karee Strom, Wolfgang C. Muller & Torbjorn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press: 55-106.

Sulistiyani, Ambar Teguh (2004). *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan.* Yogyakarta: Gava Media.

Yabbar, Rahmah dan Ardhi Hamzah. (2015). *Tata Kelola Pemerintahan Desa.* Surabaya: Penerbit Pustaka.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa

Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa

Biografi Kepala Desa, Kemenangan Pilkades, dan Kinerja dalam Pemerintahan Desa: Suatu Analisis

Rendy A. Diningrat

Pengantar

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menempatkan kepala desa sebagai aktor kunci yang menentukan kualitas penyelenggaraan pembangunan desa, termasuk praktik tata kelola pemerintahan desa. Dibanding regulasi sebelumnya, setidaknya ada beberapa hal mendasar yang menyebabkan posisi tersebut kian kuat. "Desa lama"—begitu istilah yang dilekatkan bagi periode sebelum UU Desa—menempatkan desa sebatas penerima delegasi kewenangan atau urusan pemerintah kabupaten atau kota. Artinya, kepala desa diposisikan sebagai petugas atau pesuruh pemerintah di atasnya. Sementara, UU Desa mempertegas asas rekognisi dan subsidiaritas yang melahirkan rezim "desa baru" dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia (baca Vel and Bedner, 2015; Eko, dkk. 2014; Antlov and Eko, 2012).

Menurut Eko (2015), rezim "desa baru" berupaya menggabungkan fungsi desa sebagai satuan masyarakat berpemerintahan (*self-governing community*) sekaligus pemerintahan lokal (*local self-government*). Implikasinya, dalam pengertian *self-governing community*, kades bukan

lagi menjadi bawahan bupati atau camat, tapi pemimpin yang memperoleh mandat dari masyarakat untuk mengelola kewenangan dan sumber daya desa untuk melindungi, mengayomi, dan melayani warga. UU Desa menempatkan bupati dan camat pada fungsi pengawasan dan pembinaan. Selanjutnya, dalam pengertian *local self-government*, Kades merupakan kepala organisasi pemerintahan paling kecil dan paling dekat dengan masyarakat dalam struktur pemerintahan NKRI.

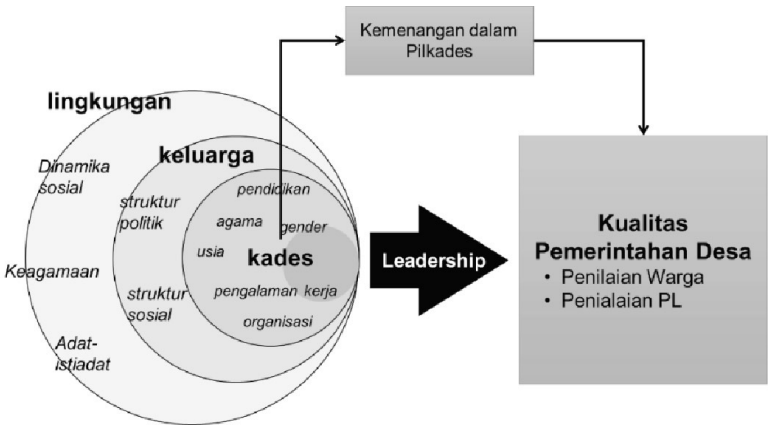
Perubahan mendasar itu membuat paradigma *trickle-down effect* tentang pembangunan negara yang kuat (hanya melalui proyek-proyek makro), perlu direorientasi dengan pemahaman baru. Membangun negara yang kuat adalah kesatuan *agregat* pembangunan yang dimulai dari desa dan daerah pinggiran. Desa kini memiliki ruang lebih luas untuk mengonsep sendiri pembangunannya untuk menuju masyarakat yang berdaya. Di sinilah peran strategis kepala desa dikontestasikan untuk mewujudkan komunitas yang maju, kuat, mandiri, dan demokratis.

Pemahaman tentang sosok Kades yang tepat menjadi penting untuk mengetahui sejauh mana desa akan memiliki pemimpin yang berkualitas. Apalagi ada ekspektasi yang besar terhadap kelahiran UU Desa. Misalnya saja, Sambodo (2014) yang mempertanyakan bagaimana pertanggungjawaban sumber daya finansial yang sangat besar di desa? Bagaimana pelaksanaannya, mungkin dapat merujuk tulisan Hoo (2016) yang menekankan pentingnya Kades mengutamakan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) untuk meningkatkan kualitas hidup warga desa. Tulisan Diningrat, dkk. (2016), bahkan menjelaskan lebih jauh diskursus keterlibatan kaum marjinal untuk menanggulangi kemiskinan.

Atas dasar pemahaman di atas, tulisan ini akan menganalisis sejauh mana biografi kepala desa berkaitan dengan kemenangan pemilihan kepala desa (pilkades) dan kinerjanya dalam pemerintahan desa. Tulisan ini merupakan bagian dari Studi Longitudinal Monitoring Pelaksanaan UU Desa yang diselenggarakan Lembaga Penelitian SMERU bekerjasama dengan PSF World Bank di 10 desa

di 5 kabupaten di Indonesia. Studi ini dimulai pada September 2015 dan direncanakan berlangsung hingga April 2017 dengan metode penelitian kualitatif. Pengumpulan informasi mengandalkan hasil observasi dan wawancara mendalam dari para pemantau lapangan yang menetap (*live in*) di tiap kabupaten dan memanfaatkan hasil studi awalan (*baseline study*).

Gambar 1. Kerangka Analisis



Lokasi Penelitian

No	Provinsi	Kabupaten	**Desa** (bukan nama sebenarnya)	
1	NTT	Ngada	a. Ndona (NDO)	b. Lekosoro (LKS)
2	Jawa Tengah	Wonogiri	a. Kalikromo (KLK)	b. Beral (BRL)
		Banyimas	a. Deling (DLG)	b. Karya Mukti (KYM)
3	Jambi	Batang Hari	a. Tiang Berajo (TBJ)	b. Kelok Sungai Besar (KSB)
		Merangin	a. Sipahit Lidah (SPL)	b. Pinang Merah (PNM)

Sumber: Analisis, 2016

Menelusuri Biografi Kepala Desa

Elaborasi biografi dilakukan dengan memetakan riwayat kehidupan Kades, mulai dari latar belakang individu, keluarga, dan lingkungan sosialnya. Latar belakang individu membahas hal-hal yang melekat pada individu Kades. Sedangkan latar belakang keluarga berbicara tentang posisi keluarga Kades dalam *trah* politik sosial atau komunitasnya. Terakhir, latar belakang lingkungan sosial mencakup konteks dan dinamika sosial budaya yang melingkupi kehidupan Kades.

Latar belakang individu

Mayoritas kepala desa mulai menjabat sekitar tahun 2010/2011. Ini artinya mereka mendekati masa akhir kepemimpinannya (lihat tabel 1). Dari sepuluh desa, hanya Pinang Merah yang kadesnya telah menyelesaikan masa jabatan di akhir 2015. Ia mencalonkan diri lagi tapi gagal. Dua Kades di Jawa Tengah diketahui telah menjabat selama dua periode sejak tahun 2007, yaitu Kades Beral di Wonogiri dan Kades Deling di Banyumas.

Tabel 1. Profil Dasar Kepala Desa

Aspek	Kelompok	Ngada		Wonogiri		Banyumas		Batanghari		Merangin	
		NDO	LKS	BRL	KLK	KYM	DLG	TBJ	KSB	SPL	PNM
Periode menjabat	Pertama	●	●		●	●		●	●	●	●
	Kedua			●			●				
Lama jabat hingga 2016	0-3 th					●		●	●		
	4-6 th	●	●		●					●	●
	> 6 th			●			●				
Pendidikan	SMA	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	S1										●
Usia saat ini	30-40 th		●						●		
	41-50 th	●		●	●	●				●	
	> 50 th						●	●			●
Jenis Kelamin	L	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
	P										
Agama	Islam			●	●	●	●	●	●	●	●
	Katolik	●	●								
Suku	Setempat	●	●	●	●	●	●	●		●	●
	Keturunan								●		
Pekerjaan sampingan selama menjabat	Bertani		●	●	●		●	●	●		●
	Usaha	●							●		●
	Lainnya	●	●								
	Tidak ada					●				●	

Sumber: Wawancara kepala desa, 2016

Dari segi usia, mayoritas Kades mengawali kepemimpinan pada usia yang relatif muda, yakni 35-42 tahun. Kades termuda dijumpai di Lekosoro (Ngada), sedangkan paling tua adalah Kades Tiang Berajo (Batanghari) dan Deling (Banyumas). Pendidikan terendah kades adalah SMA, di atas aturan pencalonan (sebagaimana Permendagri Nomor 112 Tahun 2014) yang mensyaratkan minimal pendidikan SMP. Hanya Kades Pinang Merah yang sarjana. Tapi di Kalikromo (Wonogiri), kades mengambil kuliah kelas jauh di Universitas Gunung Kidul Yogyakarta pada masa kepemimpinannya. Waktu belajarnya akhir pekan.

Semua kades di lokasi studi berjenis kelamin laki-laki. Mereka berasal dari agama mayoritas dan suku setempat. Di Kelok Sungai Besar (Batanghari), kades bukan keturunan asli Melayu tapi sudah beberapa generasi tinggal di Jambi. Sebagian besar kades yang memiliki lahan, menyisihkan waktu bertani. Hanya Kades Kalikromo yang tidak menggarap sendiri lahannya. Ia menyerahkan pada orang lain. Beberapa Kades punya usaha lain, seperti penjualan bibit atau membuka depot air. Namun ada Kades yang menutup usahanya setelah menjabat, seperti warung milik Kades Sipahit Lidah dan pabrik sepatu Kades Karya Mukti.

Tabel 2. Pengalaman Kerja dan Organisasi Kades

Aspek	Kelompok	Ngada		Wonogiri		Banyumas		Batanghari		Merangin	
		NDO	LKS	BRL	KLK	KYM	DLG	TBJ	KSB	SPL	PNM
Pengalaman kerja profesi	Bertani	●	●	●				●	●		
	Usaha			●		●			●	●	
	Pendidik	●									
	Lainnya				●		●				●
Pengalaman organisasi (>1 th)	Pemdes	●		●	●		●		●		
	Agama	●	●			●					
	Pemuda		●			●		●	●	●	●
	Lainnya						●		●		
Pengalaman Pemberdaya	**PNPM**								●		
	Lainnya			●							

Sumber: Wawancara kepala desa, 2016

Dari segi pengalaman (lihat tabel 2), hampir semua Kades dibekali pengalaman kerja atau pengalaman organisasi yang dapat terpola menurut wilayahnya. Di Ngada, semua kades pernah terlibat organisasi berbasis agama. Di Jawa Tengah muncul pola bahwa kepala desa pernah memangku jabatan di pemerintahan desa, baik menjadi kepala desa sebelumnya, BPD, ataupun perangkat desa; sebagian lainnya memiliki pengalaman menjalani usaha di luar desa. Di Jambi, baik Batanghari atau Merangin, semua Kades tercatat pernah memimpin organisasi kepemudaan. Sementara itu, Kades Kelok Sungai Besar adalah satu-

satunya Kades yang pernah terlibat program PNPM, meski bukan dalam posisi yang sentral.

Latar belakang keluarga

Mengacu pada garis keturunan, sebagian Kades berasal dari keluarga besar dan diantaranya populer di kalangan masyarakat. Popularitas mereka muncul, misalnya, karena penguasaan lahan seperti di Ngada atau karena keaktifannya di kegiatan desa seperti di Banyumas. Adapun di Jambi, diketahui populer karena struktur sosial pada masa lalu, yakni keturunan kaki tangan raja.

Tapi garis keturunan tak selalu membuat seseorang ditokohkan di kalangan masyarakat. Ada faktor lain seperti pendidikan, pengalaman, atau kualitas individu. Karena itu hanya sedikit anggota keluarga yang turun temurun diangkat masyarakat sebagai tokoh. Pada garis ketokohan yang lain, hanya Kades Lekosoro yang orang tuanya merupakan tokoh yang disegani, yaitu sebagai kepala suku. Di Deling, kakek dari kadesnya pernah menjadi Kayim (tokoh agama/Ketua Dewan Keamanan Masjid).

Latar belakang lingkungan sosial

Meski ada keragaman, lokasi studi memiliki lingkungan sosial dan tradisi desa yang homogen, penuh kasih, dan kebersamaan. Dalam teori sosiologi, situasi semacam ini sangat dekat dengan etos masyarakat *gemeinschaft* (paguyuban) yang diperkenalkan Ferdinand Tonnies dalam Loomies, ed. (2002). Kegiatan masyarakat yang dibangun berdasarkan tradisi setempat di seluruh desa studi masih berlangsung, seperti arisan, hajatan, perayaan adat, peribatan atau keagamaan.

Karakter masyarakat paguyuban paling kentara terlihat di desa-desa Jawa Tengah dan NTT. Bahkan di Jawa Tengah, budaya *nrimo* dan *ewuh-pakewuh* (tidak enakan), menjadi kultur bermasyarakat. Apalagi jika menyangkut urusan pemerintahan dan pengelolaan keuangan.

Sementara itu, kecenderungan pergeseran karakter masyarakat menuju kelompok *gesselschaft* (*patembayan*) yang relasinya berdasarkan kepentingan sangat rasional mulai terlihat pada sebagian wilayah di Jambi. Di wilayah ini, warga mulai terbiasa mengkritik (langsung atau tidak langsung). Meski di wilayah lain bisa berbeda 180 derajat, tidak menaruh perhatian pada urusan pemerintahan desa. Hal ini terjadi di Pinang Merah, ketidakpedulian warga dipengaruhi oleh pilihan mengalokasikan sebagian besar waktu mereka untuk mengeksploitasi emas yang kini menjadi sumber utama penghidupannya.

Selanjutnya, konstelasi sosial-budaya yang terbentuk di level masyarakat memiliki perbedaan antara satu desa dengan desa lainnya. Di luar Jawa, konstelasi berlatarbelakang kesukuan, seperti tatanan suku di Ngada yang berhubungan dengan penguasaan tanah atau di Batanghari dan Merangin yang berhubungan dengan strata dan status sosial. Di kedua wilayah itu, keragaman kelompok suku atau etnik menjadi penanda garis kekerabatan, memberikan kekuatan pada aturan dan kegiatan adat, serta meredam kemunculan konflik. Adapun di Jawa Tengah, konstelasi sosial cenderung termanifestasi dalam bentuk segregasi spasial. Contohnya di desa Karya Mukti, satuan wilayah dusun menjadi penanda kelompok aliran keagamaan tertentu (NU dan Muhammadiyah). Sementara di Beral, zona wilayah (sektor utara dan selatan) dapat membedakan kelompok masyarakat berdasarkan sumber dayanya, baik sumberdaya manusia maupun ekonominya.

Pada tingkat tertentu, konstelasi sosial-budaya dapat mengembangkan beragam stigma yang mempengaruhi cara pandang warga desa. Di lokasi-lokasi yang memiliki tatanan kesukuan, seperti di Jambi, muncul stigma penduduk pribumi (suku lokal) selalu lebih baik dibanding pendatang. Meski kenyataannya, sebagian warga membantah. Stigma itu tak muncul di Ngada. Sebab konteks pendatang tidak signifikan seperti di Jambi yang sebagian wilayahnya didiami kaum migran dari Jawa. Di desa-desa di Jawa Tengah, fenomena segregasi spasial rentan memunculkan sentimen kewilayahan yang

pada akhirnya dikait-kaitkan dengan dengan karakter warganya, seperti terjadi di Beral dan Karya Mukti.

Baik konstelasi maupun stigma sosial yang berkembang di level masyarakat nampaknya tidak begitu banyak mempengaruhi pola-pola relasi Kades terhadap warganya. Sebagian besar Kades dinilai tidak membeda-bedakan warganya berdasarkan tatanan sosial tertentu, baik sebelum maupun sesudah menjabat. Bahkan setelah menjabat, Kades Beral berupaya untuk berlaku lebih adil untuk mematahkan stigma yang berkembang antar kelompok masyarakat. Hanya di Ndona (Ngada) dan Sipahit Lidah (Merangin), kades dinilai lebih berpihak pada kerabatnya. Adapun di Karya Mukti (Banyumas), kadesnya dinilai jarang bersilaturahmi dengan kelompok masyarakat yang memiliki perbedaan aliran keagamaan.

Dinamika dan Kemenangan Pilkades

Pilkades menjadi salah satu momen penting dalam perjalanan hidup kepala desa. Sebagian besar Kades dilahirkan dari proses pemilihan yang mengandung politik saling hasut di antara tim sukses dan mengumbar kelemahan lawan secara personal (bukan visinya). Dengan begitu, biografi yang baik tentu menjadi modal awal promosi keunggulan calon kepala desa. Sebagai contoh para pendukung Kades Pinang Merah akan membanggakan gelar sarjananya dibanding kandidat yang lain. Begitupun juga di Tiang Berajo, tim pemenangan kepala desa membesarkan isu pendatang untuk menyudutkan rival politiknya.

Di sebagian desa, terutama di Jawa Tengah dan Jambi, beredar rumor indikasi politik uang. Sebagian Kades dikabarkan menghabiskan dana Rp 28 juta hingga Rp 500 juta untuk Pilkades. Adapun bentuk-bentuk yang mengemuka antara lain seperti serangan fajar di Wonogiri, jasa *botoh* di Banyumas, atau membagikan amplop seperti di Batanghari dan Merangin. Bahkan di Pinang Merah (Merangin), bukti adanya praktik *money politics* membuat kemenangan Kades

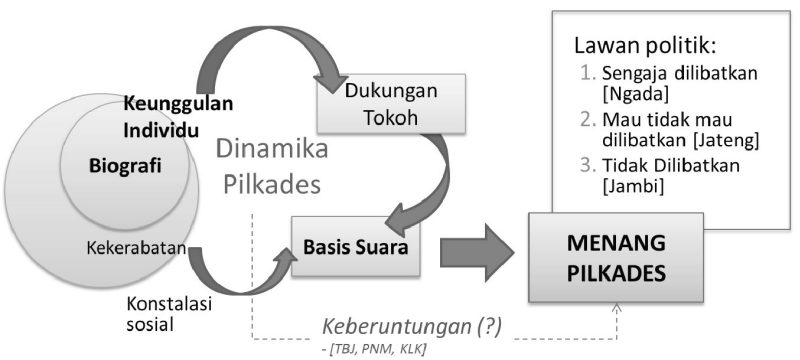
terpilih dibatalkan. Dampak ketegangan antar kubu pendukung pun berlangsung selama tiga tahun pasca Pilkades.

Terjadinya ketegangan pasca Pilkades, terutama antar kubu pendukung, merupakan hal yang wajar. Biasanya ketegangan berlangsung sementara karena karakter desa yang guyub. Mereka tak bisa menghindari interaksi antar warga, terutama pada kegiatan atau hajatan sosial. Apalagi kebanyakan warga desa memiliki hubungan kekerabatan di antara warga lainnya.

Untuk meredam ketegangan, sebagian kepala desa tetap melanjutkan atau mulai melibatkan lawan politiknya (termasuk tim suksesnya) pada jabatan atau urusan pemerintahan desa. Situasi sebaliknya cukup kentara di Jambi, Kades hanya menunjuk tim sukses atau kerabat terdekatnya sebagai perangkat desa, sementara rivalnya tidak dirangkul.

Kemenangan Kades dalam pemilihan kepala desa (lihat gambar 2) secara berturut-turut dipengaruhi oleh (1) faktor keunggulan pribadi, (2) karakteristik basis suara, dan (3) dukungan tokoh atau tim sukses. Bila ditelusuri lebih dalam, ketiga faktor ini rupanya tidak bisa dipisahkan dari penjelasan mengenai biografi (perjalanan hidup) kepala desa.

Gambar 2. Faktor Kemenangan Pilkades



Sumber: Analisis, 2016

Pertama, faktor keunggulan yang paling berkesan adalah kemampuan Kades dalam berkomunikasi, keaktifan, serta kredibilitasnya di mata masyarakat. Faktor ini seutuhnya diproduksi dari latar belakang individu kades berupa pendidikan, pengalaman berorganisasi, terlibat di pemerintahan desa, profesi, dan pola relasi yang terbangun bersama masyarakat. *Kedua*, adalah basis suara yang dipengaruhi dari latar belakang Kades atas konstelasi dan stigma sosial yang berkembang di level masyarakat, misal karena kesamaan suku (termasuk pribumi-pendatang) atau wilayah tempat tinggal. *Terakhir*, faktor dukungan tokoh atau tim sukses tentu memperkuat posisi dan popularitas kepala desa dengan mempromosikan keunggulannya pada warga. Tidak semua Kades memiliki motivasi untuk maju dalam pemilihan, misalnya karena merasa bukan berasal kelompok elit pemerintahan atau tak memiliki kemampuan finansial sebagai modal pencalonan. Tapi hampir semua tokoh atau tim sukses memberikan dukungan karena keunggulan yang dimiliki Kades, seperti pengalaman dan pola relasinya dengan warga. Selain itu, dukungan juga dapat muncul karena latar belakang keluarga, misalnya berasal dari keluarga yang anggotanya disegani atau dari suku pribumi.

Pada kasus-kasus tertentu, kemenangan kades disebabkan oleh faktor lain yang tak bisa dikaitkan langsung dengan biografi kepala desa. Hal ini terjadi di Kalikromo (Wonogiri), Tiang Berajo (Batanghari), dan Pinang Merah (Merangin). Rival terkuat mereka terganjal kasus yang justru memperkecil peluang menang. Misalnya saja Kades Tiang Berajo yang diuntungkan karena rivalnya dibatalkan secara administratif lantaran terbukti memalsukan ijazah. Atau Kades Kalikromo yang diuntungkan karena dibatalkannya ratusan surat suara untuk lawan politiknya lantaran kesalahan teknik saat pencoblosan.

Kinerja dalam Pemerintahan Desa

Pasca menang dalam Pilkades, kepala desa mulai menunjukkan kinerjanya sebagai penyelenggara pemerintahan selama periode

tertentu. Berdasarkan hasil wawancara pada masyarakat di 10 lokasi studi, warga cenderung menilai kinerja Kades pada aspek (1) pembangunan dan (2) penatakelolaan pemerintah desa. Bila dikaitkan dengan biografi Kades, kualitas kedua aspek tersebut rupanya lebih banyak dipengaruhi oleh latar belakang individu, di samping kondisi kinerja tim menjadi faktor eksternal yang sangat mungkin mempengaruhi kualitas berorganisasi. Sementara itu, bila dikaitkan dengan dinamika Pilkades, mereka yang lahir dari politik uang rupanya tidak selalu mendapat nilai buruk dari masyarakat.

Gambar 3. Penilaian Warga Mengenai Kinerja Kades



Sumber: Analisis, 2016

Pertama, kesan positif terhadap kinerja Kades muncul bila dirinya mampu membawa banyak kegiatan pembangunan dan mendistribusikannya secara merata pada tiap wilayah. Hal ini tak dapat dilepaskan dari pengalaman organisasi yang dimiliki Kades, baik organisasi pemerintahan ataupun kemasyarakatan. Pengalaman berorganisasi, terutama di dalam desa, memberi kades lebih banyak pengetahunan tentang potensi, masalah, dan jaringan yang dimiliki dan dapat dimanfaatkan oleh desa. Sebagai contoh, di Jawa Tengah, pengalaman kades di pemerintahan (misal petahana) turut mempengaruhi kemampuan mereka melobi SKPD/DPRD dalam rangka menarik pembangunan ke desanya.

Selain itu, pengalaman berorganisasi juga membekali mereka cara membangun relasi yang baik. Berorganisasi juga meningkatkan

keaktifan pada kegiatan kemasyarakatan. Dengan begitu, Kades terbiasa berinteraksi dengan warganya dan memudahkan mereka mengidentifikasi apa dan dimana saja masalah serta kebutuhan warga. Berikutnya, kades mengakomodasinya dalam agenda pembangunan desa. Pada situasi sebaliknya, terjadinya kesan pembangunan yang stagnan (tidak berubah) di desa lebih banyak dipengaruhi oleh kurangnya pengalaman organisasi dan pola relasi kades terhadap warganya. Ditambah faktor lingkungan yang cenderung tidak peduli terhadap urusan-urusan pemerintahan desa, seperti terjadi di Jambi.

Kedua, penilaian pada aspek tata kelola pemerintahan desa didasarkan pada (1) kemampuan koordinasi, (2) kedisiplinan dalam administrasi dan pelayanan di desa, serta (3) transparansi kegiatan pemerintahan desa. Kemampuan koordinasi yang berkaitan dengan kapasitas kepala desa dalam mengatur perangkatnya memiliki kaitan erat dengan pengalaman Kades memimpin organisasi, baik di pemerintahan maupun non pemerintahan. Kades yang tidak dibekali pengalaman ini akan sulit mengarahkan kinerja perangkatnya dan berdampak pada buruknya kinerja pemerintahan desa.

Berikutnya, kedisiplinan dalam administrasi dan pelayanan memberi kesan profesionalitas pemerintahan desa. Selain latar belakang organisasi, kemampuan ini dapat terbentuk dari pengalaman keprofesian Kades, terutama yang pernah bekerja sebagai pengusaha. Seperti banyak dijumpai di Jawa Tengah), Kades cenderung menerapkan karakter kelembagaan yang efisien dan memberi pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat. Sementara itu, aspek tata kelola yang berkaitan dengan praktik transparansi adalah isu yang seringkali dikritik oleh masyarakat terkait kinerja Kades dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Di beberapa desa, terutama di luar Jawa, warga mengeluh kades tertutup untuk urusan pengelolaan kegiatan pembangunan dan penganggaran. Hal ini menunjukkan bahwa pengalaman organisasi yang dimiliki kades belum cukup untuk membuka akses informasi seluas-luasnya, baik yang bersifat substantif

maupun prosedural, dengan cara-cara yang mudah dipahami oleh anggotanya.

Refleksi

Berlakunya UU Desa telah menjadi sorotan banyak pihak, terutama dalam mengawal implementasi menuju masyarakat berdaya. Karena itu, menyiapkan pemimpin yang tepat bagi desa semakin diperlukan dengan perhatian terhadap kualitas kandidatnya. Tulisan ini menunjukkan bahwa biografi Kades memiliki kontribusi besar bagi kemenangan dalam Pilkades dan kinerja pemerintahan desa.

Terkait dengan hal itu, ada sejumlah poin yang dapat dijadikan bahan pembelajaran. ***Kredibilitas Kades paling besar dipengaruhi oleh latar belakang individunya***. Pengalaman organisasi (pemerintahan atau non-pemerintahan) berkontribusi pada kemampuan Kades dalam berkomunikasi dan membangun kerjasama. Bila ia pernah menduduki jabatan pimpinan, hal itu berguna dalam meningkatkan kapasitasnya pada fungsi koordinasi dan kemampuannya mengarahkan roda kelembagaan. Keaktifan di berbagai kegiatan memunculkan kesan Kades yang selalu hadir di tengah-tengah komunitas. Selain menguntungkan bagi popularitasnya, hal ini dapat menumbuhkan pola relasi yang baik di antara warga desa. Seseorang yang aktif dalam kegiatan di desa juga lebih memahami situasi, permasalahan, dan dinamika yang terjadi di wilayahnya. Pada tingkat tertentu, pengalaman profesi, terutama yang berkaitan dengan kegiatan usaha ekonomi membekali ketertiban administasi dan pengelolaan layanan yang efisien.

Bekal keorganisasian Kades lebih banyak diisi dari keterlibatannya dalam organisasi-organisasi desa. Karena itu, iklim organisasi yang meningkatkan kapasitas anggota patut menjadi perhatian, misalnya kemungkinan memberikan pendidikan politik yang inklusif dan demokratis. Dengan begitu, organisasi di desa tidak hanya sebagai ajang berkumpul tapi sekaligus belajar kepemimpinan. ***Latar belakang keluarga dan konstelasi sosial tidak secara signifikan terlihat***

hubungannya dengan kinerja Kades dalam pemerintahan desa. Dalam situasi Pilkades, hal tersebut memang menguntungkan kandidat namun terputus selama kades bekerja.

Pada akhirnya, meski latar belakang individu merupakan faktor terkuat kuat dalam kemenangan Kades dan kinerjanya, tapi tulisan ini tak bermaksud mengesampingkan diskursus latar belakang keluarga dan lingkungan sosial. Keduanya justru dapat dikembangkan sebagai fungsi pendukung (*supporting*) dan penyeimbang (*balancing*) terhadap keputusan-keputusan publik yang diambil kepala desa menuju masyarakat yang maju, kuat, mandiri, dan demokratis.

Ke depan, terdapat perubahan secara administratif terkait pilkades setelah berlakunya UU Desa, yaitu format pelaksanaan serentak. Secara substansi, hal ini perlu diimbangi dengan apa yang telah dipelajari dari analisis biografi kepala desa, yaitu proses membidani kelahiran calon-calon pemimpin berkualitas di aras lokal. Seperti pengalaman otonomi daerah yang melahirkan sosok inovator seperti Ridwan Kamil di Bandung, Tri Rismaharini di Surabaya, Abdullah Azwar Anas di Banyuwangi, dan Nurdin Abdullah di Bantaeng.

Sementara itu, tidak hanya menyiapkan calon pemimpin (representatif) yang berkualitas, pendidikan politik tentang demokrasi deliberatif perlu ditularkan hingga level masyarakat yang dapat dimulai dari organisasi dan kelompok lokal desa. Desa demokratis sejatinya lahir dari masyarakat yang menjunjung rasionalitas namun tetap menghormati hak asasi manusia, serta kepeduliannya terhadap visi desa ke depan sebagai diskursus yang terus diproduksi dan dikontestasikan.

Acknowledgement

Ucapan terimakasih kepada PNPM Support Facility (PSF) World Bank dan Lembaga Penelitian SMERU. Selanjutnya, penasihat penelitian, yaitu Syaikhu Usman dan Widjayanti Isdijoso, serta para peneliti yang juga terlibat, yaitu Muhammad Syukri, Palmira Permata

Bachtiar, Asep Kurniawan, Kartawijaya, Gema Satria, dan Ulfah Alifia. Penghargaan tinggi juga disampaikan kepada lima pemantau lapangan, yaitu Ridwan Muzir, Akhmad Fadli, Edelbertus Witu, Nuzul Iskandar, dan Asmorowati.

Daftar Pustaka

Antlov, H. and Eko, S. (2012). *Village and Sub-District Functions in Decentralized Indonesia.* Paper to DSF's Closing Workshop, 12-13March, 2012.

Diningrat, R. A., Bachtiar, P. P., and Sedyadi, G. S. M. (2016). *The Birth of Village Law: Where are Marginalized Groups?.* Paper presented at KITLV Workshop "New Law, New Villages: Changing Rural Indonesia", May 19-20, 2016.

Eko, S. (2015). *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat UU Desa.* Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indinesia.

Eko, S., dkk. (2014). *Desa Membangun Indonesia.* Yogyakarta: Forum Pengembangan dan Pembaharuan Desa.

Hoo, L. (2016). *"Sentinel" Villages" – Obeserving Village Governance and Community Empowerment under Village Law.* Paper presented at KITLV Workshop "New Law, New Villages: Changing Rural Indonesia", May 19-20, 2016.

Loomis, C. P. (2002). *Community and Society (ed.) Gemeinschaft unf Gesellschaft by Ferdinand Tonnies.* New York: Dover Publications, Inc.

Peraturan Pemerintah 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 112 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Desa

Sambodo, M. T. (2014). *Great Expectation.* <online: http://www.newmandala.org/great-expectations/>. New Mandala.

SMERU (2016).*Laporan Baseline Studi mplementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa*. Jakarta (belum dipublikasikan)

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

Vel, J.A.C., and Bedner, A. W. Decentralisation and village governance in Indonesia: the return to the nagari and the 2014 Village Law. The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law, 2015 Vol. 47, No. 3, 493-507.

Kepemimpinan dan Reformasi Birokrasi Desa Ditinjau dari Masa Jabatan Kepala Desa dalam UU Desa

Riza Multazam Luthfy, S.S., S.H., M.H.

Pengantar

Dari waktu ke waktu, masa jabatan kepala desa selalu mengalami pergantian. Kepala desa bisa menjabat dalam waktu yang panjang, bisa juga menduduki kekuasaan dalam waktu relatif pendek. Dari zaman kerajaan, kolonial, Orde Lama, Orde Baru, reformasi, hingga pasca reformasi, masa jabatan kepala desa tidak pernah seragam. Ini berarti, masa jabatan kepala desa bersifat dinamis, menyesuaikan situasi dan kondisi. Tampaknya, penyesuaian ini bukan lantaran tuntutan zaman dan pergeseran nilai-nilai masyarakat, melainkan karena setiap rezim memiliki politik hukum masing-masing. Dinamisasi dan perubahan masa jabatan kepala desa menunjukkan kepentingan sekaligus maksud tertentu di balik penetapan peraturan perundang-undangan.

Perbedaan ketentuan mengenai masa jabatan kepala desa yang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan menunjukkan filosofi dan paradigma berpikirnya juga berlainan. Dengan filosofi dan

paradigma berpikir masing-masing, setiap produk legislasi memiliki *"point of view"* serta misi yang ingin diraih. Dengan demikian, meski dua produk perundang-undangan mengatur objek hukum yang sama misalnya, boleh jadi terdapat perbedaan ketentuan di dalamnya. Ini merupakan hal yang lumrah saat sasaran keduanya memang tidak sama. Filosofi dan paradigma menentukan materi, muatan, dan isi (konten) undang-undang.

Durasi waktu seseorang menjabat kepala desa berpengaruh besar terhadap kepemimpinan dan reformasi birokrasi desa. Ini karena kepala desa berkuasa membawa imbas besar bagi kehidupan desa. Jika masa jabatan kepala desa diatur dengan tepat, kepemimpinan dan birokrasi desa bernuansa demokratis. Sebaliknya, jika terlalu lama, corak kepemimpinan dan birokrasi cenderung mengkooptasi kepentingan masyarakat. Akibatnya, prinsip *good governance* sulit diwujudkan di desa. Lebih dari itu, kepala desa didudukkan sebagai penguasa tunggal yang menguasai beberapa aspek kehidupan di tingkat lokal.

Sejarah Masa Jabatan Kepala Desa dari Masa ke Masa

Pada masa Raffles (1811-1816), masa jabatan kepala desa hanya satu tahun. Kebijakan ini untuk memutus ikatan loyalitas tradisional yang mengakar dalam diri pemimpin lokal.[1] Struktur kerajaan mengharuskan kepatuhan membabibuta terhadap istana serta keterikatan antara bawahan dengan atasan. Titah raja membentuk karakter rendah diri dan pasrah. Rendahnya kepercayaan Raffles terhadap kepala desa disebabkan kuatnya ikatan adat kepala desa

1 Dalam pandangan penulis, kebijakan ini merupakan mata rantai dari apa yang dilakukan Raffles sebelumnya. Pada waktu Raffles menduduki Jawa, ia menyatakan keinginanannya untuk "memulihkan" hak rakyat selama berabad-abad, yaitu memilih kepala desa mereka. Hal serupa diserukan kemudian oleh partai liberal yang, dalam *Staten-Generaal*, membela hak itu sebagai "perisai kebebasan-kebebasan rakyat". Lebih jelasnya lihat Denys Lombard, *Nusa Jawa: Silang Budaya; Warisan Kerajaan-kerajaan Konsentris,* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996, hlm. 91.

lama pada bupati dan wedana yang dianggap mewakili kerajaan kuno. Pembangkangan terhadap keduanya sama artinya dengan kedurhakaan terhadap perintah raja.

Kepala desa tidak mampu melepaskan diri dari pengaruh feodalisme dan aristokratisme yang mengakar dalam tradisi. Kuatnya ketokohan dan relasi patron-klien selalu diwariskan lintas generasi. Bawahan dikondisikan untuk selalu mematuhi dan melaksanakan komando dari atas. Kultur genap membentuk mereka sebagai *homo hierarchicus* yang selalu menempatkan individu dalam konteks patron dan klien. Berbagai kemudahan dan kenyamanan yang mereka terima mengakibatkan tidak ada kesadaran *homo aequalis* yang melihat antar individu sebagai sesama.

Feodalisme di desa-desa Jawa muncul ketika hilangnya validitas hubungan tradisional dan ketika kebutuhan anggota masyarakat tidak terpenuhi oleh hubungan kekerabatan. Pada masa feodalisme, terjadi transformasi hubungan antara budak dan hamba menjadi ikatan antara pekerja dan tuan tanah (Mulder, 2000: 58).

Kepala desa tidak mungkin mengelak dari dominasi dan cengkeraman kekuasaan supra stuktur. Itulah mengapa, bupati dan wedana memegang kendali atas kepemimpinan kepala desa. Jika loyalitas tradisional yang ditunjukkan kepala desa lama dibiarkan tetap bertahan, bisa dipastikan kebijakan *land rente* mengalami kegagalan. Padahal, kepala desa difungsikan selaku wakil pemerintah pusat dalam mengumpulkan pajak di lapangan. Besarnya pajak yang terkumpul tergantung kinerja kepala desa dalam mengordinir dan mengondisikan warga. Ada sinergitas antara keberhasilan pembayaran pajak dengan kerja keras kepala desa.

Ketika Indonesia kembali berada dalam cengkeraman kekuasaan Belanda, kebijakan Raffles tidak dilanjutkan. Penguasa menilai, apa yang diputuskan Raffles hanya merusak perencanaan terhadap daerah jajahan. Meski sama-sama penjajah, Inggris dan Belanda memiliki corak pandang berbeda pada pemerintahan, termasuk dalam penentuan

masa jabatan kepala desa. Pada masa ini, kepala desa kembali menjabat seumur hidup, kecuali jika diberhentikan. Ini berarti, selama masih mampu menunaikan fungsi, peran, dan tugas kepala desa, seseorang boleh tetap menjabat. Jika tidak ada uzur yang memberatkan, kepala desa dibebani untuk selalu menjalankan kewajibannya.

Ketetapan mengenai panjangnya masa jabatan menyimpan maksud bahwa kedudukan kepala desa diperkuat demi menyukseskan program pemerintah kolonial. Kepala desa merupakan kaki tangan penguasa yang selalu dituntut menunjukkan pengabdian. Pemberhentian kepala desa sebelum masa berakhir (meninggal dunia) menandakan bahwa jabatan ini berada dalam penguasaan pemerintah kolonial. Dengan kata lain, ketika muncul gejala perlawanan atau pemberontakan kepala desa, Belanda dapat memberhentikan dan menggantikannya dengan orang lain. Loyalitas pemimpin lokal menentukan seberapa lama ia dapat mempertahankan jabatan. Kritik dan suara sumbang kepala desa hanya memunculkan *image* negatif di hadapan penguasa bahkan mematikan karirnya.

Pada era kekuasaan Jepang, kepala desa diberikan batasan waktu untuk memimpin warga dan mengelola pemerintahan desa. IGO dan IGOB sengaja dipertahankan oleh Jepang, selain membuat sedikit perubahan yang agak menonjol. Masa jabatan kepala desa, yang sebelumnya tidak ditentukan, diubah dengan Osamu Seirei Nomor 7 Tahun 1944. Di dalamnya disebutkan masa jabatan kepala desa adalah empat tahun (Juliantara, 2000: 162). Karena kepala desa terbiasa memegang tampuk kekuasaan lokal dalam waktu yang lama, hal ini mendapat banyak protes.

Ketentuan ini tidak terlepas dari upaya Jepang untuk melibatkan orang desa dalam perang. Lamanya kepala desa berkuasa demi mendukung hasrat kolonial. Kebijakan pemerintah Jepang berada dalam pola dan alur berpikir militeristik. Apa yang mereka tetapkan merupakan bagian dari rentetan persiapan menghadapi peperangan antar bangsa. Desa menanggung beban psikologis untuk turut

melancarkan rencana supradesa. Desa menjadi sub-ordinasi dan sub-organisasi pemerintahan Jepang. Demi kepentingan perang Asia Raya, desa berfungsi sebagai lumbung pangan dan pusat tenaga rakyat *(romusha)*.

Jepang melancarkan intervensi, pengendalian, serta dominasi terhadap kehidupan desa. Guna keperluan perang, rakyat desa dimobilisasi besar-besaran dalam satuan-satuan milisi, semisal *Heiho, Kaibodan, Seinendan,* dan lain-lain. Jepang memberikan fungsi kontrol pada kepala desa. Langkah ini ditempuh untuk membantu mereka mengawasi rakyat saat menanam jarak, padi, dan tebu. Hal ini tentu berlainan dengan masa kekuasaan liberal, desa dibekali otonomi yang luas (Suhartono et.al, 2001: 49).

Masa jabatan kepala desa pada era penjajahan Belanda lebih lama dibandingkan Inggris dan Jepang. Pemerintah kolonial Belanda menetapkan jabatan kepala desa seumur hidup. Jika seseorang tidak benar-benar uzur, ia tetap dapat memegang tampuk kekuasaan lokal meski berusia lanjut.

Perbedaan masa jabatan tiap masa menggambarkan logika berpikir penguasa terhadap pemerintahan desa. Baik Belanda, Inggris, maupun Jepang menyimpan kepentingan, keinginan, serta maksud berbeda. Itulah mengapa, ketentuan pemerintah kolonial terkadang bersifat relatif. Meski peraturan telah menggariskan ketetapan, dalam praktiknya masa jabatan kepala desa merupakan hak prerogatif pemerintah kolonial. Berkuasanya seseorang menjadi kepala desa tergantung pada belas kasih kaum penjajah. Ketika kepala desa tidak berperan dan berfungsi sesuai hasrat kolonial, mereka bisa diberhentikan. Misalnya, kegagalan program *Keibodan* di Surabaya membuat Jepang marah dan memecat para kepala desa yang dianggap lalai. Jepang lantas mengganti mereka dengan orang-orang baru yang dianggap memiliki dedikasi (Palmos, 2016: 100).

Melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja (LN 1965 No. 84, TLN No. 2779), Orde Lama menetapkan

masa jabatan kepala desa adalah 8 tahun. Tapi undang-undang itu tak sempat berjalan dengan baik karena meletusnya peristiwa G-30-S (Handoyo, 2009: 333). Sesudah terjadinya peristiwa tersebut, situasi di beberapa daerah tidak stabil. Antara lain karena ada kepala desa yang terlibat atau meninggal dunia. Di Jawa Timur, hal ini mengakibatkan kekosongan jabatan. Untuk mengisi jabatan kepala desa, anggota ABRI ditunjuk komandan Kodim dan dibuatkan surat keputusan kepala daerah sebagai *caretaker*. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 1966 menyebutkan, masa jabatan *caretaker* paling lama satu tahun. Tapi situasi politik dan keamanan yang kurang mendukung menyebabkan masa jabatannya diperpanjang (Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah, 1978: 265).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (LN 1979 No.56, TLN No.3153) (Pasal 7) menyebutkan masa jabatan kepala desa adalah 8 tahun (dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan berikutnya). Penjelasan undang-undang yang oleh sejumlah pakar dinilai sentralistis tersebut memuat alasan, pijakan, serta dasar berpikir mengenai lamanya kepala desa menjabat. "Penetapan masa jabatan 8 (delapan) tahun adalah berdasarkan pertimbangan bahwa tenggang waktu tersebut dipandang cukup lama bagi seorang kepala desa untuk dapat menyelenggarakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya dengan baik. Dipandang dari segi kelestarian pekerjaan waktu yang 8 (delapan) tahun itu cukup untuk memberikan jaminan terhindarnya perombakan-perombakan kebijaksanaan sebagai akibat dari penggantian-penggantian kepala-kepala desa. Ketentuan pembatasan untuk dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya adalah dengan maksud untuk menghindarkan kemungkinan menurunnya kegairahan dalam menyelenggarakan pemerintahan di desa."

Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (LN 1999 No.60, TLN No.3839), rezim reformasi menetapkan masa jabatan kepala desa selama 8

tahun. Sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, undang-undang ini bermaksud menempatkan kembali desa sebagai *self-governing community.* Mengutip Gregorius Sahdan (2005), pada prinsipnya, *self-governing community* merupakan komunitas lokal *beyond the state* yang mengelola hidupnya sendiri dengan memanfaatkan pranata lokal (Sahdan ed., 2005: 98).

Wacana desentralisasi dan demokratisasi pasca reformasi membuat peraturan perundang-undangan setelahnya bernuansa populis. Para pakar menilai hadirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberi nuansa baru bagi pemerintahan daerah dan pemerintahan desa. Beberapa pihak menilai undang-undang itu sangat demokratis bahkan bersifat liberal karena melimpahkan wewenang luas pada daerah untuk mengembangkan potensinya. Bila dibandingkan dengan UU Nomor 5 Tahun 1974, banyak kemajuan di dalamnya. Bahkan, sebuah media massa menyatakan telah berlangsung "revolusi" pemerintahan daerah karena besarnya kewenangan yang diberikan (Romli, 2007: 15).

Di samping sebagai penguatan otonomi desa, undang-undang ini juga mempunyai ikhtiar pelemahan kekuasaan dan patronase kepala desa. Rezim Orde Baru mengikat pemerintah desa melalui kepala desa. Kecenderungan ini dapat dilihat dari posisi kepala desa yang merangkap jabatan kepala lembaga eksekutif desa (LKMD) sekaligus kepala lembaga legislatif desa (LMD). Agar pemerintah dapat melaksanakan program secara penuh, rakyat menerima instruksi lewat kepala desa. Dengan posisi inilah, pemerintah mendudukkan kepala desa sebagai penguasa tunggal seperti bupati dan gubernur (Juliantara, 2000: 165).

Tentang upaya memperkecil kekuasaan kepala desa, Hans Antlov menyimpulkan dengan penerbitan UU Nomor 22 Tahun 1999 setidaknya kepala desa harus melewati tiga 'lapis pemeriksaan'. *Pertama*, kepala desa dipilih melalui pemilihan lima tahun sekali.

Kedua, kepala desa menyampaikan laporan pertanggungjawaban pada warga melalui Badan Perwakilan Desa (BPD). *Ketiga*, kepala desa dituntut bertanggungjawab juga kepada camat setiap tahun (Antlov, 2003: 368).

Kiat lain pemerintah dan anggota legislatif memangkas patronase kepala desa dengan mengurangi masa jabatannya. Bila pada undang-undang sebelumnya kepala desa dapat menduduki jabatannya selama delapan tahun (dapat dipilih kembali satu kali masa jabatan berikutnya), UU Nomor 22 Tahun 1999 menetapkan masa jabatan kepala desa lima tahun (dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya). Ketetapan ini bertujuan agar kepala desa tidak lagi menjadi raja kecil di desa. Bagaimana pun juga, panjangnya masa jabatan rentan disalahgunakan. Apalagi, era pemerintahan Orde Baru yang bercorak sentralistis benar-benar memberikan keleluasaan kepala desa untuk mengondisikan warga desa. Kepala desa merupakan tangan kanan pemerintah dalam menyukseskan programnya. Dengan pengurangan masa jabatan inilah penyelewengan kepala desa diharapkan bisa dicegah.

Demikian pula dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN 2004 No.125, TLN No.4437), di mana masa jabatan kepala desa hanya enam tahun (dapat dipilih kembali satu kali masa jabatan berikutnya). Tapi ada perbedaan bila dibandingkan dengan UU Nomor 22 Tahun 1999. Dua undang-undang terakhir ini terdapat selisih satu tahun (masa jabatan kepala desa) dengan undang-undang sebelumnya. Barangkali dengan masa jabatan lima tahun, kepala desa kurang dapat memberikan andil dalam mengelola pemerintahan desa. Karena itu produk legislasi mengubahnya menjadi enam tahun.

Peraturan perundang-undangan yang terbit belakangan membatasi masa jabatan kepala desa. Pembatasan ini ditempuh dalam rangka mencegah seseorang memimpin desa terlalu lama dan memberi kesempatan bagi orang lain untuk mencalonkan diri sebagai kepala

desa. Sistem demokrasi menuntut semua warga desa diperlakukan sama, termasuk dalam pemilihan kepala desa. Jabatan kepala desa tidak hanya bagi orang-orang berkekuatan finansial. Siapa saja punya peluang untuk mendedikasikan diri sebagai pemimpin. Semua lapisan masyarakat berhak ikut ambil bagian menjadikan desa lebih berdaulat.

Pada umumnya perpanjangan masa jabatan hanya boleh dilakukan satu kali. Baik UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun UU Nomor 32 Tahun 2004. Artinya, setelah lengser kepala desa dapat memperpanjang masa kerja selama satu periode. Jika dalam periode kedua kembali terpilih, ia harus meletakkan jabatan ketika masanya berakhir. Hal ini yang tidak ditemukan dalam ketentuan perundang-undangan terbaru. Dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 disebutkan kepala desa yang telah menjalankan tugasnya selama satu kali periode (enam tahun) dapat dipilih kembali dua kali masa jabatan berikutnya.

Dengan demikian, UU Nomor 6 Tahun 2014 menentukan seseorang dapat menjabat kepala desa selama tiga periode berturut-turut atau tidak berturut-turut. Ini berarti, jika ketentuan undang-undang menggariskan masa jabatan kepala desa adalah enam tahun, seseorang bisa mempertahankan posisinya selama 18 tahun. Apa yang termaktub dalam undang-undang setelah masa reformasi ini tidak jauh berbeda dengan ketentuan dalam UU Nomor 5 Tahun 1979 yang sentralistis dan anti-demokrasi. Dalam UU Nomor 5 Tahun 1979 disebutkan masa jabatan kepala desa maksimal 16 tahun atau dua periode (satu periode = 8 tahun) (Wetterberg, Dharmawan, & Jellema, 2013: 88).[2]

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memuat sebuah kejanggalan. Dalam undang-undang ini disebutkan, "Masa jabatan kepala daerah sebagaimana dimaksud

2 Di bawah UU No.5/1979 tentang Pemerintah Desa, seorang kepala desa memiliki masa jabatan delapan tahun dan bisa dipilih kembali untuk periode kedua. Akan tetapi dalam kenyataannya, pemilihan tidak selalu dilakukan setiap delapan tahun. Pemilihan dapat diundur dengan berbagai alasan. Sedangkan batas waktu jabatan dua periode juga tidak selalu ditaati.

dalam Pasal 59 ayat (1) adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan." Padahal, jika mempunyai pola yang sama, masa jabatan kepala daerah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 dan masa jabatan kepala desa dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 seharusnya sama. Jika dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 masa jabatan kepala daerah diatur hanya 5 tahun (dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan berikutnya), UU Nomor 23 Tahun 2014 menetapkan ketentuan yang sama bagi kepala desa. Tapi ternyata di dalamnya memuat perbedaan. Ini berarti, logika berpikir dalam kedua undang-undang tersebut berbeda. Dari segi esensi, jabatan kepala daerah berbeda dengan jabatan kepala desa. Sehingga, masa jabatan keduanya juga harus dibedakan.

Ketentuan di atas perlu dikritisi, sebab lamanya seseorang menjabat rentan menimbulkan penyimpangan. Ketika apa yang melekat pada diri seseorang melebihi batas, ia cenderung memanfaatkan wewenang secara berlebihan. Jika memimpin selama 18 tahun, ia dikhawatirkan akan mengelola pemerintahan desa secara serampangan. Baik demokrasi prosedural maupun substansial sulit terwujud. Aspirasi warga dikesampingkan. Adapun kehendak elit lokal mendapat perhatian serius. Akses politik, sosial, dan ekonomi dikuasai oleh mereka yang dekat dengan kepala desa.

Konfigurasi politik perdesaan diwarnai oleh gejala nepotisme bertaraf lokal. Cita-cita komunal ditiadakan demi hasrat individual. Sedangkan kepentingan publik dikalahkan oleh kepentingan pribadi. Masa jabatan yang tergolong lama dikhawatirkan melahirkan kembali raja-raja kecil di desa. Wewenang tiap kepala desa begitu luas sehingga mudah mendatangkan keuntungan. Peluang warga desa lain yang ingin turut serta memajukan desa semakin sempit. Terlebih kepala desa boleh menjabat tiga periode, tentu kaderisasi kepemimpinan di tingkat lokal akan terhambat.

Terbitnya UU Nomor 6 Tahun 2014 berpotensi memunculkan

konflik atau permasalahan politik dan sosial terbatas di desa. Antara lain memanasnya perebutan kepala desa seperti terjadai pada pemilihan kepala daerah (Pilkada). Proses-proses politik boleh jadi kian marak dengan *money politic*. Peran pemimpin tertinggi di komunitas berbasis ruang itu dinilai sangat strategis lantaran sasaran perebutan bukan jabatan kepala desa saja, tapi nilai nominal dan kepastian ADD. Dengan peluang masa jabatan sampai tiga periode (18 tahun, setiap periode 6 tahun), diperkirakan para figur potensial di desa akan memperebutkan jabatan kepala desa berikut perangkatnya. Pada tingkat tertentu, kecenderungan ini dapat mengancam harmoni sosial di pedesaan (Ida, 2014).

Padahal, di antara tujuan terbitnya UU Nomor 6 Tahun 2014 adalah menempatkan kepala desa sesuai kapasitasnya. Seperti diketahui, pada era Orde Baru, kepala desa merupakan tokoh sentral yang menguasai kehidupan desa. Tak ayal, sumber ekonomi dan lahan-lahan basah di desa berada di tangannya. Ia dapat mengendalikan beberapa kepentingan sekaligus, sehingga suara kritis warga dapat diredam.

Penentuan mengenai panjangnya masa jabatan kepala desa dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tidak terlepas dari semangat para pembuat undang-undang. Undang-undang ini menyimpan hasrat memperbesar kekuasaan negara terhadap desa dan mengembalikan pemerintahan sentralistis. Prof. Jimly Asshiddiqie menyatakan:

> "Dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang baru, status desa justru kembali dipertegas sebagai bagian tak terpisahkan dari struktur organisasi pemerintahan daerah, peraturan desa ditegaskan sebagai bagian dari pengertian peraturan perundang-undangan, sehingga desa menjadi kepanjangan tangan terbawah dari fungsi-fungsi pemerintahan negara secara resmi. Desa juga kembali diatur dengan semangat keseragaman secara nasional, seperti yang pernah dilakukan di masa-masa awal Orde Baru, yang berakibat fatal karena mematikan otonomi dan kreatifitas lokal desa-desa di seluruh Indonesia yang diseragamkan dengan struktur

desa-desa di Jawa. Tradisi hukum adat desa dan bahkan struktur pemerintahan adat seperti marga di Sumatera Selatan dan lain-lain menjadi runtuh dan menghilang dari praktik pemerintahan desa sehari-hari (Asshiddiqie, tt.: 8)."

Berikut disajikan perbandingan masa jabatan kepala desa dari era kolonial hingga pasca reformasi:

No	Pemerintahan	Produk Legislasi	Jabatan Kades	Keterangan
1.	Kolonial Belanda (sebelum 1811)	IGO (Jawa) IGOB (Luar Jawa)	Tidak diatur	Praktiknya seumur hidup
2.	Kolonial Inggris (1811-1816)	Revenue	1 tahun	
3.	Kolonial Belanda (1816-1942)	IGO (Jawa) IGOB (Luar Jawa)	Tidak diatur	Praktiknya seumur hidup
4.	Kolonial Jepang (1942-1945)	Osamu Seirei No. 7 tahun 1944	4 tahun	PP No. 1/1948 menunda Osamu Seirei
5.	Orde Lama	UU No. 19/1965	Maksimal 8 tahun	UU tidak sempat berjalan
6.	Orde Baru	UU No. 5/1979	8 tahun (dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan)	
7.	Reformasi	UU No. 22/1999	5 tahun (dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan)	Kabupaten bisa menetapkan sesuai kondisi sosial budaya
		UU No. 32/2004	6 tahun (dapat dipilih kembali 1 kali masa jabatan)	
		UU No. 6/2014	6 tahun (dapat dipilih kembali 2 kali masa jabatan)	

Data diramu dari berbagai sumber

Politik Hukum Penetapan Masa Jabatan Kepala Desa dalam UU Nomor 6 Tahun 2014

Bertambahnya masa jabatan kepala desa akhir-akhir ini mengalami proses berliku-liku. Sebelum UU Nomor 6 Tahun 2014 disahkan banyak konfigurasi politik yang terjadi. Antara lain demonstrasi yang digelar oleh perangkat desa dalam upaya penambahan masa jabatan kepala desa dari enam tahun menjadi delapan tahun. Dalam catatan Soemarso S Rahardjo, mereka yang hadir dalam agenda unjuk rasa di depan wakil rakyat pada 14 Desember 2012 dengan fasih mengumandangkan tiga tuntutan utama. Pengangkatan perangkat desa menjadi pegawai negeri sipil, perpanjangan masa jabatan kepala desa menjadi delapan tahun, dan dana alokasi desa sebesar 5-10 persen dari APBN (Rahardjo, 2012).

Ada asumsi penambahan masa jabatan dinilai sangat penting bagi berjalannya pemerintahan desa. Koordinator Aliansi Desa Indonesia Suryokoco Suryoputro melihat desa pada masa silam adalah wilayah yang merdeka dengan hak mengatur rumah tangga sendiri. Adapun kepala desa tidak diatur dalam masa jabatan tertentu. Bahkan, dulu kepala desa di Jawa sering memperoleh julukan bupati cilik karena otoritasnya yang besar atas wilayahnya (Suryoputro, 2012).

Dalam perjalanan waktu, ternyata tuntutan pertama tidak dapat terwujud. Tapi tuntutan kedua dan ketiga diperhatikan oleh anggota legislatif. Dalam undang-undang terbaru, penetapan masa jabatan kepala desa sesuai aturan sebelumnya, enam tahun. Tapi peluang seseorang untuk menduduki jabatan kepala desa ditambah. Jika undang-undang sebelumnya terbatas dua periode, sekarang kepala desa bisa mengokohkan kekuasaannya sampai tiga periode.

Salah satu tujuan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah membentuk pemerintahan desa yang mandiri, profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab. Penetapan ini sesuai arah politik hukum dalam konstitusi. Dengan demikian, politik hukum pemerintahan desa mengarah pada pembentukan *civil society*,

atau meminjam istilah Nurcholis Madjid masyarakat madani.[3]

Dalam DIM (Oktober 2012), pemilihan kepala desa diatur dalam satu bab yang terdiri dari lima pasal. Perdebatan fraksi-fraksi dengan usulan-usulan signifikan menambah jumlah pasal menjadi sembilan. Dalam UU Desa, pengaturan tentang pemilihan kepala desa merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan desa yang diatur pasal 31-39.[4]

Rumusan dalam RUU mengalami perubahan, terutama pengaturan tentang pemilihan serentak, biaya, dan masa jabatan kepala desa. Perubahan ini pula yang mengundang perdebatan fraksi-fraksi pada saat pembahasan. Berikut adalah sejumlah poin perubahan penting dalam pembahasan pemilihan kepala desa.[5]

Pertama, pemilihan kepala desa diselenggarakan secara serentak (pasal 31 UU Desa). RUU tidak menyebut klausul tentang pemilihan kepala desa secara serentak. Boleh jadi hal ini dipengaruhi kebijakan pilkada serentak pembahasan RUU Desa bersamaan dengan RUU Pemda dan RUU Pilkada.

Kedua, biaya pemilihan kepala desa (pasal 34 ayat 6 UU Desa). Mayoritas fraksi setuju *draft* RUU tentang biaya pemilihan kepala desa dibebankan kepada APBDes. Tapi fraksi PPP mengusulkan biaya pemilihan kepala desa dibebankan kepada APBD; meliputi pengadaan surat suara, kotak suara, serta sarana dan prasarana pemilihan.

Ketiga, masa jabatan kepala desa (Pasal 39 UU Desa). Rumusan RUU menyebutkan masa jabatan kepala desa adalah 6 tahun dan dapat dipilih kembali hanya 1 (satu) kali masa jabatan. Rumusan DIM, Fraksi PDIP, PAN, dan Gerindra setuju dengan usulan RUU. Adapun fraksi PD dan PG mengusulkan masa jabatan kepala desa adalah sepuluh tahun

3 Retno Saraswati, *Arah Politik Hukum Pengaturan Desa ke Depan (Ius Constituendum),* Jurnal Masalah-Masalah Hukum Jilid 43 No. 3, Juli 2014, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2014, hlm. 315.

4 Muhammad Yasin, dkk., *Anotasi Undang-Undang NO. 6 Tahun 2014 Tentang Desa,* Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO), 2015, hlm. 146.

5 *Ibid*, hlm. 146-147.

dan dapat dipilih kembali satu kali masa jabatan. Alasan fraksi PD dan PG mengusulkan sepuluh tahun yaitu mempermudah proses di level perencanaan terutama dalam penyusunan RPJM (lima tahun). Dengan pembatasan hanya bisa dipilih kembali satu periode memberi ruang bagi regenerasi kepemimpinan. Pada waktu yang sama kepala desa terpilih juga memiliki cukup waktu untuk merealisasikan program-program yang direncanakan. Fraksi PG berpendapat usulan sepuluh tahun lebih untuk menjaga kesinambungan kehidupan masyarakat.

Sedangkan Fraksi PPP mengusulkan jabatan kepala desa adalah delapan tahun dan dapat dipilih kembali hanya satu kali masa jabatan. Lain lagi dengan Fraksi Hanura yang mengusulkan jabatan kepala desa merujuk pada periodisasi jabatan politik pimpinan wilayah dari presiden sampai bupati dan walikota, yakni lima tahun.[6]

Dalam pendapat akhir pada tanggal 11 Desember 2011, fraksi PKS menyampaikan pandangan:[7]

> *"Pasal 39 ayat 1 dan 2, tentang masa jabatan kepala desa kami mengusulkan perubahan sebagai berikut:*
>
> *(1) Kepala desa memegang jabatan selama 8 tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. (2) Kepala desa dapat menjabat paling banyak 2 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut".*

Ketua Pansus RUU Desa Budiman Sudjatmiko pada Rapat Kerja IV tanggal 11 Desember 2013, menyampaikan pandangan atau keputusan Pansus sebagai berikut:[8]

> "Adapun mengenai jabatan kepala desa, yang tercantum di dalam Pasal 39, awalnya terdapat 2 alternatif rumusan, yaitu pasal 39 ayat (1), kepala desa memegang jabatan selama 6 tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Ayat (2), kepala desa sebagaimana dimaksud

6 *Ibid,* hlm. 147.

7 *Ibid,* hlm. 147-148.

8 *Ibid,* hlm. 148.

> pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Adapun alternatif kedua adalah, Pasal 39 a. kepala desa memegang jabatan selama 8 tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Ayat (2), kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 2 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Pada akhirnya, tadi dicapai kesepahaman bahwa Pasal 39 itu memilih alternatif pertama".

Rapat Paripurna DPR tanggal 18 Desember 2013 memutuskan bahwa masa jabatan kepala desa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali selama tiga kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut. Sebagaimana yang disampaikan oleh Akhmad Muqowam.[9]

> *". . . . Kepala desa memegang jabatan selama 6 tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Kepala desa dapat menjabat 3 kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut". Sementara itu, fraksi PKB dalam rapat paripurna melalui juru bicaranya Abdul Kadir Karding memberikan catatan, PKB mengusulkan masa jabatan kepala desa selama 8 tahun. Kita setuju (disahkan), dengan harapan kesejahteraan segera tercapai. Namun fraksi PKB perlu beri catatan, PKB mengusulkan agar masa jabatan Kades 2 kali selama 8 tahun. Artinya, setiap kali 8 tahun."*

Perdebatan mengenai masa jabatan kepala desa cukup menyita perhatian para anggota dewan. Tapi akhirnya yang disepakati adalah rumusan Pasal 39.[10] Perdebatan antar fraksi menunjukkan ada silang pendapat tentang berapa lama kepala desa bisa menjabat. Beragam usulan menggambarkan perbedaan corak pandang beberapa kelompok terhadap obyek perdebatan. Dengan pendirian masing-masing, mereka berusaha menawarkan gagasan untuk memperoleh dukungan atau penolakan. Bagaimanapun, mengenai masa jabatan kepala desa,

9 *Ibid,* hlm. 148-149.

10 *Ibid,* hlm. 149.

tidak ada konsep yang paling ideal. Sebuah pendapat dinilai benar bahkan mendekati sempurna bila disertai dengan data pendukung, argumen, serta rasionalisasi yang kuat. Mana yang paling logis, itulah yang semestinya dipegang teguh dan diikuti oleh semua fraksi.

Memang tidak mudah menentukan durasi waktu kepala desa berkuasa. Masing-masing pihak mencoba melakukan interpretasi sekaligus penjabaran terhadap asas-asas yang dianut dalam undang-undang desa terbaru. Dari proses ini, mereka berupaya mewujudkan dan mengaplikasikannya dalam norma. Salah satu asas yang dimaksud adalah demokrasi. Baik usulan lima tahun, enam tahun, delapan tahun, maupun sepuluh tahun masa jabatan kepala desa mengandung ikhtiar memasukkan asas demokrasi dalam sebuah pasal. Begitu pula dengan usulan apakah kepala desa boleh memegang jabatan selama satu atau dua periode. Namun demikian, tidak semua usulan fraksi mencerminkan nilai dan prinsip demokrasi. Fraksi PD dan PG mengusulkan masa jabatan kepala desa adalah 10 tahun dan dapat dipilih kembali satu kali masa jabatan. Ini berarti dalam pandangan kedua fraksi itu, kepala desa bisa menjabat dalam masa yang begitu panjang, yaitu selama 20 tahun.

Fraksi yang mengusulkan masa jabatan lima tahun cenderung menyamakan posisi kepala desa dengan pejabat publik lainnya. Adapun dari beberapa masukan yang memuat usulan masa jabatan lebih dari lima tahun bagi kepala desa, muncul kecenderungan sejumlah fraksi memandang pemerintahan desa memiliki perbedaan mendasar dengan pemerintahan di atasnya. Kenapa? Karena apabila mereka menyamakan pemerintahan desa dengan supradesa, masa jabatan kepala desa tentu disamakan dengan masa jabatan bupati, gubernur, atau presiden. Jika ketiga jabatan publik yang disebut terakhir memiliki masa jabatan lima tahun dan hanya dapat dipilih kembali satu kali, masa jabatan kepala desa pun seharusnya sama.

Kesepakatan yang dicapai dalam merumuskan UU Nomor 6 Tahun 2014 sebenarnya memuat anomali dan kejanggalan. Bila dilihat dari prosesnya, tidak ada fraksi yang mengusulkan masa jabatan kepala

desa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali untuk dua periode berikutnya. Baik secara berturut-turut maupun tidak. Tidak satu pun dari mereka berpandangan kepala desa boleh menjabat selama tiga periode. Berdasarkan pendapat sejumlah fraksi, masa jabatan kepala desa harus dibatasi hanya dua periode. Seseorang dapat menjabat kepala desa maksimal selama dua kali. Setelah itu, ia harus meletakkan jabatannya dan mempersilakan orang lain untuk menggantikan kedudukannya. Aturan mengenai pembatasan ini penting demi meningkatkan demokratisasi di tingkat lokal.

Dengan demikian, ada lompatan misterius dari mekanisme pengambilan suara ke hasil keputusan. Demi tujuan tertentu, ada satu atau beberapa tahap yang sengaja dilalui. Rumusan Pasal 39 UU Desa terbaru memuat *missing link* dalam logika berpikir. Apa yang digariskan di dalamnya seolah memuat gejala cacat prosedur. Padahal, usulan tentang masa jabatan kepala desa oleh fraksi-fraksi yang ada di DPR memiliki dasar pertimbangan tersendiri. Patut disayangkan karena pertimbangan tersebut dilewatkan begitu saja.

Boleh jadi, ketentuan mengenai panjangnya masa jabatan kepala desa menjadi pemanis bagi para elit lokal untuk membawa perubahan dan kemajuan bagi desa. Dengan durasi waktu yang lama, tugas yang mereka emban lebih maksimal. Adapun pembangunan desa diharapkan lebih optimal. Bagaimana pun juga konfigurasi politik turut mempengaruhi produk legal dalam suatu negara. Lahirnya peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari situasi politik yang melingkupinya. Ada hubungan yang erat antara iklim politik dengan konten produk politik. Tak heran jika pasal mengenai masa jabatan kepala desa juga merupakan hasil dari proses politik yang kompromistik dan penuh dengan kontestasi.

Kepemimpinan dan Reformasi Birokrasi Desa

Panjangnya masa jabatan mengakibatkan kewenangan yang luar biasa bagi kepala desa. Akhirnya, mereka tidak memosisikan diri sebagai

pengayom masyarakat, tapi malah meneguhkan posisinya di hadapan supradesa dan warga desa. Mereka rentan memperkaya diri dengan aset-aset desa. Berbagai fasilitas dan sarana publik yang semestinya dapat dinikmati oleh rakyat malah dikuasai demi pemenuhan hasrat pribadi. Seperti terjadi pada zaman Orde Baru, kepemimpinan dan reformasi birokrasi desa tidak berjalan secara maksimal lantaran besarnya kekuasaan kepala desa.

Berdasarkan catatan Dadang Juliantara, dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, rezim Orde Baru mengikat pemerintah desa melalui kepala desa. Hal ini bisa dilihat dari kedudukan kepala desa yang menjabat kepala lembaga eksekutif desa (LKMD) sekaligus merangkap kepala lembaga legislatif desa (LMD). Rakyat desa diperintah lewat kepala desa, sehingga pemerintah pusat dapat melaksanakan program secara penuh. Apakah sesuai dengan kebutuhan rakyat atau tidak, itu lain urusan. Pemerintah mendudukkan kepala desa selaku penguasa tunggal di desa seperti halnya bupati dan gubernur (Juliantara, 2000: 165).[11]

Kedudukan LMD tidak lagi mewakili kepentingan masyarakat

11 Selain mendominasi LMD, kepala desa juga mempunyai kekuasaan besar untuk mengatur LKMD. Hal tersebut tidak hanya menjadikan sebagian besar kegiatan yang ada di desa berporos pada kepala desa, melainkan juga menyebabkan LMD dan LKMD dikuasai oleh kepala desa beserta pamongnya. Sunyoto Usman (2003: 62) mencatat, "Sesungguhnya kepala desa bisa saja mengangkat orang lain untuk duduk sebagai pengurus LMD dan LKMD, tetapi dalam kenyataannya kepala desa lebih suka memilih pamong desa daripada pemimpin informal atau anggota masyarakat biasa. Para pemimpin informal memang tetap duduk sebagai pengurus, namun kebanyakan dari mereka hanya menempati posisi-posisi yang tidak begitu dominan dalam proses pengambilan keputusan. Keadaan semacam ini jelas berbeda dengan masa sebelum ditetapkannya strategi massa mengambang oleh pemerintah sebagai salah satu kebijaksanaan pembangunan politik. Pada masa itu, cukup banyak pemuka agama dan tokoh masyarakat yang menjadi ketua ranting partai politik. Sedangkan pada masa kini, para pemimpin informal tidak memiliki posisi yang begitu penting seperti itu, kecuali yang menjadi anggota Golkar. Dari pembahasan LM dan LKMD serta figur-figur yang duduk di dalamnya, tampak bahwa dari dimensi legitimasi, para pemimpin formallah yang lebih dominan. Sebaliknya, para pemimpin informal hanya berada di pinggiran.

desa dan lebih banyak menampung kepentingan pemerintah desa (Nugroho, 2007: 99-100). Hal ini tidak lepas dari kenyataan bahwa seluruh anggota LMD ditunjuk oleh kepala desa yang kemampuannya masih diragukan. Akhirnya, timbul kesangsian apakah aspirasi atau pendapat masyarakat bisa disalurkan untuk dimasukkan ke dalam keputusan desa.

Independensi lembaga legislatif desa berhenti setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang memberikan kekuasaan terlalu besar kepada kepala desa untuk memegang kendali LMD. Perwakilan masyarakat kurang mendapat tempat karena lebih banyak diisi pamong desa. Ini mirip yang terjadi di tingkat pusat. Pihak eksekutif (presiden) lebih dominan daripada legislatif (DPR) (Nugroho, 2007: 101). Akibatnya, ada yang menyitir LMD sebagai lembaga stempel kepala desa saja karena fungsi kontrolnya hilang. Dengan diterbitkannya UU Nomor 5 Tahun 1979, berakhirlah demokrasi dan otonomi desa.

Panjangnya masa jabatan kepala desa pada UU Nomor 6 Tahun 2014 mengundang setidaknya dua kesan negatif. *Pertama*, mengingkari asas-asas pemerintahan demokratis. Dalam pandangan Hanif Nurcholis, "Pasal 39 yang mengatur kepala desa bisa menjabat tiga kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak berturut-turut mengingkari asas-asas pemerintahan demokratis. Salah satu asas pemerintahan demokratis adalah pembatasan periode masa jabatan. Periode masa jabatan di seluruh negara demokrasi paling banyak dua periode masa jabatan, kecuali di negara totaliter atau negara demokrasi-demokrasian. Pasal ini diindikasikan merupakan konspirasi anggota DPR dengan para kepala desa dan *moral hazard* anggota DPR. Dalam konspirasi ini, kepala desa menginginkan masa jabatannya seumur hidup sebagaimana diatur dalam Stbl. 1907 Nomor 212 yang berlaku sampai dengan tahun 1980-an. Sedangkan anggota DPR menginginkan kepala desa mengerahkan rakyatnya memilihnya dalam Pemilu 2014. Di sini tampak *moral hazard* anggota

DPR yang mengorbankan nilai demokrasi untuk kepentingan pribadi jangka pendek daripada menjunjung tinggi nilai demokrasi untuk memantapkan sistem NKRI (Nurkholis, 2014: 16)."

Kedua, ketidaksesuaian dengan arah politik hukum dalam konstitusi. Di dalam Pasal 39 ayat (2) disebutkan kepala desa dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut. Sementara arah politik hukum dalam konstitusi menunjukkan masa jabatan presiden, wakil presiden, anggota DPR, anggota DPD, serta lembaga-lembaga lainnya terbatas 2 (dua) kali atau 2 (dua) periode. Jika kepala desa bisa berkuasa selama 3 (tiga) kali masa jabatan, hal ini tidak konsisten dengan arah politik hukum mengenai masa jabatan dalam konstitusi. Secara teoritis, kekuasaan yang terlalu lama cenderung rusak atau berpotensi mengundang korupsi. Seperti perkataan Lord Acton *"Power trends to corrupt and absolute power corrupt absolutely"* (kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut). Sedangkan secara sosiologis, semakin lama masa jabatan kepala desa, semakin menutup kesempatan orang lain menjadi kepala desa (Saraswati, 2014: 316).

Di samping kesan negatif, panjangnya masa jabatan kepala desa memberi ancaman terhadap implementasi kepemimpinan dan reformasi birokrasi di desa. Ancaman yang dimaksud adalah sebagai berikut. *Pertama*, munculnya fenomena lempar tanggung jawab dan biaya transaksi yang besar. Menurut Purbayu Budi Santosa (2016), ada keganjilan pada jabatan kepala desa sampai tiga periode secara terus-menerus, ataupun ada jedanya, selama satu masa jabatan enam tahun. Karena jabatan bupati atau wali kota dan gubernur justru hanya dua periode dengan masa jabatan lima tahun. Guru Besar Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro tersebut mengatakan, "Entah disengaja atau khilaf, peraturan ini sungguh naif, karena pertanggungjawaban dana desa ditujukan kepada bupati atau walikota paling lambat setelah satu bulan setelah akhir tahun

anggaran. Artinya, bupati atau walikota ikut memantau pelaksanaan penggunaan dana desa, dan sekiranya masa jabatan tidak sama, maka bisa saling lempar tanggung jawab dan memunculkan biaya transaksi yang tidak diharapkan."

Kedua, lahirnya konservatisme di desa. Ivanovich Agusta (2014) menekankan perlunya kewaspadaan terhadap bahaya konservatisme politik dalam undang-undang desa terbaru. Bertambahnya satu periode masa jabatan berarti kepala desa boleh dipilih hingga tiga masa jabatan atau 18 tahun alias sekitar separuh masa manusia dewasa. Penetapan maksimal masa jabatan kepala desa selama tiga periode merupakan gejala elitisme. Kepala desa diposisikan kembali sebagai penguasa tunggal yang dapat menguasai beberapa aspek kehidupan desa sekaligus. Akibatnya, partisipasi masyarakat perdesaan dalam perencanaan pembangunan sangat terbatas. Keputusan mengenai pemerintahan desa tidak berangkat dari aspirasi masyarakat, melainkan hanya dari elit desa. Padahal, dalam upaya mewujudkan *good governance* di desa, diperlukan demokrasi deliberatif dan partisipatoris.

Ilustrasi Kasus

Gambaran mengenai imbas dari panjangnya masa jabatan ditunjukkan dalam kepemimpinan Arisman Son PH yang memimpin desa selama 21 tahun. Kasus ini sengaja dipilih guna menggambarkan kesewenangan kepala desa yang telah menjabat selama tiga periode. Durasi waktu jabatan turut menentukan berapa besar kepala desa dapat mengemban amanat. Dalam taraf tertentu, Arisman Son PH ingin menunjukkan dominasi penguasa. Pemerintahan desa yang seyogyanya berjalan demokratis akhirnya berubah oligarkis. Demi kepentingan pribadi, ia meniadakan partisipasi masyarakat. Berbekal kekuasaan, nasib desa seolah berada di tangannya.

Beberapa tahun silam, suksesi kepemimpinan kepala desa Sontang Kecamatan Bonai Darussalam Kabupaten Rokan Hulu dimenangkan oleh Arisman Son PH secara aklamasi. Pada tahun 1990, ia adalah

calon tunggal dengan kharisma dan wibawa besar. Faktor inilah yang antara lain menyebabkan para pesaing enggan mendaftarkan sebagai calon kepala desa. Setelah dinyatakan menang telak, ia akhirnya dilantik menggantikan Nazarudin selaku penjabat sementara kepala desa (Setiawati & Amin, 2013: 5).

Pada tahun 1998, seharusnya diadakan suksesi kepemimpinan kepala desa Sontang. UU Nomor 5 Tahun 1979 menentukan masa jabatan kepala desa adalah delapan tahun. Anehnya, ketentuan ini tidak dijalankan semestinya. Karena dinilai mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat, LKMD beserta tokoh masyarakat setempat menyepakati masa jabatan Arisman Son PH diperpanjang. Pada tahun 2004, para tokoh dan warga menghendaki Arisman Son PH ditetapkan kembali sebagai kepala desa. Namun, silang pendapat antara pihak pro dan kontra melahirkan polemik. Di tingkat *grassroot*, muncul ketidakpercayaan terhadap kepemimpinannya. Gejolak ini mereda setelah musyawarah desa menyetujui ia ditetapkan sebagai penjabat sementara kepala desa (Setiawati & Amin, 2013: 5-6).

Pada periode ketiga, tepatnya tahun 2010, terjadi upaya pelengseran kekuasaan kepala desa Sontang. Muncul opini publik dan isu politik bahwa gaya kepemimpinan Arisman Son PH cenderung sentralistis, otoriter, korup, serta justifikasi negatif lainnya. Masyarakat mempermasalahkan tidak adanya reformasi politik terhadap tatanan pemerintahan desa. Arisman Son PH tidak mampu menepis tuduhan yang dilontarkan oleh lawan politikya (Setiawati & Amin, 2013: 7).

Dua kubu yang masing-masing berada di bawah kendali Zulfahrianto dan Murkhas berusaha menjatuhkan rezim kekuasaannya. Upaya ini dibarengi dengan tuntutan masyarakat agar kepala desa berkenan melepaskan jabatan. Namun pemerintah desa bersikukuh mempertahankan kedudukan. Masyarakat membentuk pemerintahan tandingan dengan maksud mendelegitimasi Arisman Son PH meski tanpa SK. Dualisme pemerintahan itu menghadirkan kekacauan pemerintahan desa. Hal ini diperparah dengan keengganan pihak

kecamatan membantu mengatasi permasalahan yang membelit desa Sontang (Setiawati & Amin, 2013: 7-8).

Untuk menyelesaikan polemik, mediasi digelar pada tanggal 27 Juli 2011 dengan dihadiri oleh pihak kecamatan dan Asisten I Bupati Rokan Hulu sebagai mediatornya. Mediasi ini menghasilkan kesepatakan Arisman Son PH dicopot sebagai Kepala Desa Sontang dan pemerintah desa dituntut untuk segera mempersiapkan kepanitiaan pergantian pemimpin desa. Akhirnya, sang kepala desa menyatakan mundur dari jabatannya (Setiawati & Amin, 2013: 9).

Selain minimnya pengawasan pemerintahan supradesa, lahirnya kubu yang berseberangan, dan dualisme pemerintahan, dinamika politik Desa Sontang pada tahun 1990-2011 juga tak lepas dari gaya kepemimpinan Arisman Son PH yang sentralistis dan otoriter. Krisis kepercayaan muncul lantaran kejenuhan masyarakat. Ada semacam rasa bosan ketika mereka dipimpin oleh seseorang dengan masa jabatan cukup panjang. Meski ia berkontribusi dalam kemajuan desa, gaya kepemimpinannya seolah menghanguskan jasanya. Psikologi dan sosiologi masyarakat turut ditentukan oleh berapa lama pemimpin desa menjalankan fungsinya.

Waktu yang lama membuat seorang pemimpin cenderung mempertahankan kekuasaan dan bersikap otoriter. Ini terbukti dengan tidak adanya suksesi kepemimpinan Desa Sontang pada masa Arisman Son PH menjabat. Masyarakat menilai pelayanan publik yang ditunjukkan pemerintah desa sangat minim. Birokrasi desa jalan di tempat. Kepala Desa Sontang yang semestinya menunjukkan peran dan sumbangsihnya justru kurang aktif dalam menyelenggarakan pemerintahan desa. Banyak urusan pemerintahan diserahkan pada sekretaris desa. Untuk sekadar menemui kepala desa dan meminta tanda tangan saja, warga kesulitan. Ada jarak sosiologis antara pemimpin dengan masyarakat.

Penutup

Panjangnya masa jabatan kepala desa pada UU Nomor 6 Tahun 2014 mengundang kesan negatif dan ancaman serius terhadap implementasi kepemimpinan dan reformasi birokrasi di desa. Karena itu harus ada perubahan dalam UU Desa, khususnya pengaturan tentang masa jabatan kepala desa. Revisi ini meniscayakan perbaikan manajemen pemerintahan desa, optimalisasi sumber daya aparatur desa, peningkatan penyelenggaraan pemerintahan desa, serta memperkuat partisipasi masyarakat dan kapasitas pengambilan keputusan di level desa yang lebih deliberatif dan partisipatif.

Perubahan terhadap masa jabatan juga untuk memperkecil kekuasaan kepala desa. Perubahan ini diharapkan mampu mengubah perilaku kepala desa yang sewenang-wenang serta meminimalisasi feodalisme yang tumbuh dalam diri kepala desa. Jangka waktu sepuluh tahun dianggap ideal bagi seorang kepala desa dalam menunaikan tugasnya sebagai pemerintah desa. Terlalu lamanya seseorang duduk selaku kepala desa bisa membuatnya lupa diri dengan menyalahgunakan posisi dan jabatan.

Menurut Irawan Rumekso (2013), "Masa jabatan yang ideal untuk kepala desa adalah sepuluh tahun dan cukup menjabat satu periode saja untuk mendorong kaderisasi kepemimpinan di tingkat desa. Dengan tidak bisa memperpanjang jabatan, guncangan politik di desa bisa dikurangi karena *incumbent* tak bisa mencalonkan lagi."

Mantan camat dan Widyaiswara Badan Diklat Provinsi Jawa Tengah tersebut berkata, "Meski UU Desa adalah UU yang bagus, ada hal yang perlu dikritisi. UU Desa mengatur jabatan kepala desa selama enam tahun dan bisa dipilih untuk tiga kali masa jabatan, baik berturut-turut maupun tidak berturut-turut. Jabatan enam tahun sebenarnya belum cukup bagi kepala desa untuk memaksimalkan program kerjanya. Selain itu, masa jabatan enam tahun akan mendorong stabilitas politik desa terguncang kembali setiap enam tahun."

Pengalaman menunjukkan pemilihan kepala desa sering

menorehkan luka, dendam berkepanjangan, dan menimbulkan konflik bagi para pihak terkait. Acapkali pihak yang kalah dan dirugikan menjegal program-program kepala desa terpilih sehingga menghambat kelancaran pemerintahan dan pembangunan. Apalagi biaya pemilihan kepala desa menjadi beban APBD kabupaten/kota. Karena itu, dengan periode jabatan yang singkat, biaya Pilkades akan membebani APBD.

Demokratisasi menghendaki jabatan kepala desa bisa dimiliki oleh setiap orang. Siapa saja yang mengantongi label warga negara berhak mencalonkan diri sebagai kepala desa. Berbeda dengan prinsip oligarki, segelintir orang mendapat prioritas dalam kekuasaan. Prinsip demokrasi mengajarkan nasib kekuasaan ditentukan oleh rakyat. Dalam pemerintahan demokratis, kepentingan publik merupakan prioritas utama.

Paradigma ini mencegah adanya upaya seseorang melakukan kooptasi dan dominasi kekuasaan lokal. Dominasi dalam kehidupan masyarakat hanya akan melahirkan sentralisasi. Peluang menjadi pemimpin desa seharusnya terbuka bagi siapa saja yang mampu memenuhi persyaratan sesuai perundang-undangan. Kepala desa tidak boleh hanya dijabat segelintir orang. Pembatasan sepuluh tahun (tanpa diperpanjang) mengandung pengertian jabatan kepala desa bisa maksimal dan proporsional jika dijalankan dalam masa yang sangat terbatas.

Daftar Pustaka

Buku

Antlov, H. (2003). *Negara dalam Desa: Patronase Kepemimpinan Lokal* (Cetakan Kedua). Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.

Handoyo, H (2009). *Hukum Tata Negara Indonesia: Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.

Juliantara, D. (ed.) (2000). *Arus Bawah Demokrasi: Otonomi dan Pemberdayaan Desa*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.

Lombard, D. (1996). *Nusa Jawa: Silang Budaya; Warisan Kerajaan-kerajaan Konsentris.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Mulder, N. (2000). *Individu, Masyarakat dan Sejarah: Kajian Kritis Buku-Buku Pelajaran Sekolah di Indonesia.* Yogyakarta: Kanisius.

Nugroho, T. (2007). *Pembangunan Desa: dari Modernisasi ke Liberalisasi.* Yogyakarta: Satunama.

Palmos, F. (2016). *Surabaya 1945; Sakral Tanahku.* Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah (1978). *Sejarah Daerah Jawa Timur*. Jakarta: Direktorat Jenderal Kebudayaan.

Romli, L. (2007). *Potret Otonomi Daerah.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sahdan, G. (ed.) (2005). *Transformasi Ekonomi-Politik Desa.* Yogyakarta: APMD Press.

Suhartono (et.al) (2001). *Politik Lokal; Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah.* Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.

Usman, S. (2003). *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat* (Cet. Kedua). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Yasin, M. (et.al) (2015). *Anotasi Undang-Undang NO. 6 TAHUN 2014 Tentang Desa.* Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional

(PATTIRO).

Widjaja, HAW. (2003). *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.

Paper, Jurnal, dan Prosiding

Asshiddiqie, J. (t.th). "Konstitusi Masyarakat Desa (Piagam Tanggungjawab dan Hak Asasi Warga Desa," (*Makalah tidak dipublikasikan*).

Nurcholis, H. (2014). Prosiding Simposium Nasional Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara IV "Otonomi Desa dalam Konteks UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa" di Universitas Udayana Bali pada 18-19 September 2014, *Tinjauan Kritis Terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*.

Saraswati, R. (2014). "Arah Politik Hukum Pengaturan Desa ke Depan (Ius Constituendum)," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 43, No. 3.

Setiyawati, E. & Amin, R.M. (2013). "Dinamika Politik Kepemimpinan Kepala Desa Sontang Kecamatan Bonai Darussalam Kabupaten Rokan Hulu Tahun 1990-2011," *Jurnal Unri*, Edisi Januari.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Koran

Republika, 19 Desember 2012.

Sinar Harapan, 26 Desember 2012.

Jawa Pos, 24 Desember 2013.

Kompas, 08 Januari 2014

Kompas, 25 Januari 2014.

Suara Merdeka, 02 Januari 2016.

Menakar Derajat Deliberatif

Studi Kasus Badan Permusyawaratan Desa Periode 2013-2019 di Desa Caturtunggal, Yogyakarta

Husen Wijaya Abd Hamid

Diskursus Deliberasi

Deliberasi dalam tataran teoritik terus mengalami perkembangan. Kritik atas penerapan deliberasi menimbulkan diskursus antar ilmuwan politik hingga definisi deliberasi yang ideal tak tunggal. Ketika filsuf dan sosiolog Jerman Jurgen Habermas mulai mewacanakan demokrasi deliberatif, saat itu itu pula dunia mulai mengkaji deliberasi sebagai alternatif (Zittel & Fuchs, 2007: 91-106).

Deliberasi terjadi saat pemangku kebijakan dan masyarakat bertemu dalam satu forum untuk membahas kebijakan melalui proses perdebatan dengan tujuan menghasilkan permufakatan. Deliberasi adalah salah satu bentuk demokrasi yang penekanannya ada pada substansi kebijakan. Orang Indonesia sejatinya tak asing dengan proses berdeliberasi. Masyarakat kita mengenal sejak lama sistem musyawarah.

Para ilmuwan menawarkan indikator keunggulan demokrasi

deliberatif, di antaranya warga bisa tercerahkan dan menghargai pendapat pihak lain (Hikckerson & Gastil, 2008: 281-282). Sementara para pemikir lain mengklaim keputusan yang dihasilkan dari proses deliberasi memiliki potensi memperkuat legitimasi. Caranya dengan mengontrol pemangku kebijakan agar dapat merespons rekomendasi yang dihasilkan.

Selama ini, ruang-ruang diskursus deliberasi hanya dilihat dalam konteks wilayah yang sangat luas. Misalnya pembahasan isu nasional di parlemen atau bahkan isu lintas negara. Namun ruang diskursus deliberatif, dalam bahasa Habermas disebut *public sphere*—arena dimana diskursus itu dapat berlangsung (Habermas, 1974), akan menarik jika dilihat dalam cakupan wilayah yang lebih sempit semisal di desa. Demokrasi deliberatif di desa penting karena, *pertama*, kuantitas penduduknya lebih memungkinkan untuk memenuhi asas inklusivitas. Selain itu, potensi keterlibatan warga menjadi lebih luas. *Kedua*, peluang menghasilkan perdebatan yang berbobot menjadi lebih besar. Menurut Fishkin, pengambil kebijakan dan kelompok terdampak kebijakan bertemu dalam satu forum. Sehingga keduanya serius membahas kepentingannya. *Ketiga*, jaminan transparansi. Deliberasi didukung lembaga Badan Musyawarah (Bamus) yang bertugas khusus memediasi tiap proses musyawarah di tingkat desa. Di saat yang bersamaan, meningkatnya peran politik Bamus menentukan keberhasilan Musrembangdes. Sehingga deliberasi, seperti disebut Fung, menjadi fasilitator netral dan terlatih sehingga proses pengambilan keputusan berjalan lancar dan tak ada dominasi pembicaraan di dalamnya (Fung 2005: 414).

Kebaruan penelitian ini bermula dari hasil ulasan peneliti atas cerita-cerita demokrasi deliberatif yang sudah dibedah melalui beberapa riset ilmiah. Di antaranya tulisan dari Noelle Mcafee tentang tiga model demokrasi. Dalam tulisan tersebut, Mcafee berpendapat tiga model deliberasi itu adalah preferensi, proseduralis, dan integratif yang dilihat dalam konteks forum nasional (NIF) dengan isu spesifik

(Mcafee, 2004: 44-59). Ia yakin tiap musyawarah memiliki caranya sendiri untuk mencapai kemufakatan dan mempertimbangkan hasil sebuah kebijakan.

Pendapat lainnya disampaikan oleh Caroline Hughes. Ia menekankan kebebasan sebagai kunci keberhasilan kampanye partai politik lokal dalam menciptakan sistem deliberasi pemilu di Kamboja. Hughes berpendapat proses demokrasi tidak hanya mempertemukan preferensi individu, tapi sekaligus konsensus. Partai politik lokal ikut dalam debat publik tapi peluang keterlibatan pemilih dalam musyawarah terbilang rendah. Tujuan dari perdebatan musyawarah ini adalah memberi kesempatan bagi kandidat dan pemilih untuk mendialogkan isu provinsi dan nasional. Sehingga publik sebagai pemilih dapat mengetahui pilihan kandidatnya ketika ke bilik suara. Hughes juga berharap perdebatan itu bisa memperlihatkan program yang ditawarkan calon dari partai berbeda secara produktif dan bebas kekerasan. Hal ini dilakukan agar rakyat Kamboja mampu menilai dan berdialog dengan kandidat dari tiap partai politik tentang isu tertentu jika duduk di pemerintahan nanti. Hughes melihat debat publik di televisi ini sebagai ruang deliberasi. Tapi fatalnya, model perdebatan tidak mendorong kandidat untuk bertanya pada publik tentang keinginan mereka (Hughes, 2005: 77-93).

Pendapat lain tentang deliberasi juga datang dari Espen, Hans, dan Jörg Trenz. Mereka mengritisi legitimasi deliberasi dengan menitikberatkan pada keberagaman/pluralitas peserta di parlemen EU. Masyarakat politik membuktikan perdebatan merupakan sarana yang efektif untuk memobilisasi partisipasi politik dan memberi kesempatan warga bersuara. Deliberasi akan meningkatkan kesadaran terhadap keputusan politik dan legitimasi yang demokratis. Espen, Hans, dan Jörg Trenz juga melihat jajak pendapat menjadi alat yang sah untuk menghindari efek polarisasi kelompok pada masyarakat yang homogen. Musyawarah akan bekerja lebih baik jika kelompoknya beragam. Keragaman kognitif sangat penting untuk keberhasilan

demokrasi deliberatif' (Espens, Hans, & Trenz, 2014). Penulis lain, Hansagne, juga melihat proses deliberasi dalam ruang parlemen. Hansagne mengemukakan proses deliberasi dalam perdebatan anggaran di parlemen di Perancis dan Swedia pada 1945 dan Inggris pada 1996-2001. Tujuan Hansagne untuk memperkenalkan pendekatan empiris diskusi teoritis. Apakah globalisasi melemahkan demokrasi deliberatif dalam negara atau justru memperkuat (Hansagne, 2011).

Uraian tentang demokrasi deliberatif di memiliki kesamaan. *Pertama,* terjebak dalam lingkup nasional bahkan isu transnasional. Fokus penulis dalam mengamati fenomena deliberasi tertuju pada parlemen pusat. Sehingga jarak otoritas antara lembaga negara dan masyarakat terbilang jauh yang mengakibatkan tak semua warga bisa menjadi pesertanya. *Kedua,* proses deliberasi masih dilihat dalam konteks isu elektoral dengan aktor utamanya negara dan masyarakat. Sementara peneliti melihat ada demokrasi deliberatif dalam wilayah studi yang lebih aksesibel dan partisipatif. Peneliti melihat demokrasi deliberatif di wilayah pemerintahan terkecil, yakni desa. Ini memungkinkan pemenuhan asas inklusivitas karena luas kawasan dan kuantitas penduduk. Berikutnya, proses berdeliberasi menghadirkan aktor pasar. Dalam riset sebelumnya kasus ini terbilang minim. Sehingga kompleksitas permasalahan lebih dinamis. Terakhir, isu yang dibahas merupakan isu keseharian warga. Dan yang terpenting adalah partisipan dalam kasus ini mewakili langsung kepentingannya sendiri tanpa direpresentasilkan pihak lain.

Pertanyaan yang diajukan adalah bagaimana derajat deliberasi di Badan Permusyawaratan Desa Caturtunggal. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah studi kasus pendekatan kualitatif secara deskriptif dengan batasan periodik waktu tertentu (Nazir, 1998: 66). Menurut Cresswell, karakteristik studi kasus adalah, *pertama*, mengidentifikasi kasus tentang proses Bamus memusyawarahkan kebijakan terkait agenda tahunan investor dan warga. *Kedua*, kasus ini dibatasi pada periode 2013-2019. Sementara sumber datanya

sepenuhnya dari data primer. Peneliti menggunakan berbagai *key informant* untuk wawancara tentang pemerintahan desa, seperti anggota Bamus, dukuh, ketua RT, ketua RW, dan masyarakat sekitarnya (Sukandarrumidi, 2006: 88-89). *Ketiga*, *setting* kasus yang diteliti adalah proses deliberasi di tingkat dusun.

Informasi umum kawasan desa ini mengalami perkembangan dan perubahan yang dinamis, baik dari aspek pemerintahan, perekonomian, kependudukan, maupun sosial kemasyarakatan. Desa Caturtunggal adalah kawasan trans-sosial antara wilayah perkotaan dengan pedesaan (depokkec.slemankab.go.id, 2016). Pembangunan yang pesat disebabkan kawasan desa yang strategis dan bahkan memiliki wajah kekotaan yang kental. Kawasan strategis ini kemudian menarik pihak swasta untuk berinvestasi dalam bentuk pembangunan.[12] Pembangunan berbentuk fisik kepentingan swasta tak jarang bersentuhan dengan wilayah pemukiman warga. Hal ini dibuktikan dengan beberapa dusun di Caturtunggal yang diakui oleh beberapa anggota Bamus bersifat "basah".[13] Dusun tersebut antara lain adalah Seturan, Karangwuni, dan Ambarukmo.

Apartemen yang dibangun di Seturan dan Karangwuni kemudian

12 Investasi di Sleman memberikan dampak pendapatan pada daerah tersebut– Condongcatur menjadi desa yang banyak diinginkan berbagai pihak sebagai tempat mengembangkan bisnis mulai dari properti hingga pendidikan. Desa yang berada di Kecamatan Depok, Sleman ini menarget pendapatan sekitar Rp5,5 miliar ditahun 2016 mendatang. Condongcatur adalah salahsatu desa di Sleman yang posisinya cukup dekat dengan Kota Jogja setelah Desa Caturtunggal yang sama-sama berada di Depok. Tetapi Caturtunggal kini sudah terlampaui penuh karena lebih dahulu diserbu para investor untuk mengembangkan bisnisnya sehinga para pebisnis kini banyak yang melirik Condongcatur, bersumber dari http://www.harianjogja.com/baca/2015/12/14/investasi-sleman-wow-pendapatan-desa-condongcatur-mencapai-rp5-miliar-setahun-670636, diakses tanggal 16 desember 2016 pukul 17.00 WIB.

13 Basah dalam hal ini dimaknai sebagai dusun yang sangat strategis dalam konteks akses kewilayahan untuk pembangunan sebuah mall, hotel, ataupun apartemen oleh pihak swasta. Pernyataan ini dikemukakan oleh anggota Bamus dari dapil Seturan yakni Pak Sumarno saat proses wawancara.

menciptakan percikan konflik dalam proses musyawarah dusun. Masalah ini perlu dimusyawarahkan karena menjadi kewenangan Bamus dalam kategori rapat dengar pendapat atau pun rapat kerja (Kemdagri, 2012). Sementara untuk Ambarukmo, dalam proses musyawarahnya menimbulkan protes warga dan berlatarbelakang pembangunan fisik, bukan program pemberdayaan masyarakat.

Kasus di tiga dusun tersebut berkaitan dengan fungsi Bamus dalam pelaksanaan musyawarah. Musyawarah oleh Bamus merupakan satu tahapan untuk menjaring aspirasi sebagai bahan pembuatan kebijakan. Musyawarah dusun menjadi pilihan penulis karena musyawarah dusun lebih representatif. Artinya ada keterwakilan semua unsur masyarakat. Dari masyarakat umum, tokoh masyarakat, dan pengurus dusun. Berbeda ketika musyawarah di tingkat desa, kehadiran peserta hanya terbatas pada pengurus dusun. Alasan *kedua*, semua permasalahan diupayakan untuk selesai di tingkat dusun. Sehingga di tingkat desa, pembahasan hanya terfokus pada alokasi anggaran. Musyawarah dusun lebih dinamis. Bamus harus mampu menghasilkan kesepakatan antar peserta musyawarah. Dan *ketiga,* kasus-kasus terkait pembangunan apartemen dan hotel cukup diselesaikan dalam musyawara dusun.[14]

Proses musyawarah terbagi atas dua kondisi. Kondisi pertama, musyawarah yang berlangsung untuk menjaring aspirasi hingga menghasilkan APBDes. Penjaringan aspirasi berkaitan dengan kebutuhan tahunan masing-masing dusun melalui mekanisme proposal. Isu yang dibahas terkait dengan pembangunan fisik dan non-fisik (program). Masalah fisik di antaranya pembangunan jalan, drainase, gapura, balai, dan fasilitas publik lainnya. Isu pembangunan fisik ini disebut peneliti sebagai isu umum. Sedangkan kondisi kedua adalah proses musyawarah yang memfokuskan diri pada pembahasan persoalan mendesak dan berhubungan langsung dengan kehidupan

14 Penjelasan dari Ketua Bamus dan beberapa anggota Bamus dari dapil Karanggayam, Karangwuni dan Ambarukmo saat ditemui peneliti di kantor sekertariat Bamus.

warga dusun. Misalnya pembangunan yang membutuhkan izin untuk kepentingan pihak investor. Kondisi kedua ini disebut peneliti sebagai isu yang sensitif. Hal ini karena keadaan musyawarah lebih diwarnai dengan proses perdebatan yang serius di antara peserta.

Derajat Deliberasi

Penelitian ini menggunakan perspektif utama derajat deliberasi oleh Fishkin. Untuk mengukur derajat deliberasi di Bamus, Fishkin dengan jelas menawarkan indikator-indikator yang dapat dikontekstualisasikan untuk mengukur musyawarah dusun yang ideal. Selain itu, pendapat Fishkin ini juga *linear* dengan beberapa argumen ilmuwan politik yang membahas apakah cara mengidentifikasi proses pengambilan keputusan dapat dikategorikan sebagai proses demokrasi deliberatif.

Menurut Carson & Karp (dalam Gastile & Levine eds., 2005: 122) ada tiga kriteria yang wajib dipenuhi. *Pertama*, proses yang ada harus mampu mempengaruhi pembuatan kebijakan. Artinya, di dalam ruang dialog harus melibatkan warga yang aktif menyuarakan kepentingan dan mampu merespon dengan baik tanggapan-tanggapan preferensi kebijakan antar peserta. *Kedua*, inklusivitas harus merepresentasikan populasi dan pandangan yang berbeda dan memberi kesempatan yang sama bagi semua peserta. Artinya, yang menghadiri proses musyawarah harus mewakili unsur warga desa tanpa ada diskriminasi hak berpendapat saat dialog berlangsung. *Ketiga*, deliberasi harus membuka dialog dengan harapan ada kritik antara argumen peserta, akses informasi, peduli terhadap sesama, dan berusaha menghasilkan kemufakatan. Akses informasi ini senada dengan yang disampaikan Fishkin yang memberi jaminan pada peserta musyawarah untuk bisa memiliki informasi yang sesuai dengan isu yang diperdebatkan.

Bessette juga menekankan hal yang senada dengan Fishkin. Definisi musyawarah sebagai proses pengambilan keputusan berkaitan dengan beberapa unsur. Yakni, peserta tak terbatas pada legislator

saja, terlibat dalam pembahasan substantif tentang manfaat kebijakan, peserta menggunakan informasi dalam upaya untuk mempengaruhi orang lain, dan terakhir adalah mediator harus membuka pikiran dan berkomitmen untuk membuat keputusan akhir (Bassette, 1994: 46-54). Poin terakhir ini menekankan jika dalam studi kasus, Bamus harus menjadi aktor yang obyektif terhadap setiap argumentasi yang saling diperdebatkan antar pihak dengan rasional. Yang tak kalah menarik adalah situasi perdebatan harus tanpa kekerasan dan saling menghormati atas alasan-alasan yang dikemukakan (Jame, 2015: 555-559).

Pendapat tentang demokrasi deliberatif di atas terangkum dengan baik oleh Fishkin (2009: 33-34), yang mengajak kita untuk melihat deliberasi dari lima kondisi. *Pertama*, mempertimbangkan kebutuhan informasi. Sebagai peserta, mereka mempertimbangkan pilihan untuk bersaing atas tindakannya di forum. Mereka akan menemukan informasi yang relevan dengan penilaian mereka tentang argumen pada tiap alternatif. Sebaliknya, jika preferensi mereka setelah musyawarah dapat direkomendasikan, maka keinginan mereka adalah mendebat proposal lain (Fishkin, 2009: 126). Informasi ini bisa dilihat melalui kesiapan tiap peserta. Baik itu kelompok masyarakat, Bamus, atau pun pihak yang memiliki kepentingan. Mereka berpendapat dengan pengetahuan dan data terkait kasus yang dibahas dalam musyawarah. Argumen yang disuarakan merupakan refleksi informasi dan membuat masing-masing pihak yakin bahwa informasi itu layak disuarakan dan menjadi bahan perdebatan untuk meloloskan preferensi kepentingan kelompok dalam proposal. Unsur *kedua* adalah musyawarah sebagai keseimbangan substantif. Patut diingat bahwa akar musyawarah adalah bobot. Keseimbangan substantif memberi kita keyakinan bahwa pertimbangan yang relevan pada sisi pergulatan argumen perlu diangkat. Keseimbangan substantif bukan hanya soal menyeimbangkan ekspresi dukungan dari perdebatan argumen. Karena itu keseimbangan substantif yang diperlukan untuk musyawarah harus tentang apakah

pertimbangan yang ditawarkan mendukung atau melawan proposal. Sederhananya, sebuah musyawarah tanpa keseimbangan substantif akan terganggu (Fishkin, 2009: 160).

Syarat kedua ini menjadi penting karena perdebatan musyawarah di tingkat desa tidak selalu mudah dan merangsang perdebatan antar warga. Tantangan besar dalam proses ini adalah budaya diam yang masih mendominasi kebiasaan masyarakat desa. Atau mungkin yang paling mengerikan adalah kesepakatan "iya" tanpa ada argumentasinya. Jika kita ingin melihat seseorang sepakat atau tidak dalam forum, cara termudah adalah dengan melihat proses adu argumentasi. Tapi sangat jarang ketika ekspresi itu diikuti dengan alasan-alasan yang logis dan berbobot kenapa ada pihak sepakat dan tidak. Jawaban yang bersifat substantif adalah argumentasi yang dikemukakan itu berbasis pandangan ahli di bidangnya, data, atau kerugian dan keuntungan bagi semua pihak.

Misalnya masalah lingkungan didebat dengan perspektif lingkungan. Atau jika ingin membangun fasilitas publik pandangan dari seorang teknik sipil sangat dibutuhkan. Bisa juga bila sebuah kelompok mendebat proposal kelompok lain karena hal itu merugikan pihaknya tetapi disertakan dengan alasan yang logis. Kemungkinan lainnya, saat pemerintah desa menawarkan program tertentu. Sementara masyarakat desa berpandangan program itu tak perlu. Kemudian terjadi perdebatan dengan alasan ada kebutuhan lain yang lebih besar.

Ketiga adalah keragaman sudut pandang. Musyawarah dibuat lumpuh jika hanya ada pendukung satu pihak yang menguasai forum. Tentu saja, keragaman sudut pandang berkaitan dengan keragaman dalam kategori demografis. Keanekaragaman di sini juga relevan karena akan mempengaruhi nilai dan kepentingan dalam musyawarah. Kriteria keragaman akan menentukan pergulatan sudut pandang populasi. Pada umumnya masalah ini harus terwakili dalam proses diskusi. Jadi keragaman kriteria peserta adalah upaya untuk menjamin berbagai sudut pandang bisa terwakili. Kriteria yang seimbang yang

menjamin masing-masing sudut pandang akan dijawab pada gilirannya. Yang dimaksudkan keragaman sudut pandang itu sebanding dengan sudut pandang dalam masyarakat secara keseluruhan.

Kehadiran sudut pandang dalam musyawarah di tingkat dusun diakui bukan saja perihal populasi. Tapi bagaimana kehadiran peserta berpotensi untuk mewakili pihak-pihak yang berkepentingan. Baik itu masyarakat, pasar, maupun pengurus dusun dan tokoh. Dengan terpenuhinya keterwakilan dari masing-masing pihak, pergulatan argumen menjadi beragam. Kondisi *keempat* adalah kesadaran. Musyawarah mengharuskan peserta serius mempertimbangkan masalah inti mereka. Pada akhirnya, mereka harus memutuskan argumen yang terbaik. Jika peserta menghabiskan berjam-jam untuk memutuskan apa yang mereka pikirkan, maka tampaknya masuk akal bahwa *deliberators* akan menawarkan argumen yang serius dan tulus pada akhir proses.

Keseriusan dalam musyawarah sangat dibutuhkan. Apalagi jika isu yang dibahas dalam proposal merupakan isu yang sensitif dan menyangkut kalangan banyak. Jika isu yang diperdebatkan menimbulkan banyak asumsi, perspektif, dan terkait masalah-masalah baru, maka titik tekan situasi seperti ini ada pada peran mediator. Bamus harus tanggap dan peka terhadap permasalahan inti dari sebuah perdebatan yang panjang. Sehingga masing-masing pihak akan memikirkan kembali persoalan utama dan mampu menawarkan solusi yang bisa diterima oleh semua pihak. Meski proses musyawarah buntu, Bamus harus memastikan solusi tidak memberatkan pihak lainnya. Sehingga dibutuhkan strategi agar bisa keluar dari kebuntuan perdebatan dalam musyawarah.

Kondisi *kelima* adalah—pertimbangan yang sama dalam musyawarah. Fishkin ingin menciptakan ruang publik yang aman dan bermanfaat, bukan prestise atau status sosial dari yang menyuarakan. Musyawarah yang ilmiah akan melibatkan orang-orang dari latar belakang sosial berbeda dan berbagai perspektif. Titik akhir

ini kemudian menuntut kesadaran mediator. Bamus harus bisa menurunkan ego politiknya untuk tidak mengarahkan hasil musyawarah, atau berpihak pada kelompok tertentu karena status sosial-politik seseorang. Intinya kesetaraan politik Bamus sangat diharapkan agar bisa memberikan kesempatan bagi tiap peserta untuk berargumen dan menimbang dengan obyektif terhadap tiap alasan.

Problem Representasi

BPD atau Bamus tak lepas dari dinamika perubahan Undang-Undang Otonomi Daerah. Pembahasan Bamus dalam tataran kebijakan ini perlu untuk melihat sejauh mana perubahan aspek keterwakilan dan pendekatan dalam proses artikulasi. Sejarah BPD pernah tercatat di Orde Baru melalui UU Nomor 5 Tahun 1979. Saat itu namanya Lembaga Musyawarah Desa atau LMD. Tapi lembaga ini bertransformasi menjadi kepanjangan tangan rezim di tingkat desa. Wajah kelembagaannya elitis. Wakil yang ditempatkan adalah elit-elit pemerintah yang bertugas untuk mengontrol dan menjamin efektivitas pemerintahan tanpa perlawanan. Implikasinya kemudian proses artikulasi tersumbat. Iklim elitisme ini makin terasa karena kepala desa merangkap menjadi ketua LMD. Demikian juga sekretaris desa. Keterwakilan warga nyaris tak ada. Sebagian besar anggota LMD dinominasi kepala dusun dan perangkat pemerintah. Sedangkan tugas dan wewenangnya hanya membuka ruang dialog bersama Badan Musyawarah Desa praja dan pemerintah desa, sehingga tidak menyentuh sampai ke level *grass root* (Maschab, 2013: 119-121).

Berbeda dengan Badan Perwakilan Desa atau BPD, karakteristik kebijakan UU Nomor 22 Tahun 1999 lebih menyoroti pemerintah daerah. Sehingga penjelasan spesifik tentang pemerintahan desa hampir tidak terlihat (Maschab, 2013: 142). Tapi, peluang keterlibatan warga desa untuk menjadi bagian dari BPD terbuka luas. Sayangnya kemajuan ini tidak diikuti dengan penjelasan teknis BPD dalam berkonsultasi dengan warga. Di waktu bersamaan, BPD saat itu

juga mendapat sorotan yang serius dari pemerintah terkait konflik horizontal dengan kepala desa. Konflik tersebut menjadi alasan besar mengapa perombakan di tubuh BPD terjadi (Cahyono, 2005: 80-81).[15] Pada mulanya BPD memiliki fungsi politik bertaring tajam dibanding pemerintah desa. Ringkasnya, konflik ini sebagian besar disebabkan faktor kesetaraan lembaga. BPD mengklaim memiliki kekuatan sama dengan kepala desa. Alasannya karena sama-sama dipilih langsung oleh warga. Pada akhirnya, kebebasan berdemokrasi ini berubah menjadi petaka bagi efektivitas pemerintahan desa di Indonesia sebagaimana dengan banyaknya kasus yang ditemukan oleh LIPI.

Pemerintahan desa di bawah UU tersebut tak efektif. BPD diganti menjadi Badan Permusyawaratan Desa atau Bamus melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 dan dipertegas melalui UU Nomor 6 Tahun 2014. Bamus dipisahkan kewenangan, tugas, dan fungsinya. Ada perubahan mendasar pada Bamus. *Pertama*, desain kelembagaan yang bersifat deliberatif. Mereka bertugas menyelenggarakan musyawarah desa dengan komponen peserta yang lebih inklusif. *Kedua,* pemilihan ditetapkan secara musyawarah. Dan *ketiga,* ketegasan untuk memenuhi aspek representasi dalam keanggotaan Bamus. Baik dari

15 Beberapa dari hasil riset yang menarik menyebutkan, dimana BPD dan kepala desa yang ada di salah satu daerah di Bandung terlibat konflik kekerasan atau bahkan penculikan anggota BPD, atau kasus di desa Bero yang bersiteru dengan lembaga BPD-nya sendiri. Dilema demokrasi perwakilan di tubuh BPD seperti yang dikemukakan dalam beberapa jurnal LIPI, yang menyatakan bahwasanya; pertama; bahwa model demokrasi perwakilan yang hendak diterapkan melalui pembentukan BPD yang bukannya tampil sebagai wakil rakyat, melainkan sebagai oligarki baru. Hal ini terlihat jelas yang mana BPD hanya sebatas representasi elit-elit desa yang hanya sibuk menemukan bagaimana cara untuk menjatuhkan Kepala Desa, daripada memperjuangkan masalah warga desa Sitanggal, juga Brebes yang mengalami persoalan yang hampir sama. Cerita lain dari desa Bero, yang semakin mengentalkan bentuk pengelompokkan dua kubu politik di internal BPD, merupakan warisan dari aktivitas pilkades sebelumnya. Bahkan cerita yang sama juga datang dari desa Majasetra dengan kasus bantuan beras operasi pasar khusus yang dijadikan komoditi politik anggota BPD untuk menyerang kepala desa.

unsur *gender*, wilayah, ketua rukun warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama, tokoh, dan kelompok masyarakat.[16] Untuk mengimplementasikan kebijakan pergeseran BPD ke Bamus, peneliti menghadirkan data temuan dari lokasi penelitian yang sama dalam bentuk tabel di bawah ini:

Perbandingan Unsur Keterwakilan dan Model Penjaringan BPD dan Bamus[17]

Lembaga	Model Pemilihan	Keterwakilan	Proses Penjaringan Aspirasi
BPD	Suara terbanyak yang dipilih secara langsung	Mewakili kelompok pendukung di elektoral	Pengajuan proposal
Bamus	Mufakat oleh tim 7 yang eksklusif	Pelaku usaha, politisi, dan PNS	Musyawarah dusun

Dikaitkan dengan konteks lapangan, tabel BPD di atas mendeskripsikan dua hal. *Pertama,* proses artikulasi kebijakan terbatas pada pengajuan proposal yang mengindikasikan minimnya keterlibatan warga. Sehingga *output* yang tranparan dan akuntabel juga bisa diragukan. Kehadiran BPD seharusnya berperan sebagai wakil yang memprioritaskan kepentingan warga. Bukan parsial dan terbatas pada lembaran proposal. Temuan lain yang mengejutkan adalah politik transaksional warisan dari tradisi elektoral. Wakil kelompoknya kemudian memberi prioritas proposal pada kelompok tersebut sebagai bentuk "terima kasih". Dengan melihat perjalanan BPD, bisa dipastikan tidak ada upaya untuk mengarusutamakan kebijakan subtansi. Sehingga keterwakilan yang diperankan oleh BPD justru mengarah pada apa yang disebut Pitkin sebagai model deskriptif (Pitkin, 1967).

16 Lihat pasal 30 PP No 72 tahun 2005 dan pasal 58 UU No. 6 Tahun 2014.

17 **Tabel ini merupakan hasil kompilasi data primer yang diperoleh dari hasil wawa**ncara peneliti dengan beberapa petahana anggota Bamus di desa caturtuggal yang pernah menjabat di masa BPD.

Jika kita mengacu pada UU Desa dengan asas rekognisi dan subsidiaritas, masih ada kelemahan dalam proses pemilihan dan representasi keanggotaan Bamus. Pemilihan anggota Bamus melalui forum musyawarah Panitia Tim 7 (tujuh)[18] sangat elitis.[19] Yang hadir terbatas pada pengurus dusun. Bahkan proses pemilihan tidak diketahui oleh warga. Unsur keterwakilan hanya didominasi kalangan tertentu saja.[20]

Terbatasnya unsur keterwakilaan warga biasa dan golongan rentan, semisal petani, nelayan, buruh, perempuan, atau anak muda, membuat Bamus menjadi wadah baru hidupnya fenomena *elite capture* di desa. Sehingga komponen masyarakat yang seharusnya memiliki akses terhalangi dan mereduksi derajat demokratisasi musyawarah desa. Melalui temuan ini, kelemahan aspek representasi baik di BPD maupun Bamus, belum menunjukkan jaminan proses deliberasi Bamus memenuhi kriteria Fishkin.

---

18 "Tim 7 itu bentukan desa, terdiri dari tokoh desa, Pak Dukuh masing-masing Dukuh, perwakilan Pokja Pemerintahan. Jadi 1 org tim 7 itu milih 2 orang (punya dua asuara). Jadi tim 7 itu sudah punya pandangan sendiri, sudah memiliki informasi sendiri soal kandidat yang mau dipilih, jadi udah kenal karena pengurus tokoh masing-masing. Tiap Padukuhan-nya juga punya cara mainnya sendiri" Hasil wawancara bersama bapak Yunarto anggota Bamus.

19 Dukuh menginformasikan ke tiap RW RT untuk menyiapkan siapa yang akan dijagokan. Jadi tiba-tiba si Dukuh bilang bahwa anggota BPD periode 2013-2019 telah ditetapkan untuk melanjutkan ke periode selanjutnya, dan ini menurut kami tidak demokratis, kalau demokratis yang berarti harus memilih. Saya tidak tahu proses pemilihannya seperti apa? Kita kasih nama, ditolak, cara pemilihan dan seperti apa kita gak tahu, apalagi warganya. Buat saya, yang penting saya sudah legowo dan itu transparan tapi kenyataannya kita tidak tahu prosesnya, Pak Dukuh itu bilang, bahwa pengurus BPD artinya tetap. Dikutip kembali dari Pak Sudjono, bliyo adalah Ketua RT yang menjabat dalam periode pemerintahan BPD yang berbeda, sehingga bliyo tahu persis pemilihan musyawarah hanya beredar dalam bentuk wacana.

20 Dari sebelas orang anggota Bamus, lima orang adalah pelaku usaha dan bahkan pengusaha makanan setempat, sisanya adalah PNS dan politisi.

Informasi dan Variasi Peserta Musyawarah

Secara mendasar ada dua hal yang menjadi temuan dalam proses deliberasi di tingkat dusun, yakni terkait aspek informasi dan variasi partisipan. Memang diakui ketersediaan informasi tiap partisipan berbeda. Hal ini dipegaruhi oleh isu yang akan dibahas dalam musyawarah. Sebagai mediator, umumnya Bamus akan memberikan informasi dalam bentuk tertulis atau elektronik.[21] Informasi itu menekankan pengurus dusun untuk mempersiapkan skala prioritas program yang ingin disampaikan. Sementara, informasi yang dimiliki Bamus umumnya berangkat dari kaca mata pemerintahan desa yang dibekali dengan tinjauan lokasi. Tinjauan lokasi dilakukan atas kesadaran politiknya agar Bamus memiliki pandangan rasional. Titik-titik pembangunan dan kebutuhan program yang dibutuhkan saat proses penjaringan aspirasi. Harapannya, ketika menerima informasi dari tiap partisipan, Bamus memiliki pertimbangan untuk mengantisipasi jika musyawarah berlangsung *alot* atau mengalami kebuntuan.[22]

Melihat upaya Bamus yang 'standar' ini, membuat beberapa partisipan melakukan manuver tertentu untuk memperkaya informasi. Manuver ini tergantung pada siapa yang berkepentingan dan hal apa yang akan diperjuangkan dalam proposal. Partisipan yang memiliki latar belakang keahlian dalam bidang tertentu, secara sukarela dengan obyektifnya menjelaskan implikasi yang dapat ditimbulkan dari sebuah

21 Soal informasi, jadi warga dikasih kabar sama Pak Marno, nanti ada rapat, RT menyampaikan ke warganya nanti bakal bangun ini yang fisik dan non fisik ini. Jadi agenda tahunan itu dukuh yang ngumpulin warga RT RW dan masyarakat bersama Bamus. Infonya, proposal pembangunan gapura harus difoto lokasinya dan harus tanah kosong yang mau didirikan gapura itu dan bentuk gapura yang diinginkan dari warga sama rincian anggaran pembangunannya. (Hasil wawancara bersama Pak Slamet Suparno selaku Ketua RW 04, Tambakbayan, serta Ketua RT 05 RW 02 Mas Suheriyanto Kampung Purwodadi, Seturan).

22 Penjelasan dari anggota Bamus Pak Warmidi dapil Karangwuni, dan Pak Sumarno dapil Karangmalang.

program yang ditawarkan jika diperlukan oleh forum. Informasi tersebut menjadi nilai tambah bagi partisipan lain untuk memperkaya argumen yang sebelumnya telah dirancang secara rinci dan jelas,[23] alasannya agar tidak mudah untuk didebat oleh pihak lawan. Selain itu, instrumen utama yang digunakan partisipan dalam memainkan manuvernya adalah dengan bertumpu pada faktor kedekatan bersama pengurus kampung, Bamus atau dengan pemerintah desa.[24]

Lebih jauh lagi, peneliti menemukan bahwa variasi partisipan sangat kondisional.[25] Keadaan ini terbagi dalam tiga kondisi. *Pertama,* isu yang dibahas merupakan isu pembangunan yang menjadi kebutuhan semua pihak di wilayah tersebut. Sehingga semua yang hadir ingin berpartisipasi, termasuk warga dan pengurus dusun. *Kedua,* antar kelompok partisipan memperjuangkan preferensinya dalam skala prioritas proposal. Strategi yang digunakan yaitu menghadirkan para ahli, atau yang memiliki kemampuan untuk berdebat.[26] Kondisi

23 Biasanya mereka itu hanya perbedaan kepentingan dalam hal misalnya membuat atau membangun apa tertentu mereka sudah puya rencana sendiri, kalo dimusyawarahkan biasanya sulit untuk didebat, karena mereka udah kekeh merasa udah harus kayak gitu, tapi mereka juga masih bagus, tapi itu bagus karena sudah didukung sama rasionalitas alasannya. (Hasil wawancara dengan anggota Bamus dari dapil Karangwuni, Pak Yunarto)

24 Sebagai warga biasa pasti tahu, tapi tergantung kedekatan dengan pengurus karena informasi dari pengurus. (Hasil wawancara bersama Ketua RT 05 RW 02 Mas Suheriyanto Kampung Purwodadi, Seturan)

25 Ya kalo bahas yang biasa-biasa semua warga yang pengen gabung ya gabung. Pendapat yang masuk akal ngomong sana sini, ngomong saling menjaga, yang suka cari jalan tengah, yang memberikan solusi. Jadi biasanya ada orang-orang yang ngasih usulan pembangunan itu ada, dia tahu bidang perikanan, peternakan, pertanian. Biasanya mereka adalah mantan pegawai, pegang posisi. (Penjelasan dari anggota Bamus Pak Sumarno dapil Seturan.)

26 Pasti ada yang vokal, tapi masih dalam relnya tapi bukan dalam hal mengacau, ya debat antar mereka aja, bisa jadi tergantung orang, tapi tergantung strategi bagaimana orang itu memposisikan dirinya sebagai orang lain untuk bisa memprovokasi perserta musyawarah yang lain. (Hasil wawancara dengan anggota Bamus dari dapil Karangwuni, Pak Yunarto)

ini mendorong Bamus untuk menghadirkan beberapa ahli yang netral. Tujuannya, memberikan pertimbangan obyektif tentang keputusan proposal yang terbaik bagi kedua pihak.[27] *Ketiga,* isu yang sensitif yang memaksa masing-masing pihak mengamankan posisi. Artinya, variasi partisipan berasal dari kelompok berbeda untuk memperdebatkan proposal pihak lawan.[28] Jika kasus tersebut melibatkan investor, pola manuver yang dilakukan lebih represif. Sehingga potensi proses negosiasi mengalami kebuntuan terbilang tinggi. Bahkan jika kemungkinan konflik terjadi, Bamus telah mempersiapkan pihak keamanan.[29]

Diskursus Musyawarah : Apartemen, Batas antar Dusun, dan Kesejahteraan

Tiga kasus dalam proses musyawarah ini berada di wilayah yang berbeda. Tujuannya untuk melihat proses musyawarah berlangsung serta peran yang diambil oleh anggota Bamus. Ketiga kasus tersebut di antaranya terkait pembangunan apartemen di Seturan, konflik di Manggung dan Karangwuni, dan tuntutan warga Ambarukmo. *Pertama*, berkaitan dengan pembangunan apartemen di Seturan, menurut narasumber yang ditemui peneliti, kasus tersebut cukup

27 Kalo dimusyawarahkan biasanya agak ribet, karena mereka udah gitu, tapi akhirnya kami harus memberikan pandangan dari pihak kami juga data-data yang kita punya, jadi obyektif lah. (Hasil wawancara dengan anggota Bamus dari dapil Karangwuni, Pak Yunarto)

28 Kita pasti hadirkan mereka yang ditokohkan, missal setiap RW itu pasti ada mantan pejabat, guru besar, masih aktif, kalo misalkan mereka selalu hadir dalam musyawarah dalam pertemuan warga mereka pasti akan lebih di dengarkan. Pengurus wilayah yang sering usul, misal dia pensiunan yang gak sembarangan, misalkan mengeluarkan pendapat, tetap orang yang punya basic yang baiklah. (Hasil wawancara dengan anggota Bamus dari dapil Karangwuni, Pak Yunarto)

29 Kebayang gak mas, yang kasus kemarin itu, kami Bamus juga sedikit kaget dengan orang-orang yang jago debat, jadi tiap kelompoknya itu keras pendiriannya. Ya sebagai jaga-jaga kita ngundang Polsek biar aman gitu, tidak ada yang anarkis. (Penjelasan dari anggota Bamus Pak Sumarno dapil Seturan)

menguras tenaga semua pihak. Sehigga proses musyawarah yang terbangun memperlihatkan keseriusan masing-masing pihak dalam mempertahankan argumennya, hingga berujung pada proses lobi untuk mencapai mufakat.[30] Situasi saat itu membuat warga menyamakan misi dalam satu suara untuk beberapa alasan.

Arena diskursus tersebut berhasil mengikat kepentingan bersama dan menjadi *alarm* risiko lingkungan serupa kasus di daerah lain. Besarnya risiko dan bertemunya kepentingan warga menjadi penyebab partisipan serius memikirkan tiap keputusan yang mereka ambil. Keseriusan ini ditunjukkan melalui penyusunan argumen yang terstruktur dan logis, baik dari aspek krisis lingkungan, politik perizinan, dan juga perubahan kultur sosial. Bahkan keberanian warga untuk memaparkan dugaan intransparansi pada Bamus (seperti AMDAL) menjadi argumen yang sulit untuk didebat balik oleh pihak investor. Tuntutan terhadap keterbukaan dari pihak investor secara teknis menjadi salah satu syarat yang disepakati jika ingin melanjutkan pembangunannya. Beragam alasan yang sudah tersusun rapi dan sulit untuk didebat tersebut, diakui tidak lepas dari kerjasama antar warga untuk menyusun strategi sebelum musyawarah.[31]

---

30 Saat forum-forum sosialisasi itu Bamus memang gak berpengaruh, karena warga sudah punya kesepakatan sebelum itu. Pembangunan apartemen ya sekitar 7-8 lantai. Sosialisasinya gak hanya sekali, itu dua sampe lima kali. Dari tim apartemen itu gak pernah selama ini membacakan Amdal itu, bahkan untuk memasang Amdal itu gak pernah, cuman konfirmasi saja bahwa Amdal sudah turun. Warga gak pernah komplain, karena selama ini belum mengalami kekurangan air. Nah, karena kitanya takut bakal sama nasibnya dengan warga yang jadi miskin air karena pembangunan hotel, jadi kita lawan. Jadi ada pendapat warga yang gak senang sama pembangunan apartemen karena lingkungan dan lingkungan ntar jadi ramai. (Hasil wawancara bersama Ketua RT 05 RW 02 Mas Suheriyanto Kampung Purwodadi, Seturan).

31 Kita dikumpulin sama Pak RT untuk menyatukan satu suara dengan warga, dan nanti kita mau minta apa. Dan akhirnya kita minta 100 juta buat balai dan jalan yang akan rusak kita minta diperbaiki. Karena warga belum punya pengalaman untuk bangunan semegah itu. Setelah itu ketemu sama pihak aparteme dan langsung tanya permintaan warga (saat proses pihak apartemen melobi warga).

Dalam perjalanannya, proses musyawarah dari hari pertama hingga keempat memperlihatkan posisi tawar masing-masing pihak dalam pendirian awal. Tapi memasuki hari kelima, mendorong berlangsungnya proses negosiasi hingga bagaimana pihak investor menunjukkan keseriusannya untuk melobi Pak RT.[32] Setelah melalui dinamika tersebut, musyawarah kemudian berlangsung lebih terbuka dengan pertimbangan-pertimbangan yang rasional. Semisal rumusan mengapa pihak investor dan warga harus sepakat dengan beberapa syarat. Tercapainya permufakatan dua pihak tak lepas dari usaha Bamus untuk memediasi tiap proses negosiasi dengan netral dan menghasilkan kesepakatan pihak apartemen untuk harus mengkaji kembali amdal, pembangunan yang jujur, bertanggung jawab terhadap kerusakan lingkungan, serta pembangunan balai RW.

Kedua, perseteruan antar warga Manggung dan Karangwuni. Anggota Bamus mengakui ada perselisihan di wilayah itu. Persoalan tersebut biasa tapi karena salah satu wilayah merasa dirugikan, perdebatan tidak bisa dihindari.[33] Kerugian salah satu pihak disebabkan adanya dampak lingkungan yang serius. Masing-masing pihak saling menelanjangi kesalahan program pembangunan drainase yang melibatkan pihak ketiga.[34] Meski pihak ketiga dalam

(Hasil wawancara bersama Ketua RT 05 RW 02 Mas Suheriyanto Kampung Purwodadi, Seturan)

32 Saya sebagai anggota Bamus hanya bisa memediasi setiap pihak, terutama pihak apartemen yang ingin ditemani jika berkepentingan dengan warga, ya saya hanya bisa jadi pembuka gitu dan menengahi. (Penjelasan dari anggota Bamus Pak Sumarno dapil Seturan)

33 Jadi isu akan menimbulkan percikan peredebatan jika isu pembangunan itu berada di batasan wilayah dengan tetangga sebelah warga. Dusun saya Manggung di sebelah saya Karangwuni. Jadi soal pembahasan drainase, di Karangwuni udah gak berfungsi yang kena malah Manggung, jadi akhirnya malah disebabkan pihak pengembang yang gak konfirmasi sama kampung di sebelahnya atau atasnya. (Hasil wawancara dengan anggota Bamus dari dapil Karangwuni, Pak Yunarto).

34 ***Pihak Manggung;*** Kami ingin aliran drainase daerah Manggung itu lancar Pak, tapi kenyataannya yang sebelah itu biang masalah, kita udah gak dikasih jalan

hal ini tidak dihadirkan dalam proses penyelesaian konflik tapi argumentasi masing-masing pihak menjadi menarik karena alasan yang logis yang proporsional. Untuk meredam ego masing-masing pihak, Bamus menggambarkan risiko dan menimbang konsekuensi untuk menghasilkan jalan tengah yang bisa ditempuh.[35] Risiko ini digambarkan oleh ahli sipil yang sengaja dihadirkan oleh Bamus untuk bisa memecahkan kompleksitas perdebatan jalur drainase yang tidak berfungsi lagi.

Ketiga, kondisi yang sempat memanas di Ambarukmo tergolong unik. Warga menyerang argumentasi Bamus. Protes ini terjadi karena secara otonom lahir dari kebutuhan mendesak yang selama ini tidak pernah mendapat respon melalui prioritas isu dari pihak Bamus.[36] Lebih lanjut lagi, narasumber bercerita jika beberapa argumen yang

---

airnya, gak berfungsi lagi jalur ke daerah bawah. Kalo mereka gak benerin, kita bongkar aja, itu juga pengaruh si pengembang punya bangunan di daerah aliran drainase***. Pihak Bamus;*** Ini perlu dirapatkan oleh dua belah pihak, karena Bamus merasa perlu mendengarkan dari tidak hanya satu pihak, tetapi juga pihak yang dipermasalahkan dengan tujuan agar lebih transparan titik masalahnya, jadi biar jelas kita musyawarahkan bersama perwakilan kampung sebelah. ***Pihak Karangwuni;*** Perihal drainase sepemahaman kami itu menjadi tanggungjawab dari pihak pengembang yang punya kepentingan wilayah teknis. Jika warga Manggung ingin drainasenya lancar kan tinggal perbaiki yang rusak atau cari saluran lain buat airnya ngalir lagi. Lagian dari pihak kita gak ada maksud apa-apa dan kitapun baru tau kalo timbul masalah di Manggung. (Ketiga kutipan wawancara dari masing-masing pihak dijelaskan langsung oleh Pak Yunarto dengan substansi perdebatan yang sama saat proses musyawarah berlangsung).

35 Soal Karangwuni tidak sepenuhnya salah karena pihak ketiga tidak benar-benar serius dalam memperhatikan dampak lingkungan ke daerah Manggung, sebenarnya warga Manggung bisa membuka aliran air baru tapi gak harus ngerombak yang di daerah Karangwuni. (Hasil wawancara dengan anggota Bamus dari dapil Karangwuni, Pak Yunarto).

36 Musrembangdus renov balai dusun, dusun malah yang dilihat kebutuhan umum, yang spesifik nya malah gak, harusnya yang spefisik itu langsung benar-benar nyentuh masalah hidup warga ituloh. (Pernyataan dari salah satu Ketua RT yang ada di wilayah Ambarukmo. Nama narasumber tidak bisa di cantumkan peneliti karena tidak memperoleh izin).

dilontarkan saat musyawarah terbilang pedas. Perdebatan yang berhasil memicu amarah ini membuat semua partisipan sepakat dan mendukung penuh proposal yang diajukan oleh Ketua RT. Padahal beberapa pengurus termasuk dukuh saat itu berbeda prioritas. Atas dasar pertimbangan data yang kuat, Bamus menyetujui prioritas program kesejahteraan yang menjadi tuntutan utama.[37]

Kontestasi pergulatan argumen dari ketiga kasus di atas terlampau jauh dengan musyawarah pada isu umum. Secara deskriptif, peneliti dapat menggambarkan jika forum musyawarah dalam isu umum hanya sebatas konfirmasi dengan ketukan palu tanpa perdebatan. Rendahnya gairah peserta untuk terlibat perdebatan yang substantif berimplikasi pada *output* yang tidak berbobot dan terbatas suara mayoritas. Meski demikian, Bamus tetap bersikap independen terhadap prioritas program yang diajukan oleh partisipan. Bamus berusaha menampung semua usulan dan mendengarkan ahli saat memaparkan deskripsi sebuah program.[38] Lemahnya kapasitas Bamus dalam memediasi isu umum ternyata diikuti cara bagaimana Bamus menimbang tiap argumen. Dalam isu umum, Bamus cenderung melihat status sosial-politik seorang partisipan.[39] Alasan ini berbeda jika kita merujuk pada

37 Pasti beda pandangan soal musyawarah renovasi balai dusun, sementara yang mendesak itu kebutuhan hidup warga, ada yang gak kebagian raskin, anak-anaknya susah sekolah, teori sama praktek gak sesuai. Maksud saya itu kita punya program satu itu dulu yang kita jalankan yang warga benar-benar butuhin, kalo sudah ada itu ya jangan dialihkan. (Pernyataan dari salah satu Ketua RT yang ada di wilayah Ambarukmo. Nama narasumber tidak bisa di cantumkan peneliti karena tidak memperoleh izin)

38 Kita biarin kalo mereka pada pengen usul apa, ini hanya keperluan biasa ya bangun gapura, jalan, atau acara selamatan kampung, bantuan pendidikan kita tamping aja, biasanya urusannya cepat. Pihak kabag pembangunan itu jadi tugasnya yang ngejelasin itu gimana-gimana ntar pada ngerti juga warganya. (Hasil wawancara bersama dengan Ketua dan sekertaris Bamus)

39 Banyak yang ngomong biasa, ada yang hanya diam, ada juga yang wah ide-idenya itu teori bangat Mas, tapi kan kita liat orangnya, kalo hanya datang tiba-tiba trus gak ada kabar ya sama aja, kita biasa merhatiin kalo ada orang yang memang jadi aktor utama dan mereka ini memang disegani, biasa pensiunan, atau guru besar

proses musyawarah sensitif, yang menekankan pada logisnya alasan suara mayoritas dan dimbangi Bamus dengan kehati-hatian dalam mendengarkan pihak-pihak yang sedang berdebat.

Proses Bamus Menimbang

Perjalanan Bamus dalam beberapa kasus menegaskan pilihan tidak mengintervensi argumen agar perdebatan dalam musyawarah bisa dipertahankan. Keterbatasan Bamus dalam menimbang perlu dikritisi lebih jauh untuk memaknai sikap politik tersebut.

Gambar: Proses mendengar dan menimbang oleh Bamus[40]

Isu	Sikap Independensi Bamus	Proses Menimbang
Umum	• Perspektif pemerintahan • Mendengar sang ahli • Tidak intervensi	Status sosial-politik peserta
Sensitif	• Mendengar masing-masing pihak	Mayoritas + Alasan logis

Proses Bamus mendengarkan musyawarah memiliki sikap yang hampir sama dalam dua wilayah isu yang berbeda. *Pertama*, Bamus sebagai bagian dari pemerintahan desa memiliki pandangannya sendiri dari aspek administrasi maupun anggaran. Bamus merasa perlu untuk mendengarkan masyarakat biasa, pengurus dusun, atau pihak yang berkepentingan. *Kedua,* Bamus memberikan ruang lebih bagi para ahli. Bamus mengakui mereka mampu memberikan penjelasan yang lebih detil dan solutif di hadapan para peserta. Partisipan minoritas

ya minimal yang kami kenal. Intinya kita pasti dengar dari pengurus dusun, karna mereka yang lebih tau. (Pernyataan dari Ketua Bamus dan Pak Sumarno)

40 Tabel ini merupakan merujuk pada temuan peneliti tentang bagaimana sikap yang diambil oleh Bamus serta faktor-faktor yang menjadi pertimbangn saat musyawarah. Rangkuman data ini adalah hasil dari filterisasi dari tiga kasus pergulatan argumen yang terjadi di dusun Ambarukmo, Karangwuni, dan Seturan.

bisa menerima dengan *legowo* hasil kemufakatan. *Ketiga* ini membuat Bamus perlu diapresiasi karena netralitas kelembagaan digambarkan dengan berusaha tidak memobilisasi peserta untuk berpihak. Alasan ini dinilai peneliti efektif merangsang proses perdebatan agar terus berlangsung. Sehingga peserta mampu menawarkan ide-ide kreatifnya untuk mempertahankan proposal yang mereka tawarkan. Sikap untuk tidak mengintervensi pendapat dipilih dengan mempertimbangkan posisi Bamus yang bertugas sebagai mediator dan berusaha mencari jalan terbaik.

Sementara dalam proses menimbang, hal yang tidak disarankan Fishkin justru terjadi. Pertimbangan yang ditawarkan partisipan harusnya bisa diakomodasi tanpa tebang pilih. Terlepas dari siapa yang menawarkan alternatif tersebut (Pitkin, 1967). Esensi dari musyawarah desa yang menjamin adanya keadilan tidak tercapai dalam isu umum. Keadilan bagi semua warga desa memperoleh tempat yang sama dalam mempengaruhi dan menentukan kebijakan desa. Bukan sebaliknya, Bamus sebagai mitra pemerintah desa harusnya memanfaatkan kontribusi aspirasi warga yang beragam ini sebagai jalan keluar dari persoalan dan tantangan yang dihadapi desa (Rozaki & Yulianto, 2015: 3-4). Kritik lainnya atas sikap Bamus ini adanya ketakutan yang menghidupkan fenomena *elite capture* dalam forum musyawarah yang seyogyanya diperuntukkan untuk membangkitkan keberanian warga dalam menyampaikan aspirasi. Menurut peneliti sikap ini bisa diimbangi dengan profesionalitas panitia musyawarah dalam menginjeksikan semangat dan keberanian dari warga untuk bisa menyuarakan aspirasi. Suara siapapun menjadi tumpuan pemerintah desa untuk menghasilkan kebijakan yang berpihak dan revolusioner.

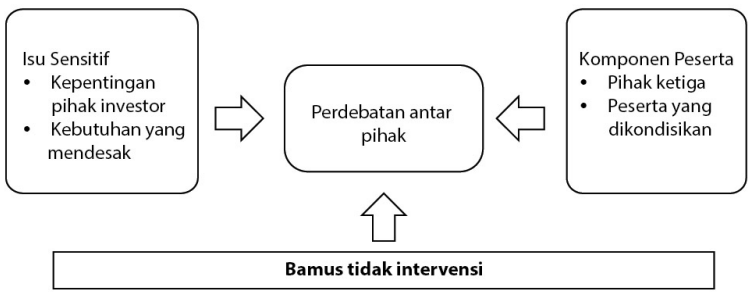
Lain halnya dalam isu sensitif, sikap Bamus yang obyektif terbentuk karena kehadiran investor yang memiliki kepentingan. Musyawarah ini cenderung berisiko. Maka langkah untuk mendengarkan semua argumentasi ditempuh untuk memastikan kebijakan disepakati oleh mayoritas. Harapannya, keputusan yang keluar dapat meminimalisir

potensi konflik jika ada partisipan yang dirugikan oleh keputusan itu. Jangan sampai suara mayoritas muncul dari *voting*. Jika mekanisme ini terjadi tanpa perdebatan, *voting* bisa menjadi salah satu faktor yang mampu menggerus nilai-nilai demokrasi deliberatif yang ideal.

Faktor Pendukung Perdebatan Musyawarah

Kegiatan musyawarah di desa fluktuatif. Keadaan ini dipengaruhi oleh beberapa faktor pendukung. Umumnya warga akan sepakat jika berada dalam isu kebutuhan bersama. Sementara itu, kecil kemungkinaannya warga sepakat melalui proses perdebatan serius. Sederhananya warga dapat menerima jika argumen tersebut rasional untuk dipahami. Sementara yang tidak sepakat kebanyakan hanya menjadi "bumbu" dalam musyawarah dan tak merespon serius. Uraian selanjutnya akan menjelaskan bagaimana perselisihan pendapat mampu menghidupkan proses musyawarah.

Gambar: Situasi Pendukung Perdebatan Musyawarah[41]



Pertama terkait isu spesifik tentang musyawarah dusun (Lascher,

41 Dari sini peneliti menyimpulkan sementara, bahwa untuk bisa menghidupkan proses musyawarah yang berbobot, maka faktor isu, netralitas Bamus, dan variasi peserta yang dikondisikan menjadi faktor utama apakah sebuah musyawarah di tingkat dusun bisa dengan serius ditanggapi oleh peserta atau tidak.

1996: 501-519). Jika isu yang diangkat pembangunan fasilitas, peserta musyawarah *manut* bahkan tak ada perdebatan. Anggota Bamus sekalipun hanya menyampaikan informasi. Jika sepakat forum langsung diakhiri tanpa ada protes dari warga. Ironisnya, skema musyawarah UU Desa ini menjadi anomali di tingkat dusun. Musyawarah umum yang seharusnya penting malah tidak mendapat perhatian Bamus. Sehingga dibutuhkan keseriusan Bamus untuk mengarusutamakan musyawarah sebagai media keterlibatan aktif dari warga.

Di lain kesempatan, kehadiran investor membuat masyarakat merasa memiliki *common enemy*. Pandangan ini menjadi pemicu mengapa musyawarah dalam arena kepentingan investor membuat warga lebih bergairah dibanding musyawarah pembangunan desa. Gairah ini hadir karena masyarakat tak ingin rugi dan memperoleh jaminan dari dampak pembangunan yang merugikan. Hal ini terlihat dari proses negosiasi kasus pembangunan apartemen. Masyarakat menuntut amdal yang transparan karena risiko krisis air akan melanda mereka di kemudian hari. Begitu juga dengan kasus drainase yang menyebabkan dampak lingkungan bagi salah satu kampung. Penyebab utamanya datang dari aktor yang sama, yaitu investor.

Selain itu, permasalahan mendesak juga memaksa warga desa untuk ambil bagian dalam perdebatan musyawarah dusun. Warga desa merasa perlu bersuara karena tidak linier dengan responsivitas Bamus dalam memahami persoalan warga. Minimnya daya tanggap Bamus merupakan konsekuensi latar belakang keanggotan Bamus. Mereka tidak mampu mewakili kelompok-keleompok rentan. Kelompk rentan dalam pusaran protes di dusun tersebut didominasi oleh ibu-ibu rumah tangga. Perempuan yang diwakili oleh ibu-ibu rumah tangga ini menarik jika kita telisik lebih jauh. Mereka lebih peka terhadap kebutuhan "perut" atau kesejahteraan rumah tangga dibandingkan dengan anggota Bamus yang semuanya diwakili oleh laki-laki.[42] Diakui

42 Kritik ini disampaikan oleh salah satu peserta yang bertanya kepada peneliti yaitu Ibu Novi, KPPI DIY, **peneliti aktif dan advokat yang fokus pada isu-isu femi-**

oleh penulis, perspektif gender dalam penelitian ini menjadi salah satu limitasi agenda riset. Tapi jika dikaitkan dengan indikator Fishkin terkait keberagaman perspektif, salah satu konsekuensinya adalah beberapa persoalan tidak sepenuhnya bisa diatasi oleh aktor dengan latar belakang homogen. Sehingga kekayaan perspektif dalam proses deliberasi menjadi sangat penting.

Kedua, variasi keberagaman peserta. Variasi peserta dalam musyawarah kadang tak memenuhi keterwakilan unsur warga sektoral dan rentan. Dalam kesempatan kali ini peneliti menyebutnya dalam keadaan yang kondisional. Kondisional adalah ketergantungan pada isu yang akan dibahas. Jika sensitif maka ada usaha dari kelompok warga atau Bamus untuk menghadirkan orang-orang pilihan dengan tujuan tertentu. Orang-orang pilihan ini biasanya berasal dari unsur tokoh masyarakat yang berfungsi untuk meminimalisasi konfik atau yang berpengalaman dalam strategi memainkan manuver saat musyawarah. Kehadiran partisipan yang dikondisikan bisa dilihat dengan dua perspektif yang berbeda. Semangat positif yang mengindikasikan keseriusan warga dalam bermusyawarah dan strategi mengkondisikan partisipan oleh sekelompok orang. Ini perlu diantisipasi karena cara ini berpotensi menutup akses warga yang rentan untuk hadir dan terlibat aktif di forum.

Komponen terakhir berupa independensi Bamus dalam musyawarah yang perlu diapresiasi. Keterlibatan Bamus dalam aktivitas lobi membuat Bamus mampu memposisikan dirinya sebagai jembatan yang netral untuk menyampaikan pesan antar pihak. Sikap Bamus yang tetap independensi merupakan jaminan proses deliberasi berlangsung tanpa rekayasa atau merugikan pihak lain. Kedewasaan Bamus dalam bersikap netral merupakan bentuk afirmasi atas apa yang dicita-citakan oleh Bessette (1994: 46-54) tentang karakteristik institusi khusus dalam memediasi tiap proses deliberasi. Desain kelembagaan

---

nisme. Presentasi peneliti di Simposium Nasional Demokrasi Desa, 12-13 Januari 2013 yang diselenggarakan oleh IRE.

Bamus sepenuhnya diakomodasi melalui UU Desa. Sehingga Bamus adalah bentuk nyata dari konsep-konsep besar yang selama ini menjadi harapan ilmuwan politik pada lembaga yang membuka pikiran dan menjaga netralitas dalam memediasi musyawarah.

Kelumpuhan Musyawarah

Proses deliberasi di tingkat dusun memiliki beberapa hal yang perlu disoroti untuk membenahi kelumpuhan musyawarah. Sadar atau tidak, masalah ini menjadi penghambat efektivitas musyawarah desa. Contohnya kapasitas mediator Bamus untuk menyelenggarakan musyawarah yang layak atau tidak. Sayangnya, kemampuan memancing insiasi warga dalam perdebatan subtansi proposal umum minim. Faktor isu menjadi penentu musyawarah bergairah atau tidak, ramai dengan perdebatan atau tidak. Minimnya kapasitas Bamus bisa diatasi dengan meningkatkan *political credibility.* Prosesnya bisa dimulai dari pemilihan anggota Bamus yang transparan dan kompetitif, kemampuan kognitif dan pengalaman dalam arena politik pemerintahan desa, serta keberpihakan terhadap kepentingan warga rentan.

Pendekatan yang digunakan Bamus dalam merespons kebutuhan warga juga harus ditekankan pada pengarusutamaan program yang berbasis pada kesejahteraan dan pemberdayaan warga. Pembangunan yang berorientasi pada pengadaan infrastruktur fisik belum mampu menyentuh akar masalah. Keadaan wilayah desa yang maju bukan berarti menggerus responsivitas Bamus dan asumsi wilayah urban cenderung memiliki kondisi sosial ekonomi yang sejahtera.[43] Tergerusnya responsivitas Bamus terhadap persoalaan warga tak lepas dari ketidakmampuan Bamus mengakomodasi keterwakilan kelompok rentan. Selain itu, prioritas proposal dilihat peneliti se-

43 Tanggapan yang diberikan oleh Pak Damar, Percik Salatiga, presentasi peneliti di Simposium Nasional Demokrasi Desa, 12-13 Januari 2013 yang diselenggarakan oleh IRE.

bagai mekanisme yang bisa membatasi keberagaman ide. Tapi skala prioritas ini juga relevan untuk mendorong inisiasi aktif warga dalam menentukan solusi persoalaan.

Ada beberapa kesimpulan dari pembahasan tentang deliberasi di tingkat dusun di atas. *Pertama*, informasi yang relevan dapat didistribusikan Bamus dengan terbuka tanpa pembatasan warga. Informasi ini bisa berbeda kapasitasnya. Tergantung faktor kepentingan dan kedekatan partisipan. *Kedua*, variasi peserta musyawarah bergantung pada komposisi dan kebutuhan manuver dalam forum. Sejauh ini musyawarah desa yang seharusnya diprioritaskan warga ternyata berlangsung terbatas pada amanat UU. Ini terlihat jelas dalam beberapa kasus yang dihadirkan. Musyawarah yang melibatkan kepentingan investor menjadi lebih menarik dibanding diskusi anggaran tahunan. Selain itu, pengambilan keputusan oleh Bamus memiliki kecenderungan untuk menimbang dari beragam perspektif. Sementara sikap Bamus yang mereduksi keadilan demokrasi terlihat dari status sosial politik warga yang memperoleh porsi lebih besar dalam musyawarah. Ketidakadilan yang diperlihatkan melalui sikap Bamus ini masih bisa diimbangi dengan sikap independensi Bamus dalam memperkarakan dua isu dalam musyawarah.

Rekomendasi

Uraian di atas menggambarkan sebagian masalah Bamus dalam menentukan kebijakan. Ditambah lagi dengan temuan lapangan yang menjadi anomali dari aspek normatif. Berhubungan dengan peran Bamus, penulis merekomendasikan hal-hal yang perlu dipertegas dalam payung hukum kebijakan untuk memperbaiki kehidupan berpolitik di tingkat desa.

Kapasitas Bamus. *Pertama,* tentang transparansi pemilihan Bamus. Proses pemilihan Bamus harus dievaluasi agar transparan dan sesuai aturan. Tujuannya, anggota terpilih lahir dari proses penilaian kapasitas sosial politiknya oleh warga dalam merespon isu-isu warga.

Kedua, tentang orientasi pengambilan kebijakan Bamus. Bamus wajib mengedepankan paradigma kesejahteraan dan pemberdayaan, bukan pengadaan pembangunan fisik berupa gedung.

Membidik arena kebijakan. *Pertama,* paradigma representasi**.** Pemerintah sudah tegas memberikan porsi kelompok rentan di desa sebagai unsur keterwakilan yang harus terpenuhi dalam keanggotan Bamus. Ini perlu dilakukan untuk membatasi ruang gerak elit baru di desa dan menjamin suara kelompok rentan bisa terakomodasi dalam musyawarah. *Kedua,* kita perlu menggaungkan Permendes Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib Dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa. Kebijakan ini secara minimal dinilai mampu mendorong proses deliberasi yang ideal seperti cita-cita Fishkin.

Daftar Pustaka

Buku

Bessette, J. (1994). *The Mild Voice of Reason.* Chicago: University of Chicago Press.

Carson, L. & Hartz-Karp, J. (2005). "Adapting and Combining Deliberative Designs" dalam J. Gastil & P. Levine (eds), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*. San Francisco: Jossey-Bass. 120-138.

Fishkin, JS. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy & Public Consultation.* New York: Oxford University Press.

Kumpulan Materi Peningkatan Kapasitas Badan Permusyawaratan Desa oleh Kementerian Dalam Negeri RI, Balai Besar Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Malang 2012.

Mashuri, M. (2013). *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia.* Yogyakarta: PolGov.

Nadlirun (2012). *Mengenal lebih dekat demokrasi di Indonesia.* Jakarta: PT. Balai Pustaka Pelajar.

Nazir, M. (1998). *Metode Penelitian.* Jakarta: PT. Galia Indonesia.

Pitkin, H. (1967). *The Concept of Reoresentation.* Barkeley: University of California Press.

Rozaki, A. dan Yulianto, S. (2015). *Pelembagaan Demokrasi melalui Musyawarah Desa.* IRE: Yogyakarta.

Sukandarrumidi (2006). *Metodologi Penelitian: Petunjuk Praktis untuk Peneliti Pemula.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Zittel, T. & Fuchs, D. (2007). *Participatory Democracy and Political*

Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In? London: Routledge.

Jurnal

Cahyono, H. (Ed.) (2005). "Konflik Elit Politik di Pedesaan: Relasi antara BPD dan Pemerintah Desa," *Jurnal Penelitian Politik LIPI*, Vol. 2, No 1.

Lascher, E. (1996). "Assessing Legislative Deliberation: A Preface to Empirical Analysis," *Legislative Studies Quarterly,* Vol. 21, No. 4.

Fung, A. (2005). "Deliberation Before the Revolution", *Political Theory*, Vol. 33, No. 2.

Habermas, J. (1974). "The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964)", *On New German Critique*, No. 3.

Hikckerson, A., & Gastil, J. (2008). "Assesing the Difference Critique of Deliberation: Gender, Emotion, and the Jury Experience", *Communication Theory*, 18, 281-303.

Hansagne (2006). "Answering Questions in Parliament During Budget Debates: Deliberative Reciprocity and Globalisation in Western Europe", *Parliamentary Affairs*, Vol. 64 No. 1, 153–174.

Hughes, C. (2005). "Candidate Debates and Equity News: International Support for Democratic Deliberation in Cambodia", *Pacific Affairs*, Vol. 78, No. 1.

Jame, M.R. (2015). "Constituency Deliberation", *Political Research Quarterly*, Vol. 68 (3), 552 –563.

Mcafee, N. (2004). "Three Models of Democratic Deliberation", *The Journal of Speculative Philosophy*, Vol. 18, No. 1.

Olsen, E. D. H. & Trenz, H. J. (2014). "From Citizens' Deliberation to Popular Will Formation? Generating Democratic Legitimacy in Transnational Deliberative Polling", *Political Studies*, Vol. 62, 117–133.

Online

http://depokkec.slemankab.go.id/desa/desa-caturtunggal

http://www.harianjogja.com/baca/2015/12/14/investasi-sleman-wow-pendapatan-desa-condongcatur-mencapai-rp5-miliar-setahun-670636

Regulasi

UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Reposisi Representasi BPD Menuju Pelembagaan Proses Demokratisasi Desa

Muhammad Hidayanto & Yonathan H. Lopo

Pengantar

Konsekuensi paling sulit dari proses demokratisasi adalah proses institusionalisasi. Pelembagaan proses demokratisasi membutuhkan energi yang besar dari masyarakat dibanding sekadar menciptakan lembaga demokrasi. Penciptaan lembaga demokrasi sebenarnya mudah dan tak membutuhkan waktu lama. Pembentukan BPD misalnya. Sedangkan pelembagaan proses demokratisasi di desa merupakan proses panjang untuk menumbuhkan kehidupan demokratis dalam tiap institusi politik.

Usaha menghadirkan lembaga demokrasi desa, tidak serta-merta dapat menghadirkan kehidupan yang demokratis. Justru pengalaman regulasi desa yang mengatur pengelolaan lembaga demokrasi selama ini, sering berhadapan dengan situasi dilematis. Ketika lembaga demokrasi desa diberi wewenang besar, yang tercipta adalah situasi konfliktual yang dapat mengancam kelangsungan demokrasi. Begitu pun kala kewenangannya diperlemah, yang terjadi adalah penyelewengan kekuasaan dan cenderung koruptif.

Hal tersebut dapat diamati di beberapa regulasi yang mengatur

BPD sebagai lembaga demokrasi desa. Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, Badan Perwakilan Desa (BPD) hadir dengan kewenangan besar (*powerfull*) untuk mengontrol pemerintah desa. Melalui kewenangan tersebut, lembaga ini kerap digunakan pihak yang berseberangan untuk menekan pemerintah desa, bahkan memakzulkan kepala desa. Akhirnya, regulasi ini rentan menciptakan situasi konfliktual antara kepala desa dan BPD.

Sebaliknya, ketika kewenangan BPD diperlemah, dengan mengubah Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa sesuai UU Nomor 32 Tahun 2004, kepala desa dan perangkatnya rentan menyelewengkan kekuasaan. Pengawasan terhadap pemerintah desa tidak terjadi karena dominasi kepala desa begitu kuat dalam menentukan kebijakan desa. Alih-alih mendorong proses demokratisasi, BPD justru terjebak dalam pola kolutif, bersama kepala desa melakukan korupsi.

Kehadiran UU Nomor 6 Tahun 2014 setidaknya membawa pendekatan baru dalam mengelola lembaga demokrasi desa. Regulasi baru ini belajar dari pengalaman regulasi sebelumnya dengan memberikan kewenangan yang berimbang (*chek and balances*). Kedudukan kepala desa dan BPD setara. Tak ada yang saling mendominasi. Dalam UU Nomor 6 Tahun 2014, fungsi legislasi BPD memang dilemahkan. Tapi fungsi politiknya (representasi, kontrol dan deliberasi) diperkuat (Eko, 2015). Tapi pelemahan fungsi legislasi BPD tak membuat peran kepala desa mendominasi. Justru melalui penguatan fungsi politiknya, BPD bisa berperan menghadirkan kehidupan demokrasi di setiap institusi.

Maka pelembagaan proses demokratisasi di desa sangat bergantung pada sejauh mana fungsi lembaga demokrasi desa bekerja. Kehadiran BPD sebagai lembaga demokrasi sangat dibutuhkan karena kedudukannya sangat dekat dengan pemerintah desa. Kehidupan demokrasi akan hadir di setiap institusi yang ada jika fungsi BPD berjalan sesuai regulasi.

Dalam UU Nomor 6 Tahun 2014, BPD adalah lembaga demokrasi yang keanggotaannya berasal dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah. Definisi tersebut menegaskan BPD merupakan lembaga desa yang memiliki fungsi representasi. Keberadaannya sebagai lembaga representasi lokal memiliki peranan penting dalam menciptakan proses demokratisasi di desa. Representasi BPD itu terwujud dalam upaya menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat melalui ruang partisipasi terbuka yang memberikan kesempatan sama.

Representasi BPD berangkat dari kepentingan yang beragam dan tersebar di tiap wilayah desa. Setiap kepentingan tersebut terakomodir dalam institusi kepentingan. Institusi kepentingan di sini bisa lahir dari masyarakat atau bentukan pemerintah. Sutoro Eko (2015) menyebut institusi kepentingan yang dibentuk dari masyarakat secara mandiri sebagai *civil institution* atau organisasi warga.

Dengan demikian, keberadaan institusi kepentingan sebagai wadah representasi semestinya dapat bertautan dengan BPD sebagai lembaga representasi desa. Fungsi representasi BPD harus dapat melampaui keterwakilan wilayah untuk menghampiri setiap kepentingan yang terakomodir dalam institusi kepentingan. Kedekatan dengan institusi kepentingan yang ada menjadi kunci utama fungsi representasi BPD bekerja.

Praktik di lapangan menunjukan posisi representasi BPD baru sebatas pemenuhan unsur keterwakilan tokoh masyarakat di tiap wilayah. Tokoh masyarakat yang dimaksud adalah mereka yang memiliki pengaruh di tengah masyarakat dan diklaim mewakili kelompok tertentu. Atau dengan kata lain, pemaknaan representasi BPD belum menyentuh substansi representatifnya, melainkan sekedar mekanisme proseduralnya. Maka menjadi sulit untuk menghindarkan diri dari elitisme yang kerap menjebak institusi perwakilan semacam BPD.

Dalam situasi ini, kepentingan—masyarakat (*public*) dan kepenti-

ngan pribadi menjadi kabur dan sulit diidentifikasi. Kesenjangan terjadi dengan institusi kepentingan yang tersebar di tiap wilayah. Saluran aspirasi masyarakat tersumbat, musyawarah desa hanya bersifat seremonial. Alih-alih menciptakan proses demokratisasi di desa, BPD justru mewadahi terjadinya pembajakan elite (*elite capture*).

Karena itu, reposisi representasi BPD menjadi penting. Reposisi dimaksudkan untuk meletakan representasi BPD dalam makna yang substansial, tak sebatas prosedural semata. Representasi substansial di sini menyangkut tiga hal, yaitu kontrol masyarakat terhadap BPD, kedekatan atau interaksi dengan institusi kepentingan, dan kontrol BPD terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa.

Popular Control dan *Political Equality*

Beetham (1999) mengemukakan pemerintahan demokrasi "*is based on popular control and political equality*" (berlandaskan pada kontrol masyarakat dan kesetaraan berpolitik). Maka pemerintahan desa yang demokratis adalah pemerintahan yang dalam penyelenggaraannya didasarkan atas kontrol masyarakat dan adanya kesetaraan politik warga.

Menurut UU Nomor 6 Tahun 2014, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah institusi demokrasi perwakilan desa, meskipun lembaga ini bukan parlemen atau lembaga legislatif seperti DPR. Terjadi pergeseran kedudukan BPD dari UU Nomor 32 Tahun 2004 ke UU Nomor 6 Tahun 2014. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, BPD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan desa bersama pemerintah desa. Artinya, BPD ikut mengatur dan mengambil keputusan desa. Di sini fungsi hukum (legislasi) BPD relatif kuat. Namun UU Nomor 6 Tahun 2014 mengeluarkan (eksklusi) BPD dari unsur penyelenggara pemerintahan dan melemahkan fungsi legislasi BPD. BPD menjadi lembaga desa yang melaksanakan fungsi pemerintahan sekaligus menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa. Mereka mengawasi kinerja kepala desa dan

menyelenggarakan musyawarah desa. Ini berarti eksklusi BPD dan pelemahan fungsi hukumnya tergantikan dengan penguatan fungsi politik (representasi, kontrol dan deliberasi).

Wacana mengenai penguatan kelembagaan demokrasi di desa berlangsung dengan penguatan fungsi BPD sebagai jantung demokrasi di desa. Upaya reposisi fungsi BPD menuju demokrasi desa yang lebih bermartabat dapat dilakukan dalam beberapa cara. *Pertama,* sebagai upaya mewujudkan *popular control* atas penyelenggaraan pemerintahan di desa. BPD harus penyelenggaraan pemerintahan bukan pada lembaga-lembaga pemerintahan melainkan pada kemampuan warga desa dalam mengendalikan keputusan publik dan melaksanakan kontrol terhadap aparat desa. *Kedua*, BPD memiliki peran besar untuk memastikan setiap warga desa setara secara politik dalam dinamika pemerintahan desa. Kesetaraan dalam hal ini bukan sebatas *one man one vote* seperti dalam logika pemilu, tetapi tentang *value.*

Popular Control BPD

Pertanyaan kunci yang hendak dibahas di sini adalah bagaimana BPD memastikan rakyat tetap menjadi pemilik kedaulatan yang sah melalui instrumen representasi politik warga. Seperti dipaparkan sebelumnya, UU Nomor 6 Tahun 2014 memperkuat fungsi politik BPD. Fungsi kontrol tersebut berwujud upaya pengawasan pada kinerja kepala desa.

Sutoro Eko (2015) menjelaskan posisi baru BPD dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 akan menimbulkan beberapa kemungkinan *plus-minus* relasi antara kepala desa, BPD, dan masyarakat. Penjelasannya adalah sebagai berikut:

> "[pengaruh dari posisi baru BPD tersebut adalah] *Pertama*, fungsi politik BPD yang menguat akan memperkuat kontrol dan legitimasi kekuasaan kepala desa. Pada saat yang sama musyawarah desa akan menciptakan kebersamaan (kolektivitas) antara pemerintah desa, BPD, lembaga kemasyarakatan dan unsur-unsur masyarakat

> untuk membangun dan melaksanakan visi-misi perubahan desa. Musyawarah desa juga menghindarkan relasi konfliktual *head to head* antara kepala desa dan BPD. *Kedua,* kepala desa yang mempunyai hasrat menyelewengkan kekuasaan bisa mengabaikan kesepakatan yang dibangun dalam pembahasan bersama antara kepala desa dan BPD maupun kesepakatan dalam musyawarah desa. Kepala desa bisa menetapkan APBDesa dan peraturan desa secara otokratis dengan mengabaikan BPD dan musyawarah desa, meskipun musyawarah tetap ditempuh secara prosedural. Tindakan hal ini yang terjadi maka untuk menyelamatkan desa sangat tergantung pada bekerjanya fungsi politik (fungsi kontrol) BPD dan kuasa rakyat."

Meskipun kontrol terhadap pemerintah desa telah diamanatkan akan dilakukan oleh BPD sebagai lembaga representatif, bukan berarti kontrol langsung masyarakat tidak ada atau dilemahkan. Dalam persepektif *popular control*, kehadiran kontrol masyarakat ditandai dengan adanya pengaruh masyarakat secara langsung atas arah kebijakan dan terhadap penyelenggara pemerintah desa. BPD adalah bagian dari penyelenggara pemerintah desa sekaligus pengawas kinerja pemerintah desa. Karena itu, kontrol masyarakat berlangsung dua arah dan dua tahap.

Pertama, masyarakat desa melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa dalam wujud arah kebijakan tentang kepentingan dan kebutuhan masyarakat serta kontrol terhadap penggunaan dana desa. Kontrol di sini menjelaskan arah kontrolnya terhadap pemerintah desa dan BPD yang memperjuangkan kepentingan masyarakat. *Kedua*, masyarakat desa melakukan kontrol terhadap fungsi representasi BPD. Dalam hal ini, apakah kepentingan BPD selaras dengan kepentingan masyarakat.

Dengan demikian, kontrol masyarakat dalam perspektif *popular control* berbentuk kontrol langsung, yakni terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Adapun kontrol tidak langsung adalah kontrol masyarakat terhadap BPD dan bekerjanya fungsi representatif.

Political Equality

Konsideran Pasal 56 UU Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Konsideran itu menjelaskan dua hal. *Pertama*, anggota BPD adalah beberapa masyarakat desa yang merupakan perwakilan dari seluruh masyarakat berdasarkan keterwakilan wilayah. *Kedua*, mekanisme perekrutan anggota BPD dilakukan secara demokratis. Dari penjelasan tersebut, mekanisme perekrutan anggota BPD menggunakan sistem perwakilan.

Mekanisme perekrutan anggota BPD yang menggunakan sistem perwakilan tidak dapat terhindarkan dari makna ketidaksetaraan. Yang dimaksud dengan makna ketidaksetaraan adalah mekanisme perwakilan dalam BPD yang hanya berlaku bagi sebagian masyarakat hak untuk mengambil keputusan-keputusan politis atas nama masyarakat desa.

Dalam perspektif *political equality*, kesetaraan politik dapat tercapai jika semua masyarakat desa memiliki hak sama untuk memangku jabatan publik, menyuarakan isu publik, dan bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan. Tapi faktanya kebanyakan sistem demokrasi perwakilan tidak sepenuhnya memenuhi kriteria di atas. Hal tersebut terjadi karena kesetaraan politik secara substansial terhambat oleh perbedaan-perbedaan sistematis dalam hal kekayaan, waktu, akses, dan sumber-sumber lain.

Musyawarah desa, seperti yang diformulasikan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 dapat menjadi arena untuk mendapatkan kesetaraan politik secara substansial. Secara historis, musyawarah desa merupakan tradisi yang sudah melekat dalam masyarakat lokal Indonesia. Sebagaimana dijelaskan Sutoro Eko (2015) dalam bukunya, *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*, sebagai berikut:

> "Salah satu model musyawarah desa yang telah lama hidup dan dikenal di tengah-tengah masyarakat desa adalah rapat desa (*rembug*

> *desa*) yang ada di Jawa. Dalam tradisi rapat desa selalu diusahakan untuk tetap memperhatikan setiap aspirasi dan kepentingan warga sehingga usulan masyarakat dapat terakomodasi dan sedapat mungkin dapat dihindari munculnya riak-riak konflik di masyarakat. Selain model rapat desa ada bentuk musyawarah daerah-daerah lain seperti *Kerapatan Adat Nagari* di Sumatera Barat, *Saniri* di Maluku, *Gawe Rapah* di Lombok, *Kombongan* di Toraja, *Paruman* di Bali."

Namun, praktik di lapangan menunjukan pelaksanaan musyawarah desa kerap tidak dapat menghadirkan kesetaraan politik secara substansial. Beberapa kalangan menyayangkan dan pesimis terhadap musyawarah desa yang dipandang hanya formalistik tanpa makna. Karena itu, untuk menghadirkan kesetaraan politik secara substansial dalam musyawarah desa, terlebih dahulu dihadirkan kesadaran politik kepada masyarakat (*education citizen*). Kesadaran politik di sini dapat dilakukan melalui pengorganisasian kepentingan atau kebutuhan masyarakat dalam suatu institusi kepentingan. Institusi kepentingan tersebut merupakan sebuah institusi representasi lokal yang dibentuk secara mandiri oleh masyarakat karena atas kesadaran akan kepentingannya.

Karena itu, BPD sebagai lembaga representasi yang paling dekat dengan pemerintah desa dan bertugas menyelenggarakan musyawarah desa, sudah semestinya bertautan dengan institusi kepentingan yang ada. Pertautan di sini dapat berwujud upaya penjaringan aspirasi atau kepentingan masyarakat yang dilakukan secara intens, sebelum pelaksanaan musyawarah desa. Dengan demikian, upaya penjaringan aspirasi oleh BPD akan mendorong terwujudnya kesetaraan politik masyarakat desa secara substansial.

BPD dari Masa ke Masa

Sebagai suatu produk politik, BPD sebagai salah satu lembaga penggerak demokrasi di desa pun mengalami fase pasang surut sesuai perkembangan politik Indonesia. Tabel di bawah ini akan

menggambarkan bagaimana definisi, kedudukan, serta fungsi BPD dari waktu ke waktu sesuai undang-undang yang berlaku.

Tabel 1.1 BPD dari Masa ke Masa

Komponen	UU 22/ 1999	UU 32/2004	UU 06/2014
Definisi	BPD atau **Badan Perwakilan Desa** , berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan	BPD atau **Badan Permusyawaratan Desa**, berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat	BPD atau **Badan Permusyawaratan Desa** yang merupakan lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakanwakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis
Kedudukan BPD	Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa yang ***powerful*** melakukan kontrol terhadap kepala desa, bahkan dapat melakukan pemakzulan terhadap kepala desa	Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. BPD berwenang dan **ikut mengatur dan mengurus desa**	Sebagai lembaga desa yang terlibat melaksanakan fungsi pemerintahan, tetapi **tidak secara penuh ikut mengatur dan mengurus desa.**
Fungsi hukum	**Fungsi hukum/ legislasi kuat**: menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa	**Fungsi hukum/ legislasi kuat**: menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa	**Fungsi hukum/ legislasi lemah**: membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
Fungsi Politik	BPD sebagai kanal (penyambung) aspirasi masyarakat dan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraaan pemerintahan: **kontrol terhadap kepala desa**	BPD sebagai kanal (penyambung) aspirasi masyarakat dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa (Perdes) dan Peraturan Kepala Desa	a. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa b. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa c. Menyelenggarakan musyawarah desa

Tabel di atas setidaknya menggambarkan kedudukan BPD berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 2014 secara hukum sangat lemah. Kondisi ini memberikan kesempatan luas bagi kepala desa menjadi *primus interpares* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Secara tidak langsung, maju atau tidaknya suatu desa bergantung pada kualitas kepemimpinan kepala desa. Di sinilah letak urgensi dari reposisi fungsi dan peran BPD. UU Nomor 6 Tahun 2014 memberi kewenanngan luas sekaligus anggaran besar bagi pemerintah desa dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Reposisi ini berkaitan dengan mekanisme rekrutmen keanggotaan BPD agar menghasilkan BPD yang berkualitas, pengawas kinerja kepala desa, serta penjamin transparansi musyawarah desa.

Dari Representasi Geografis Menuju Representasi Nilai

Menurut UU Nomor 6 Tahun 2014, Badan Permusyawaratan Desa memiliki fungsi representatif dengan menekankan keterwakilan penduduk desa berdasarkan wilayah secara demokratis. Sebagai perwujudan demokrasi dalam penyelengaraan pemerintah desa, BPD memiliki kedudukan penting dalam sistem pemerintahan desa. BPD, sesuai UU Nomor 6 Tahun 2014 memiliki tiga fungsi pokok. Penyerap aspirasi masyarakat, pengawas kepala desa, dan pelaksanaan musyawarah desa.

Secara politik musyawarah desa merupakan *extended* BPD. Musyawarah desa merupakan wadah partisipasi dan kontestasi kepentingan aktor-aktor desa. Karena itu, kehadiran BPD merupakan institusionalisasi konflik antar aktor desa. Untuk mewujudkan desa yang demokratis, basis representasi warga di BPD perlu ditinjau kembali. Representasi politik hanya diisi oleh 5 sampai 9 orang. Padahal sebaran kepentingan dalam politik di desa tak sederhana. Keterbatasan perwakilan masyarakat dalam BPD memberi ruang bagi BPD dan kepala desa kolutif. Artinya, kebijakan-kebijakan desa tidak lahir melalui proses musyawarah yang demokratis melainkan melalui interaksi dan negosiasi elit politik desa.

Menurut Francis Fukuyama (2005), warga yang terorganisir dalam kelompok-kelompok mungkin menuntut atau menerima pertanggungjawaban dibanding individu yang tak terorganisir. Dengan kata lain, warga perlu diorganisir dalam suatu wadah yang demokratis untuk bisa mempermudah proses konsolidasi demokrasi. Kehadiran BPD merupakan pengejawantahan upaya membentuk institusi demokrasi di desa. Fungsinya, menampung dan menyalurkan aspirasi dan tak terjebak pada isu individual, serta parochial seperti suku, agama, dan ras dan golongan.

Törnquist mengungkapkan ada dua pendekatan untuk melihat representasi. Pertama, *the chain of popular sovereignty* yang melihat representasi rakyat memerlukan perantara lembaga tertentu. BPD merupakan institusi yang bertugas menyerap dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa. Kedua, *direct participation of the immediately concerned people* yang melihat proses representasi dapat dilakukan langsung maupun tidak lewat lembaga formal atau tidak. Pendekatan kedua ini memungkinkan warga menyalurkan aspirasi lewat lembaga lain, seperti kelompok tani, keagamaan, kesenian, dan kepemudaan. Tak hanya melalui BPD saja.

Menurut Sutoro Eko (2013) perubahan fungsi BPD dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 dapat memunculkan hubungan kolutif, dominatif, dan konfliktual antara BPD dan kepala desa. Pola Dominatif terjadi jika kepala desa sangat dominan dalam menentukan kebijakan desa. Sementara BPD lemah karena beberapa hal semisal terpinggirkan oleh kepala desa, pasif, atau tidak paham fungsi dan perannya. Akibatnya BPD tak menjalankan fungsi pengawasan. Kebijakan desa pun menguntungkan kepala desa, posisi rakyat dan demokrasi desa juga lemah. Pola kolutif terjadi apabila hubungan kepala desa dan BPD berkolusi sehingga memungkinkan korupsi. Implikasinya, keputusan desa tidak berpihak pada warga karena ada anggaran atau keputusan yang tidak disetujui masyarakat. Musyawarah desat idak berjalan secara demokratis dan dianggap seperti sosialisasi dengan hanya menginformasikan program pembangunan fisik. Warga masyarakat

kurang dilibatkan. Kalau ada komplain dari masyarakat tidak mendapat tanggapan dari BPD maupun pemerintah desa. Implikasinya, warga bersikap pasif dan membiarkan kebijakan desa tidak berpihak pada warga. Sedangkan pola konfliktual antara BPD dengan kepala desa sering terjadi ketidakcocokan terhadap keputusan desa. Biasanya sumbernya BPD bukan berasal dari kelompok pendukung kepala desa. BPD dianggap musuh kepala desa karena kurang memahami peran dan fungsi BPD. Musyawarah desa diselenggarakan oleh pemerintah desa dan BPD tidak dilibatkan dalam musyawarah internal pemerintahan desa. Dalam musyawarah desa tidak membuka ruang dialog untuk menghasilkan keputusan yang demokratis sehingga menimbulkan konflik.

Pola relasi seperti ini yang harus dicegah melalui kontrol rakyat secara langsung agar proses demokratisasi di desa tidak terjebak dalam *elite capture*. Karena itu, institusi BPD tidak hanya diisi berdasarkan mekanisme keterwakilan geografis desa, melainkan representasi politik yang bermakna melalui aktor-aktor desa yang dapat mengontrol pelaksanaan pemerintahan desa.

Dalam skema yang digambarkan Tornquist, ada 3 unsur utama, yaitu masyarakat (*demos*), perantara (*mediators*), dan ranah publik (*public affairs*). Dalam konteks menjalankan proses demokratisasi di desa, masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya melalui para mediator seperti organisasi masyaraka atau pemimpin informal. Sehingga secara ideal terbentuk alur komunikasi *bottom-up* yang berfungsi menyampaikan kepentingan masyarakat. Di sini, BPD memainkan peran sebagai aktor intermediari yang menghubungkan rakyat dengan pemerintah.

Secara politik, fungsi BPD bisa dikatakan sebagai arena institusionalisasi konflik kepentingan waga desa. Karena itu, peran BPD dalam mendorong proses demokratisasi di desa dapat dilaksanakan melalui beberapa hal misalnya; (1) membuka ruang yang memungkinkan warga mendiskusikan isu-isu publik dan membentuk opini, (2) memberi

wawasan bagi pemimpin desa mengenai isu yang berkembang, dan (3) membuka ruang bagi warga untuk memberi pandangan sehingga pemerintah desa memilah pilihan yang baik dan buruk.

Untuk sampai pada tahap itu, BPD harus diisi oleh perwakilan yang memenuhi beberapa kriteria tertentu. Tak terbatas perwakilan aspek geografis seperti RT/RW dan dusun. BPD dapat diisi oleh aktor-aktor yang memenuhi kriteria tertentu seperti; (1) punya kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan, (2) memiliki pandangan terbuka (*inclusion*) atas nilai-nilai yang beragam, dan (3) memiliki pandangan deliberatif.

Karena itu, BPD tidak hanya bertugas menjalankan fungsi-fungsi seremonial. Tapi juga menjalankan fungsi-fungsi yang memungkinkan terjadi *check and balances* antara kepala desa dan BPD. Prinsipnya, kalau benar didukung kalau salah diingatkan. Ada saling pengertian dan menghormati aspirasi warga untuk melakukan *check and balances.* Kondisi seperti ini akan menciptakan kebijakan desa yang demokratis dan berpihak pada warga.

Dengan demikian, untuk mewujudkan proses pelembagaan demokrasi di desa, BPD harus menjadi institusi yang tidak hanya diisi oleh aktor-aktor desa yang berkepentingan. Hakikat BPD bukan pada organisasi dan strukturnya, melainkan pada keterlibatan warga sebagai pemilik kedaulatan di desa. Selain itu, BPD haruslah menjadi arena bagi tiap warga desa memiliki *vote* dan *value* yang sama dalam mempengaruhi kebijakan desa. Singkat kata, Badan Permusyawaratan Desa bukan sebatas *space* bagi aspirasi rakyat tapi juga menjadi *sphere* yang memberi kesempatan luas pada semua warga untuk bersuara. Dengan cara inilah proses pelembagaan demokrasi di desa menjadi *stand on the right sight.*

Penutup

Kemunculan UU Nomor 6 Tahun 2014 setidaknya sudah mengembalikan kekuatan politik BPD yang menempatkan dalam

platform *check and balances*. Penguatan fungsi politik BPD tidak akan berdampak apapun jika representasinya sekadar menyentuh keterwakilan wilayah (representasi geografis). Berdasarkan paparan di atas, reposisi representasi BPD menjadi penting untuk dilakukan. Reposisi yang dimaksud adalah meletakkan representasi BPD dalam makna yang substansial, yakni dari representasi geografis menuju pada representasi nilai (substansial).

Daftar Pustaka

Barokah, Hindun, dkk. (2015). *Indeks Pembangunan Desa 2014*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional

Bungin, Burhan. (2013). *Metodologi Penelitian Sosial dan Ekonomi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group

Djohani, Rianingsih (2008). *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa*. Jakarta: FPPM

Eko, Sutoro (editor). 2005. *Manifesto Pembaharuan Desa*. Yogyakarta: APMD Press

Eko, Sutoro. (2015). *Regulasi Baru, Desa Baru*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia

Eko, Sutoro. (2015). *Desa Membangun Indonesia*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia

Kartasasmita, Ginandjar .(1996). *Pembangunan untuk rakyat: Memadukan pertumbuhan dan pemerataan*. Jakarta: Pustaka Cidesindo

Kessa, Wahyudin. (2015). *Perencanaan Pembangunan Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia

Mubyarto, dan Sartono Kartodirdjo. (1988). *Pembangunan Pedesaan di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty

Pristiyanto, Djuni. (2015). *Panduan Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa*. Jakarta: Yayasan Penabulu

Sanoff, H. (2000). *Community Participation Methods in Design and Planning*. New York: John Wiley and Sons, Inc. Selener. D. 1997

Tjokroamidjojo, (1992). *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: Yayasan Masagung.

Undang-Undang dan Peraturan lainnya

Undang-undang nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Advokasi Kesehatan Bagi Kelompok Marginal Berbasis Data Kesejahteraan Lokal Desa

(Pembelajaran Pengorganisasian Komunitas Perempuan Pembaharu Desa Melawan Kemiskinan dan Mengawal Pembangunan Desa)

Alimah Fauzan

Pengantar

UU Desa menjamin keterlibatan aktif perempuan dalam tiap tahap pembangunan desa, terutama dalam perencanaan pembangunan desa. Tahun 2015, perempuan Desa Gumelem Kulon Kecamatan Susukan Kabupaten Banjarnegara, Jawa Tengah yang tergabung dalam Komunitas Perempuan Pembaharu Desa "Sidaluhur Sejati" berhasil menggerakkan warga dan perangkat pemerintahan desa melakukan pendataan untuk menjadi bahan rujukan penyusunan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDesa). Data-data yang dihasilkan secara partisipatif ini di antaranya data aset dan potensi desa; data kesejahteraan berdasarkan indikator lokal desa; data prioritas layanan publik dasar desa; dan data usulan kelompok marginal.

Implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Selanjutnya disingkat UU Desa) merupakan peluang sekaligus

tantangan bagi perempuan desa untuk berpartisipasi pada tiap tahap pembangunan di desanya. Kini posisi tawar para perempuan di desa Gumelem Kulon tidak sekadar mampu mengungkapkan gagasan dalam forum musyawarah rencana pembangunan tingkat desa (Musrenbangdes), namun juga memperkuat gagasan dan usulan programnya dengan data yang dihasilkan secara partisipatif. Partisipasi mereka juga tidak hanya sebelum forum musyawarah tapi juga mengawasi pelaksanaan pembangunan di desa secara aktif dan kritis.

Data-data yang dihasilkan pada tahun 2015 kemudian mendorong para perempuan untuk memanfaatkannya sebagai dasar dalam proses advokasi jaminan kesehatan bagi kelompok marginal di awal tahun 2016. Salah satunya adalah inisiasi untuk melakukan advokasi jaminan sosial bagi warga miskin. Di awal tahun 2016, komunitas perempuan pembaru desa mampu memasukkan 74 nama petani penderes dalam daftar Penerima Bantuan Iuran (PBI) untuk mendapatkan kartu Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda). Keberhasilan komunitas perempuan mengadvokasi jaminan kesehatan bagi penderes ini kemudian mendorong perempuan untuk melanjutkan advokasi jaminan kesehatan bagi kelompok marginal di Desa Gumelem Kulon.

Advokasi jaminan kesehatan ini berbasis data kesejahteraan berdasarkan indikator lokal yang telah dihasilkan secara partisipatif pada tahun 2015. Latar belakang inisiatif komunitas perempuan pembaru desa melakukan advokasi juga didorong atas hasil survei layanan publik dasar di desa secara partisipatif. Salah satu prioritas layanan publik dasarnya adalah pentingnya jaminan kesehatan bagi kelompok marginal di desa.

Kelompok Perempuan dan Marginal di Desa Gumelem Kulon

Tidak ada definisi tunggal tentang siapa kelompok yang terpinggirkan. Lazim diasumsikan bahwa mereka yang tergolong kelom-

pok terpinggirkan (marginal) adalah mereka yang miskin. Namun, terpinggirkan dan miskin tidak serta merta sama. Orang miskin biasanya masuk dalam kelompok terpinggirkan, tetapi orang yang terpinggirkan tidak selalu bisa disebut miskin. Bagi mereka, kelompok terpinggirkan mencakup orang yang mengalami satu atau lebih dimensi penyingkiran, diskriminasi atau eksploitasi dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan politik kota. Sekalipun banyak yang mengalami kesulitan ekonomi dan hidup dalam gaya hidup yang paling sederhana, kelompok-kelompok terpinggirkan senantiasa menolak istilah "miskin" atau "kemiskinan".

Ada kondisi struktural dari marginalisasi multisisi misalnya karakter kebijakan pemerintah desa yang memprioritaskan pembangunan desa pada aspek tertentu; sedikitnya akses kelompok perempuan dan marginal tertentu terhadap proses pengambilan keputusan; dan kurangnya transparansi dan keterbukaan dalam membuat dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan. Nasib kelompok-kelompok marginal ini dipengaruhi oleh sikap pejabat pemerintah, serta kebijakan dan program pembangunan di desa yang dinilai belum mampu menggapai kelompok "paling marginal".

Dalam UU Desa, masyarakat miskin dan perempuan adalah dua kelompok marginal yang penyebutannya eksplisit. Masyarakat miskin mendapat perhatian karena diutamakan sebagai penerima bantuan yang berasal dari hasil Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) (Pasal 97 huruf b). UU Desa juga memperhatikan masyarakat miskin dengan menentukan kelompok ini sebagai salah satu unsur yang harus ada dalam Musyawarah Desa (Penjelasan Pasal 54). Adapun golongan perempuan diperhatikan dalam hal penentuan anggota BPD (Pasal 58), sebagai unsur dalam Musyawarah Desa (Penjelasan Pasal 54), harus diperhatikan oleh kepala desa dan anggota BPD dalam menjalankan tugasnya (Pasal 26 Ayat 4 huruf e dan Pasal 63 huruf b), dan anti diskriminasi gender sebagai nilai yang tidak boleh dilanggar oleh muatan peraturan desa (Penjelasan Umum).

Selain perempuan dan orang miskin, masyarakat hukum adat adalah kelompok marginal yang paling mendapat perhatian dari UU Desa. Hal tersebut tidak lepas dari penerapan asas rekognisi. Sekalipun hanya menyinggung perempuan, orang miskin, dan masyarakat hukum adat, tidak berarti UU Desa tidak menghitung atau memperhatikan kelompok marginal lainnya seperti penyandang disabilitas dan pemeluk kepercayaan. Dengan menyamakannya dengan warga negara yang lain, UU Desa memperhatikan kelompok marginal sebagai subyek yang; (a) harus dipertimbangkan dan dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan (b) memiliki hak yang harus diakui dan dihargai. Dalam konsep negara hukum (*rule of law*), pengakuan atas hak-hak kelompok marginal tersebut menimbulkan kewajiban bagi pemerintah dan warga negara lain untuk menghormatinya (Brian Z., 2004).

Hasil penelitian Infest Yogyakarta di 46 desa tentang akses perempuan dalam perencanaan dan pembangunan desa (2015) menunjukkan partisipasi perempuan di desa khususnya pembangunan hanya diukur oleh kehadirannya dalam forum desa. Akibatnya hanya 10 persen desa yang memiliki program khusus untuk perempuan. Minimnya partisipasi perempuan dalam perencanaan dan pembangunan juga disebabkan oleh beberapa faktor, yakni terbatasnya kapasitas perempuan dalam pendidikan, budaya partriarki yang menghambat perempuan aktif di ranah publik, tingginya biaya politik dalam pemilihan kepala desa serta tidak adanya kerangka aksi afirmasi dalam regulasi dan kebijakan (bukan hanya di desa).

Program-program pembangunan baik dari desa maupun yang selama ini masuk ke desa belum semuanya mampu menggapai kelompok paling marginal. Kelompok perempuan dan marginal di desa merupakan bagian dari struktur masyarakat desa yang seringkali tidak mendapatkan akses dan manfaat pembangunan di desa. Bahkan dengan alasan minimnya alokasi yang dimiliki desa, seringkali masyarakat miskin dan kelompok perempuan difabel dan anak-anak menjadi

korbannya. Seperti keterbatasan akses pendidikan, akses sumber daya ekonomi, akses kesehatan perempuan, ketersediaan air bersih, serta terbatasnya peran perempuan dalam forum-forum publik seperti Musyawarah Desa (Musdes) dan musyawarah rencana pembangunan jangka menengah di tingkat desa (Musrenbangdes). Posisi perempuan dan marginal selama ini masih sebagai objek pembangunan, bukan subjek pembangunan yang secara partisipatif dilibatkan dalam setiap tahapan pembangunan desa, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, hingga pertanggungjawaban.

Kondisi perempuan dan marginal di desa secara umum juga terjadi di Desa Gumelem Kulon. Gumelem Kulon adalah satu desa di Banjarnegara yang berpenduduk 10.414 orang dengan sebagian warganya berprofesi sebagai petani penderes. Gumelem Kulon juga merupakan desa yang masih kuat mempertahankan nilai-nilai budaya lokalnya. Salah satunya adalah upacara *Unjungan* yang dilakukan tiap tahun secara besar-besaran dan melibatkan seluruh warga, baik Gumelem Kulon maupun Gumelem Wetan. Sebagai tradisi, *Unjungan* turun temurun mengangkat kisah nyata di tahun 1680-an ketika Gumelem Kulon dan Wetan masih menjadi satu wilayah Padukuhan Karangtritis atau Kedemangan di bawah kekuasaan Raja Mataram Panembahan Senopati.

Budaya lokal yang masih melekat kuat di Gumelem Kulon juga memiliki pengaruh kuat dalam proses pemilihan kepala desa (Kades). Termasuk Kades Gumelem Kulon saat ini, Arif Machbub. Selain memiliki peran sebagai kiai di desanya, Arif Machbub juga dinilai warga memiliki garis keturunan (*trah*) Raja Mataram. Kuatnya nilai-nilai budaya lokal ini juga berpengaruh pada kebijakan-kebijakan dan program pembangunan di desanya. Contohnya seperti program-program yang bertujuan membangun moral warganya, serta pembangunan insfratruktural seperti tempat ibadah dan madrasah, kegiatan ceramah agama, pembinaan, dan lain-lain. Meskipun kepeduliannya cenderung pada perbaikan moral warga

namun seiring berjalannya waktu selama pengorganisasian, karakter kepemimpinannya sudah mulai responsif menangkap isu publik dan melahirkan kebijakan yang inklusif. Ia juga mulai bersedia membuka peluang dan ruang partisipasi, transparansi, dan mendorong akuntabilitas sosial, serta mampu menggerakkan dan meningkatkan kapasitas birokrasi dalam melayani publik.

Desa Gumelem Kulon terbagi menjadi dua, yaitu wilayah atas dan bawah. Hampir 3/2 jumlah penduduk tinggal di bagian atas dengan bukit-bukit yang curam. Adapun bagian bawah terletak di kaki bukit. Untuk dapat sampai ke bagian atas, perlu melewati jalan berbatu yang cukup terjal selama kurang lebih 60 menit berkendara motor. Bagian atas unggul dengan lingkungannya yang masih sangat hijau dan asri. Sedangkan di bagian bawah terdapat sentra batik tulis, kerajinan kerang, dan pemandian air panas.

Berdasarkan data hasil pemetaan aset Sumber Daya Manusia (SDM) yang dilakukan kelompok perempuan Desa Gumelem Kulon (2015), jumlah penderes mendominasi. Tapi ada juga warga yang bekerja sebagai petani, pengajar Pos PAUD, perajin batik, perajin kerang, perajin kayu, pande besi, dan perajin bambu. Namun di balik kekayaan aset SDM dan industri rumahan yang menampung mereka, ternyata tidak menjamin kesejahteraan warganya serta terpenuhinya pelayanan dasar misalnya dalam pelayanan kesehatan.

Berdasarkan data aset dan potensi yang disusun kelompok perempuan di Gumelem Kulon (2015), terungkap beberapa persoalan mendasar terkait dengan pelayanan dasar terhadap masyarakat miskin, antara lain fasilitas kesehatan yang masih minim. Pusat kesehatan hanya terdapat di bagian bawah sehingga jika ada penduduk atas yang sakit atau akan melahirkan warga harus turun terlebih dahulu. Apotek juga belum tersedia di wilayah atas. Yang ada obat-obatan warung yang kualitasnya kurang baik sehingga mengharuskan mereka turun ke bawah dengan medan yang ekstrim.

Menurut Tursiyem, salah satu pengurus Sidaluhur Sejati, saat

melakukan pendataan kesejahteraan lokal, para penderes mengaku sangat membutuhkan jaminan kesehatan terutama ketika terjadi sesuatu yang menimpa mereka saat bekerja. Penderes kelapa merupakan aset sekaligus masalah di Desa Gumelem Kulon. Hasil survei kelompok perempuan mencatat, sekitar 2.800 penderes di desanya memanfaatkan nira dari 60.077 pohon kelapa. Sebanyak 70 persen Gumelem Kulon perbukitan. Migrasi menjadi kuli di Jakarta menjadi alternatif yang dipilih. Semakin tinggi rumah penderes di perbukitan, harga gula semakin murah. Tengkulak sengaja membuat para penderes tergantung dengan pinjaman uang tanpa agunan. Bisa pinjaman untuk pesta pernikahan, beli tanah, beli sepeda motor, dan lainnya (*Koran TEMPO,* Kamis, 17 Desember 2015). Begitu pun para perajin batik, sebagian besar mengeluh karena penghasilan mereka tak sesuai kerja. Proses membatik cukup lama. Satu kain dengan motif yang rumit bisa selesai dalam waktu satu minggu. Harganya hanya Rp 30 ribu hingga Rp 40 ribu. Kondisi yang juga memprihatinkan adalah pernikahan anak di bawah umur dan banyaknya kaum difabel (warga berkebutuhan khusus) di Desa Gumelem Kulon. Berdasarkan data hasil pemetaan aset sumber daya manusia tahun 2015, kaum difabel telah mencapai sekitar 60 orang. Belum semuanya mendapatkan manfaat dari program pembangunan yang ada di desanya. Sebagian besar mereka juga tak memiliki pekerjaan. Beberapa di antaranya berasal dari keluarga miskin yang tak terdaftar sebagai penerima manfaat program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang diselenggarakan oleh pemerintah melalui Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan Sosial (BPJS).

Hal serupa juga dialami para penyelenggara kesehatan dan pendidikan, seperti kader Posyandu dan pengajar Pos PAUD. Sumber daya manusianya terbatas dan penghargaan terhadap mereka minim. Kondisi ini, menurut kader perempuan, akan berdampak pada kualitas layanan.

Proses pengorganisasian masyarakat yang dilakukan Infest

Yogyakarta selama tahun 2015 memunculkan kesadaran warga tentang pembangunan desa, khususnya bagi kaum perempuan. Proses pengorganisasian juga tidak sekadar memperkuat kapasitas pengetahuan dan keterampilan perempuan, namun juga munculnya kesadaran terhadap pentingnya urun daya dalam pembangunan desa. Mereka menyadari betapa kompleksnya persoalan kemiskinan di desa. Sehingga kemudian menginisiasi para ibu alumni sekolah perempuan dan pembaruan desa untuk Komunitas Perempuan Pembaharu Desa. Selain Gumelem Kulon, istilah komunitas tersebut juga digunakan oleh kelompok perempuan di tiga desa di Kabupaten Banjarnegara; Desa Gentansari Kecamatan Pagedongan, Desa Jatilawang Kecamatan Wanayasa, dan Desa Gumelem Kulon Kecamatan Susukan. Pasca pengorganisasian kelompok perempuan bersama sejumlah warga dan *stakeholder* lain yang ada di desa pada 2015, kelompok perempuan desa menginisiasi terbentuknya Komunitas Perempuan Pembaharu Desa. Kelompok perempuan ini terdiri dari perwakilan kader PKK, kelompok wanita tani, pemudi desa, organisasi keagamaan, ibu rumah tangga, pengusaha, dan sejumlah perwakilan kelompok perempuan desa lainnya.

Setiap desa memiliki nama lokalnya sendiri, seperti di Desa Jatilawang bernama "Raga Jambangan". Komunitas ini tiap tahun memiliki program mengawal pembangunan desa secara aktif dan kritis. Di luar isu pembangunan desa, mereka memiliki satu program mengawal isu penting terkait perempuan dan marginal di desanya.

Komunitas Perempuan Pembaharu Desa bisa disebut sebagai pemersatu seluruh kelompok perempuan yang ada di desa yang memiliki kepentingan mengawal pembangunan secara aktif dan kritis, khususnya dalam memperjuangkan pembangunan di desa yang responsif gender dan inklusi sosial. Masing-masing komunitas di tiap desa memilih sendiri satu isu yang akan mereka kawal selain isu pembangunan. Ada isu pernikahan dini, ada isu lainnnya. Sesuai dengan kondisi masing-masing desa. Komunitas Perempuan

Pembaharu Desa Gumelem Kulon memilih untuk memperjuangkan jaminan kesehatan bagi kelompok marginal. Keputusan komunitas perempuan Gumelem Kulon untuk mengawal isu jaminan kesehatan bagi warga miskin di desanya tidak terlepas dari pemahaman mereka atas kondisi desa Gumelem Kulon saat ini.

Bermula dari Pendidikan Kritis "Sekolah Perempuan dan Pembaharuan Desa"

Di Gumelem Kulon dan sejumlah desa lain masih banyak golongan yang tidak pernah dilibatkan dalam pembangunan desa. Pada umumnya mereka adalah perempuan dan kaum marginal. Kegagalan mengatur desa akan menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintahan desa. Upaya untuk memajukan perempuan di perdesaan dengan model pemberian bantuan, peningkatan kapasitas, dan lain-lain sudah banyak dilakukan.

Pada umumnya, program bagi perempuan yang sangat menonjol adalah program yang berhubungan dengan urusan domestik dan ekonomi (terutama peningkatan pendapatan rumah tangga). Namun program-program yang berkaitan dengan pangan, pakaian, dan tata kelola rumah tangga ini hanya semakin memberi penekanan bahwa istri adalah pendamping suami. Program-program tersebut semakin memperkuat anggapan urusan rumah tangga sebagai tanggung jawab perempuan. Meskipun berhasil meningkatkan pendapatan perempuan dan berbagai wawasan keterampilan tapi jarang memberi wacana tentang pentingnya partisipasi politik, khususnya pemahaman tentang hak-hak perempuan. Padahal program semacam ini lebih diperlukan untuk memperbaiki posisi dan relasi perempuan di lingkungan keluarga dan masyarakat. Perempuan bisa bicara politik dalam keluarga karena paham kebutuhan strategisnya sehingga mampu membuat keputusan-keputusan penting.

Dalam kerangka memperkuat kapasitas kepemimpinan perempuan dalam pembaharuan desa, Institute for Education Development, Social,

Religious and Cultural Studies (Infest) Yogyakarta mengorganisir kelompok-kelompok masyarakat desa, khususnya kelompok perempuan pada 2015. Kelompok perempuan dibekali pengetahuan tentang perencanaan, penganggaran, partisipasi, dan didorong lebih jauh untuk terlibat aktif mengevaluasi kinerja pemerintah desa. Tidak hanya meningkatkan kapasitas kepemimpinan kelompok perempuan, program yang dijalankan Infest juga memperkuat posisi tawar kelompok perempuan dalam mempengaruhi kebijakan dan penganggaran pembangunan desa.

Pengorganisasian kelompok perempuan ada di tiga desa di wilayah Kabupaten Banjarnegera, Jawa Tengah, yaitu Desa Gumelem Kulon Kecamatan Susukan, Desa Gentansari Kecamatan Pagedongan, dan Desa Jatilawang Kecamatan Wanayasa. Dalam proses pembangunan desa, kelompok perempuan dari ketiga desa itu melakukan aksi urun daya bukan sekadar memberikan usulan dalam pertemuan musyawarah perencanaan pembangunan tingkat desa (Musrenbangdes). Lebih dari itu, inisiatif urun daya kelompok perempuan juga telah membantu desa untuk mempersiapkan data yang dibutuhkan dalam menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDesa). Data ini berwujud data aset dan potensi desa, data prioritas layanan publik dasar di desa, data kesejahteraan berdasarkan indikator lokal, dan data usulan atau gagasan dari kelompok marginal di desa.

Urun daya kelompok perempuan di tiga desa di Kabupaten Banjarnegera pada tahun 2015 dilakukan dengan berkolaborasi dengan perangkat pemerintahan, BPD, dan kelembagaan masyarakat desa lain, baik laki-laki maupun perempuan (Alimah, 2016). Artinya meskipun inisiasi itu muncul dan digerakkan oleh kelompok perempuan namun dalam pelaksanaannya tetap berkolaborasi dengan perangkat pemerintahan desa dan kelembagaan lain. Sehingga proses penguatan kapasitas tidak hanya ditujukan pada perempuan tapi juga laki-laki. Penguatan itu termasuk penguatan perspektif kesetaraan dan keadilan gender dalam proses pembangunan desa dan kolaborasi

melakukan pemetaan. Hal ini sebagai salah satu strategi memperluas pengaruh serta memudahkan upaya perempuan dalam berpartisipasi pada pembangunan di desanya, baik untuk kepentingan dirinya, komunitasnya, maupun kelompok marginal lainnya.

Pendidikan kritis melalui Sekolah Perempuan dan Pembaharuan Desa terbagi dalam tiga tahap kegiatan. Masing-masing kegiatan tersebut memiliki rangkaian kegiatan yang dilakukan kelompok perempuan dengan berkolaborasi dengan perangkat pemerintahan desa, BPD, dan kelembagaan lain. Tahap pertama, Sekolah Perempuan dan Pembaharuan Desa. Kedua, kolaborasi antara peserta sekolah perempuan dan pemerintah desa dalam perumusan rencana pembangunan desa. Ketiga, perbaikan layanan dasar di tingkat desa. Dalam proses pengorganisasian kelompok perempuan, nilai kesetaraan khususnya kesetaraan gender terhadap sesama komunitas- sangat penting dalam memberikan kontribusi keberhasilan pengorganisasian (Tan dan Topatimasang, 2004).

Kemampuan perspektif keadilan gender juga membantu perempuan melakukan refleksi dan analisis atas pengalaman hidup sehari-hari yang kemudian membimbing mereka mengenali struktur lebih besar dan tak terlihat. Perspektif keadilan gender akan membantu kelompok perempuan untuk melihat diri mereka sebagai pembuat sejarah, bukan hanya objek pasif dari proses bersejarah.

Melalui sekolah perempuan, para perempuan memperkuat kapasitasnya, baik pengetahuan maupun keterampilannya. Mulai dari penguatan paradigma perempuan melalui materi pendidikan kritis perempuan, bedah Undang-Undang nomor 6 tentang Desa terkait posisi perempuan dalam pembangunan desa, partisipasi perempuan dalam pembangunan desa, hingga keterampilan tentang strategi pemetaan aset dan potensi desa, pemetaan kesejahteraan lokal berdasarkan indikator lokal desa, survei partisipatif untuk perbaikan layanan publik, dan penggalian usulan kelompok marginal. Di luar pengetahuan utama itu, mereka juga dibekali keterampilan tentang

kemampuan berkomunikasi, teknik advokasi, negosiasi, lobi, serta politik anggaran. Yang menjadi bahasan penting lain adalah bekal kolaborasi bersama elemen lain yang ada di desa. Politik anggaran menjadi bahasan yang harus dikuasai oleh perempuan desa guna melakukan pembacaan atas anggaran desa dan kemanfaatannya bagi masyarakat desa.

Dalam pelaksanaannya, kegiatan sekolah perempuan dilaksanakan tidak hanya di dalam kelas tiap dua minggu sekali. Praktik kolaborasi kelompok perempuan dengan pemerintah desa serta kelembagaan di desa juga dilakukan sesuai dengan kebutuhan lapangan. Keluaran kegiatan ini ialah lahirnya perempuan desa yang mumpuni dalam proses pembangunan desa, khususnya pada tahap perencanaan. Sekolah perempuan secara umum bertujuan memperkuat kapasitas kelompok perempuan desa untuk menyiapkan diri secara politik serta mempengaruhi kebijakan dan mengawasi pemerintahan desa dalam pembangunan desa.

Kegiatan Sekolah Perempuan dan Pembaharuan Desa juga memiliki beberapa tujuan khusus. Pertama, kelompok perempuan memiliki posisi tawar dalam pengambilan keputusan perencanaan dan implementasi pembangunan di tingkat desa. Kedua, kelompok perempuan berperan aktif dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi pelaksanaan pembangunan di tingkat desa. Ketiga, kelompok perempuan mampu mengawal atau menjadi salah satu tim perumus dalam perencanaan pembangunan desa, sehingga suara mereka menjadi penentu dalam pengambilan keputusan pembangunan di tingkat desa. Keempat, kelompok perempuan mampu menegosiasikan usulan-usulan untuk RPJMDesa. Kelima, kelompok perempuan mampu menyusun basis data. Keenam, masuknya program yang memihak perempuan di RPJMDesa dan RKPDes. Untuk mencapai tujuan tersebut, pembelajaran di sekolah perempuan diselenggarakan secara terstruktur dan sistematis.

Dasar penyelenggaraan dan penentuan materi belajar adalah hasil

analisis kebutuhan. Ada empat hal pokok dari hasil analisis kebutuhan yang dipakai sebagai patokan. *Pertama*, terbatasnya kapasitas perempuan dalam mempengaruhi kebijakan publik desa. *Kedua*, terbatasnya partisipasi perempuan dalam perumusan perencanaan desa. *Ketiga*, terbatasnya kerjasama dan organisasi yang tersedia sebagai wadah politik desa. Keempat, dampak pembangunan yang minim bagi perempuan dan kelompok marginal.

Desain awal Sekolah Perempuan dan Pembaharuan Desa dilakukan melalui proses di dalam kelas (klasikal). Desain ini berjalan selama tiga bulan pertama. Namun, pada periode empat bulan kedua, desain sekolah perempuan mulai berubah berdasar pada tiga aspek. Pertama, mendorong keterhubungan antara peserta dan pemerintah di tingkat desa. Kedua, fokus pada materi-materi praktis dan praktik lapangan secara langsung yang mengarahkan perempuan pada kekuatan data. Ketiga, mendorong proses belajar melalui praktik lapangan. Perubahan ini dilakukan setelah memastikan bahwa materi gender telah selesai disampaikan dan dipahami para peserta. Terobosan ini ditujukan untuk membangun kemampuan kelompok perempuan dalam mengumpulkan, mengolah, dan menganalisis data.

Dalam proses pemetaan aset dan potensi desa, pemetaan kesejahteraan desa, dan survei layanan publik, advokasi yang dilakukan kelompok perempuan didasarkan pada data yang akurat. Di sisi lain, kelompok perempuan melakukan kolaborasi dengan pemerintah desa. Kolaborasi antara kelompok perempuan dan pemerintah desa merupakan salah satu langkah penguatan posisi politik kelompok perempuan di hadapan pemerintah desa. Adapun metode yang dilakukan sangat bervariasi dan menggunakan pendekatan cara belajar orang dewasa. Fasilitator kegiatan ini berasal dari tim Infest dan narasumber lain yang kompeten. Tempat belajarnya di ruang balai desa dan praktik lapangan tempat kelompok perempuan berkolaborasi dengan pemerintah desa, kelembagaan di desa, BPD, dan warga.

Sekolah perempuan telah mengubah sebagian kapasitas dan

keterampilan peserta, baik terkait kemampuan berkomunikasi maupun pemahaman tentang isu-isu pembangunan desa. Kemampuan berkomunikasi yang dimaksud khususnya kemampuan dalam menyampaikan pendapat di forum, menganalisa, dan membuat keputusan. Sejumlah kemampuan dasar ini menjadi bekal utama untuk meningkatkan partisipasi mereka dalam kegiatan organisasi dan perencanaan pembangunan desa, termasuk berkomunikasi dengan suami dalam pengambilan keputusan.

Di sekolah perempuan, kelompok perempuan belajar memahami kesetaraan dan keadilan gender, mengidentifikasi mimpi desa serta tantangan-tantangan yang akan dihadapi, membedah posisi dan ruang partisipasi perempuan dalam pembangunan desa dengan membedah UU Desa, dan melakukan pemetaan sosial beserta tahapan-tahapan yang dilaluinya. Tahapan ini di antaranya pemetaan aset dan potensi desa, pemetaan kesejahteraan berdasarkan indikator lokal desa, perbaikan layanan publik dasar, penggalian usulan dan gagasan dari kelompok marginal, dan keterlibatan dalam penyusunan RPJMDesa dan RKPDesa.

Dengan pendekatan cara belajar orang dewasa, sekolah perempuan mencoba melakukan eksplorasi kondisi perempuan itu sendiri. Mulai dari peran dan relasi laki-laki dan perempuan di ranah domestik (rumah tangga) maupun publik hingga pemahaman tentang pembangunan desa. Saat melakukan bedah UU Desa dari sisi posisi perempuan dalam pembangunan desa, para perempuan di tiga desa tidak mengetahui ternyata perempuan bisa menjadi anggota BPD. Fakta tersebut mencerminkan kegagapan perempuan desa dalam mengidentifikasi di ruang mana dan pada posisi apa mereka harus terlibat dalam pembangunan desa. Kegagapan juga muncul pada mereka yang selama ini aktif, atau setidaknya nama mereka terdaftar, dalam salah satu struktur organisasi perempuan seperti PKK dan KWT. Hal itu berpengaruh pada sikap mereka yang begitu hati-hati dalam memutuskan sesuatu di luar program kerja organisasi yang

sudah ditetapkan. Pemahaman mereka terkait peran perempuan dalam proses pembangunan desa hanyalah sebatas mengusulkan program atau kegiatan. Sementara bagian pelaksanaan, pemantauan, dan pengawasan pembangunan desa dipasrahkan pada perangkat desa dan BPD.

Meningkatkan Partisipasi Melalui Perencanaan Apresiatif Desa (PAD)

Pengorganisasian komunitas perempuan dan warga merupakan bagian dari urun daya mereka dalam pembangunan desa. Rangkaian kegiatan yang telah dilakukan juga bagian dalam mewujudkan Perencanaan Apresiatif Desa (PAD). Selama ini perencanaan pembangunan di desa masih dilakukan secara terbatas pada elit desa saja. Keterlibatan dan aspirasi masyarakat belum menjadi bagian penting dalam proses perencanaan, khususnya bagi kelompok perempuan dan marginal. Hal ini menjadi tantangan dari perencanaan apresiatif desa karena perencanaan pembangunan desa belum berbasis data. Selain itu juga kurangnya inovasi di tingkat desa untuk memperbaiki pelayanan publik. Sehingga perencanaan apresiatif desa adalah salah satu solusi untuk meningkatkan partisipasi warga. Sehingga rencana pembangunan jangka menengah desa (RPJMDesa) menjadi berbasis aset dan data-data partisipatif.

Perencanaan apresiatif desa diharapkan mengedepankan aset dan potensi desa. Tujuan perencanaan apresiatif desa ini adalah menggerakan warga untuk mengembangkan diri pada fisik, material, sosial, kelembagan, dan nilai spiritual-budaya. Warga juga dapat mengenali jenis-jenis kekuatan dan aspek-aspek kunci yang dapat menggerakkan masyarakat di tingkat desa dan turut menyelesaikan tantangan yang timbul di tingkat desa. Perencanaan apresiatif desa juga diharapkan mampu menemukan aktor-aktor penting, baik yang terlihat maupun tidak, untuk pengembangan desa (Infest, 2015). Karena pembangunan desa tidak semata menjadi tugas pokok

pemerintah desa, tapi tugas masyarakat.

Perencanaan apresiatif desa terdiri dari lima tahap kegiatan. Masing-masing kegiatan memiliki rangkaian tindak lanjut yang panjang. Seperti pemetaan kewenangan, pemetaan aset dan potensi desa, pemetaan kesejahteraan berdasarkan indikator lokal, survei layanan publik, dan penggalian usulan kelompok marginal. Ada tahapan-tahapan pada masing-masing kegiatan pemetaan tersebut. Salah satu daerah yang melakukan praktik pembelajaran ini adalah Gumelem Kulon. Namun pengorganisasian warga di Kabupaten Banjarnegara mengutamakan keterlibatan kelompok perempuan, 75 persen perwakilan kelompok perempuan dan 25 persen laki-laki. Meskipun kegiatan ini bernama Sekolah Perempuan dan Pembaharuan Desa tapi laki-laki tetap dilibatkan. Makna "Perempuan" bukan semata jenis kelamin perempuan tapi juga dimaknai sebagai perspektif yang memihak pada perempuan dan marginal.

Dalam proses pemetaan di lapangan, kelompok perempuan ini berkolaborasi dengan warga, perangkat pemerintahan desa, BPD, maupun kelembagaan-kelembagaan yang ada di desa. Kolaborasi ini juga merupakan salah satu strategi pengorganisasian kelompok perempuan untuk melibatkan diri mereka secara langsung dalam pembangunan desa. Kelompok perempuan tidak hanya merangkul dan menggerakkan perangkat pemerintahan dan kelembagaan desa tapi juga warga desa, terutama kelompok marginal.

Dari rangkaian pembelajaran di dalam kelas maupun di luar kelas bersama perangkat pemerintahan dan kelembagaan desa, kini kapasitas kelompok perempuan meningkat dan posisi tawar perempuan dalam pembangunan desa semakin diperhitungkan. Terutama saat melakukan kolaborasi dengan pemerintah desa dalam perumusan RPJMDesa dan RKPDesa. Nama-nama perwakilan kelompok perempuan masuk dan disahkan sebagai tim penyusun dokumen RPJMDesa. Secara garis besar, perumusan RPJMDesa yang telah dilaksanakan pada 2015 di tiga desa telah mengakomodasi peserta sekolah perempuan. Separuh

dari 63 orang peserta terlibat dan hadir dalam rapat perencanaan pembangunan desa.

Usulan kelompok ini membuat RPJMDesa di tiga desa kini lebih responsif gender dan inklusi sosial. Pendekatan gender berbasis inklusi diharapkan dapat membantu memastikan partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam tahapan pembangunan desa. Dengan demikian, penerapan pendekatan keadilan gender diharapkan berkontribusi pada keadilan dalam distribusi manfaat antara laki-laki dan perempuan. Kesetaraan maupun keadilan gender dan inklusi sosial merupakan prinsip dasar pemerintahan lokal yang demokratis. Pendekatan ini diterapkan dengan berfokus pada keadilan sosial serta hak-hak dan kebutuhan kelompokyang paling terpinggirkan. Inklusi sosial merujuk pada akses yang dimiliki sekelompok orang atau individu untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas di masyarakat. Dasar etis di balik penerapan inklusi sosial adalah akses dan partisipasi pada berbagai aktivitas dalam kehidupan masyarakat merupakan hak asasi tiap orang dan kelompok masyarakat atau dapat dikatakan sebagai hak asasi setiap warga negara (Percy-Smith, 2000).

Perencanaan responsif gender merupakan perencanaan yang dapat menghasilkan pembangunan yang bisa dimanfaatkan laki-laki dan perempuan. Komitmen pemerintah untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender telah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu upaya untuk mewujudkannya adalah melalui pelaksanaan strategi Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam pembangunan nasional. Pengarusutamaan gender merupakan strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan pembangunan. Secara yuridis strategi tersebut telah diatur melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Nasional dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah. Pengarusutamaan

gender dilaksanakan dengan tujuan antara lain untuk mewujudkan kesetaraan gender di berbagai bidang pembangunan di daerah, mewujudkan sistem politik yang demokratis, pemerintahan yang desentralistik, pembangunan daerah yang berkelanjutan, serta pemberdayaan masyarakat yang partisipatif.

Advokasi Berbasis Data Kesejahteraan Lokal Desa

Secara umum advokasi adalah aksi-aksi sosial, politik, dan kultural yang dilakukan secara sistematis dan terencana untuk mengubah kebijakan publik dalam rangka melindungi hak-hak rakyat dan menghindari bencana buatan manusia. Menurut sosiologi, aksi berbeda dengan perilaku. Aksi mengandung tujuan dan dilakukan secara sadar. Sedangkan perilaku bisa terjadi tanpa tujuan dan tanpa sadar (Abercrombie et.al. 1988:2). Advokasi mengajak masyarakat untuk menjadi subyek dalam perubahan sosial, serta turut mengendalikan perkembangan yang terjadi pada diri mereka.

Meskipun advokasi ditujukan ke arah perubahan pada kebijakan, bukan berarti advokasi adalah melawan atau menyerang pihak pembuat kebijakan. Perlu diingat bahwa dalam advokasi yang dibutuhkan adalah aliansi. Semakin besar dukungan semakin baik. Pendekatan dilakukan dengan menyampaikan bukti termasuk hasil riset mengenai isu yang dimunculkan.

Salah satu desa yang melakukan pemetaan kesejahteraan berdasarkan indikator lokal pada tahun 2015 adalah Gumelem Kulon. Namun di tahun 2016, dari 3 desa dampingan Infest Yogyakarta di Kabupan Banjarnegara, hanya Gumelem Kulon yang memanfaatkan data kesejahteraan lokal sebagai basis data perbaikan daftar penerima bantuan iuran dan bantuan lainnya. Data kesejahteraan lokal dinilai Pemdes dan warga sebagai data yang cukup valid karena dihasilkan dari rangkaian proses pendataan partisipatif berdasarkan kolaborasi elemen yang ada di desa. Meskipun dimotori oleh kelompok perempuan tapi dalam pelaksanaan pendataan tetap merangkul warga lainnya melalui

kolaborasi kelompok perempuan, warga, pemuda, BPD, perangkat pemerintahan desa, dan kelembagaan lain di Gumelem Kulon.

Advokasi jaminan kesehatan yang dilakukan oleh komunitas perempuan pembaru Desa Gumelem Kulon berbasis data kesejahteraan lokal. Data ini dihasilkan secara partisipatif oleh kelompok perempuan bersama warga dan perangkat desa. Mereka merumuskan kesepakatan indikator lokal untuk data kesejahteraan di desa. Data kesejahteraan lokal atau data kemiskinan di desa ini dilakukan secara partisipatif. Alasannya, pendataan ekonomi, kemiskinan, maupun pendataan lain sebelumnya tak valid. Hal ini terindikasi dari banyaknya kesalahan pada data kemiskinan yang digunakan untuk pembagian bantuan sosial semisal penerima bantuan iuran jaminan kesehatan, pembagian bantuan beras untuk kelompok miskin, dan pemberian bantuan langsung tunai. Selain itu desa juga tidak pernah memiliki data yang telah mereka kerjakan. Data yang telah dikumpulkan oleh desa kebanyakan disetorkan kepada lembaga supradesa terkait, seperti Badan Pusat Statistik. Posisi desa selama ini semata sebagai pendata atau petugas sensus, sementara penyelenggara pendataan adalah lembaga lain dari luar desa atau supradesa.

Oleh karena itu, tiga desa di Kabupaten Banjarnegara secara partisipatif melakukan pemetaan kesejahteraan berdasarkan indikator lokal desa. Dalam pemetaan kesejahteraan lokal, warga mendefinisikan serta merumuskan sendiri indikator-indikator kesejahteraan. Tujuan pendataan ini untuk memahami suara masyarakat tentang masalah yang dihadapi dan mengakomodasinya dalam perumusan kebijakan di desa. Pemetaan kesejahteraan di desa juga merupakan salah satu media diagnosis kesejahteraan dan strategi penanggulangannya.

Dalam proses pemetaan kesejahteraan lokal, kelompok perempuan ini melalui beberapa tahapan kegiatan. *Pertama*, Musdes persiapan pemetaan kesejahteraan lokal. Musdes ini telah melibatkan perwakilan kelompok perempuan yang ada di desa, perangkat pemerintahan, dan kelembagaan desa, pemuda karang taruna, tokoh agama, dan tokoh masyarakat desa.

Hal-hal yang dibahas dalam musdes adalah pentingnya pendataan kesejahteraan berdasarkan indikator lokal secara partisipatif berbasis pada kepala keluarga, kesepakatan indikator kesejahteraan lokal, baik indikator utama maupun sub-indikator, serta klasifikasi kesejahteraan (kaya, sedang, miskin, dan sangat miskin), dan instrumen survei kesejahteraan lokal. *Kedua*, Musdes pembentukan tim pendata dan petugas entri data yang mengikutsertakan kelompok perempuan serta perangkat pemerintahan dan kelembagaan desa. *Ketiga*, persiapan pelaksanaan pendataan kesejahteraan lokal oleh tim pendata yang sudah dibentuk. *Keempat*, pelaksanaan pendataan berbasis kepala keluarga. *Kelima*, proses entri data secara bertahap hingga rekapitulasi hasil pendataan kesejahteraan. *Keenam*, musyawarah desa hasil pendataan kesejahteraan lokal. *Ketujuh*, verifikasi hasil pendataan kesejahteraan lokal. *Kedelapan*, menarasikan laporan hasil pendataan kesejahteraan lokal yang di dalamnya berisi rekomendasi usulan untuk RPJMDesa.

Di Gentansari, disepakati 7 indikator utama dan 25 subindikator. Ketujuh indikator utama itu meliputi pendapatan, lahan, rumah, kendaraan, pendidikan, tanggungan, dan penerangan. Di Gumelem Kulon, disepakati 11 indikator utama dan 28 subindikator. Di Jatilawang, disepakati 12 indikator utama dan 31 subindikator. Dalam proses menyepakati indikator, ibu-ibu di desa bekerja lebih jeli dan detil. Dalam proses pendataan perempuan lebih cepat menyelesaikannya dibanding kaum lelaki yang sering menunda-nunda waktu. Di Gumelem Kulon, dari 65 petugas sensus, 57 orang di antaranya perempuan. Begitu pun di Gentansari dan Jatilawang, kelompok perempuan lebih dominan dibandingkan dengan laki-laki. Pendataan kesejateraan lokal juga berbasis jumlah kepala keluarga, bukan jumlah rumah tangga. Dibandingkan data Badan Pusat Statistik, hasil data kesejahteraan lokal dinilai warga lebih valid dan sesuai dengan kondisi warga desa. Hal ini bukan hanya karena indikator kesejahteraan ditentukan sendiri oleh warga, tapi juga dalam

prosesnya terkonfirmasi oleh responden, keluarga, tetangga, dan ketua RT. Sehingga kemungkinannya sangat kecil ketika ada warga yang menyembunyikan informasi terkait kekayaannya dan lain-lain.

Komunitas Perempuan Pembaharu Desa di wilayah Banjarnegara, yang memanfaatkan data kesejahteraan lokal sebagai bahan rujukan penyusunan RPJMDesa dan basis data advokasi kesehatan hanya Komunitas Perempuan Pembaharu Desa di Gumelem Kulon sejak awal tahun 2016. Sementara dua desa lainnya baru memanfaatkan data kesejahteraan lokal sebagai bahan rujukan penyusunan RPJMDesa dan program bantuan lain yang ada di desa. Sebagai basis data advokasi jaminan kesehatan bagi kelompok rentan di desa, warga tidak perlu khawatir pendataan yang mereka lakukan tidak diterima. Karena dasar hukum pemetaan kesejahteraan lokal ini sudah jelas, yaitu UU Desa, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa dan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kewenangan Desa. Salah satu tujuan pengaturan desa oleh UU Desa adalah meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum. Artinya, untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat harus ada pemenuhan hak-hak dasar manusia yang bermartabat. Tujuan ini penting dan harus menjadi perhatian karena faktanya masih banyak anggota masyarakat, terutama di desa, yang hidup dalam kemiskinan yang bersifat multidimensional dan multisektor.

Dengan demikian, permasalahan kemiskinan perlu penanganan yang serius dari berbagai pihak. Sementara salah satu problem besar setiap peluncuran program bantuan kemiskinan adalah protes masyarakat akibat dari penggunaan data penduduk atau rumah tangga miskin yang tidak valid, tidak objektif, dan tidak partisipatif. Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 mengatur bahwa desa memiliki kewenangan untuk melakukan pendataan. Kewenangan itu masuk dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan desa. Sebelum UU

Desa berlaku, kewenangan itu menjadi tugas bantuan dari supradesa. Setelah pendataan menjadi kewenangan desa, desa akan membuat prioritas program berdasarkan kebutuhan masyarakat. Salah satunya peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar. Dari berbagai upaya penanggulangan kemiskinan, data memiliki peran yang sangat penting karena merupakan pijakan dalam perumusan kebijakan desa.

Dengan data yang valid, hal itu diharapkan meningkatkan kualitas kebijakan publik dan rasa keadilan masyarakat. Maka penting bagi desa untuk melakukan pemutakhiran data kemisikinan. Dengan pertimbangan tersebut, solusinya adalah pemetaan kesejahteraan lokal. Hasilnya, pangkalan data kesejahteraan lokal sebagai dasar pengambilan kebijakan di tingkat desa. Data tersebut juga bisa menjadi perbaikan data penerima Kartu Perlindungan Sosial yang selama ini masih menggunakan hasil Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011.

Perubahan data penerima bantuan iuran (PBI) untuk Jaminan Kesejahteraan Nasional secara umum mengacu pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2014 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Jaminan Kesejahteraan Nasional. Ruang validasi, pemeriksaan kembali, dan pengusulan penerima baru PBI diatur di tingkat desa melalui musyawarah desa (musdes). Mekanisme Sistem Pengaduan Masyarakat (Sisdumas) mengakui keberadaan data lokal yang dapat digunakan untuk memverifikasi penerima PBI di tingkat desa dan kabupaten.

Di Kabupaten Banjarnegara, pelaksanaan pemetaan kesejahteraan lokal yang digerakkan oleh Komunitas Perempuan Pembaharu Desa ini mendapat dukungan dari Pemerintah Kabupaten Banjarnegara melalui Kantor Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (KPMD) Banjarnegara dan tiga pemerintah desa; Gumelem Kulon, Gentansari, dan Jatilawang. Pemetaan kesejahteraan berdasarkan indikator lokal desa juga menjadi pembelajaran di tingkat kabupaten dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Banjarnegara. Data-data partisipatif

tersebut kemudian dijadikan rujukan sebagai bahan penyusunan RPJMDesa berbasis data dan usulan kelompok Marginal. Data-data tersebut, di tiap desa pada umumnya ditetapkan oleh Pemdes melalui peraturan desa tentang kewenangan desa sebagai turunan dari peraturan bupati tentang kewenangan desa. Namun dalam konteks desa-desa di Kabupaten Banjarnegara, saat ini masih dalam proses penyusunan rancangan Perdes belum mendapatkan dukungan dari peraturan bupati tentang kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan lokal berskala desa. Hal ini karena di tingkat kabupaten masih dalam proses perancangan Perbup, justru dari pembelajaran pengorganisasian di tiga desa ini turut mempengaruhi Pemkab dalam penyusunan Perbup. Sehingga berdasarkan praktik tahun 2015 di tiga desa ini, Perbup mulai dirancang sejak tahun 2016. Kendati demikian dalam prosesnya terkendala persoalan sosial politik, apalagi Pemerintah Banjarnegara tengah sibuk mempersiapkan pemilihan kepala daerah.

Perbup bukan harga mati. Meski belum ada peratuan bupati, Kepala Desa dan BPD dapat menambah jenis kewenangan sesuai dengan prakarsa masyarakat, kebutuhan, dan kondisi lokal desa. Selanjutnya kepala desa menetapkan peraturan tentang kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Dalam struktur yuridis hukum positif di Indonesia, perbup kewenangan desa diperlukan sebagai bahan pertimbangan dan rujukan bagi desa untuk membuat peraturan desa tentang kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Faktanya, sebagian besar bupati belum menetapkan perbup itu sehingga terjadi **kekosongan hukum** di tingkat kabupaten. Termasuk data yang dihasilkan oleh warga, meskipun belum ada perbup kewenangan, namun berdasarkan kesepakatan dan penetapan dalam Musdes, maka desa tetap menetapkan data kesejahteraan lokal melalui perdes kewenangan. Praktik ini tidak hanya di Banjarnegara, namun juga di sejumlah daerah lain khususnya daerah-daerah dampingan Infest Yogyakarta.

Karena proses pendampingan tidak hanya dilakukan di tingkat desa tapi juga di tingkat kabupaten.

Strategi Advokasi Komunitas Perempuan Pembaharu Desa

Advokasi merupakan salah satu dari berbagai pendekatan yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu. Hanya saja tidak radikal seperti yang diperkirakan. Advokasi merupakan proses sistematis, terstruktur, terencana, dan bertahap yang bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan agar menjadi lebih baik. Advokasi bertujuan membangun sikap tertentu dan membangun komitmen, yang ditujukan kepada semua *stakeholder*, yang berkaitan dengan isu-isu pembangunan dengan menggunakan fakta atau *evidence* (bukti). Tidak perlu revolusioner karena advokasi bukan revolusi. Perubahan yang dilakukan melalui perangkat dan jalur demokrasi, proses legislasi, maupun kebijakan politik dalam sistem yang berlaku.

Advokasi adalah upaya terencana dan terorganisir untuk mendesakkan perubahan dengan cara mempengaruhi para pengambil keputusan, khususnya saat mereka mengambil keputusan dalam menetapkan peraturan perundang-undangan tentang sumber daya dan menyangkut masyarakat. Titik beratnya adalah pada tujuan yang hendak dicapai, yaitu perubahan kebijakan menyangkut kepentingan kita sebagai masyarakat (Sagala, 2011). Seperti halnya advokasi kesehatan, masih perlu terus dilakukan untuk mempromosikan desentralisasi dalam reformasi sektor kesehatan agar tujuan peningkatan sistem kesehatan tercapai. Dalam pemberdayaan perempuan juga dibutuhkan perlindungan agar dapat terhindar dari kekerasan berbasis gender. Salah satu perlindungan tersebut adalah advokasi. Aksi strategis yang ditujukan untuk menciptakan kebijakan publik yang bermanfaat bagi masyarakat atau mencegah munculnya kebijakan yang diperkirakan merugikan masyarakat.

Sementara advokasi berbasis data (bukti) merupakan upaya

mempengaruhi perubahan kebijakan menggunakan bahan-bahan utama dari hasil riset atau sajian data dan analisis. Advokasi berbasis data dapat digunakan untuk mempengaruhi kebijakan strategis dan membangun serta memperkuat kesadaran kritis warga. Ini merupakan cara alternatif, melalui analisis data dimungkinkan akan muncul berbagai pilihan strategi advokasi dapat ditempuh (Kristiono DS, 2012). Beberapa kelebihan advokasi berbasis data antara lain adalah data dan analisis menjadi kekuatan berargumen dan pertimbangan pada saat mempengaruhi kebijakan strategis. Data dan analisis menjadi bahan-bahan melakukan edukasi, penyadaran, pengorganisasian atau penggalangan, serta menjadi legitimasi dalam pendekatan pada warga. Hasil analisis data bisa membantu pemetaan masalah lebih lengkap, mengidentifikasi dan memprioritaskan isu, mencari pilihan solusi dalam negosiasi perubahan, serta peluang menempuh beragam strategi aksi.

Pilihan komunitas perempuan di Gumelem Kulon memulai advokasi kesehatan dari petani penderes, sekilas sudah dipaparkan dalam pembahasan tentang kondisi Desa Gumelem Kulon. Penduduk Desa Gumelem Kulon sebagian besar adalah buruh penderes, sebutan penyadap nira dan petani gula kelapa. Dalam menjalankan profesinya, mereka bukan saja harus berhadapan dengan ulah para tengkulak namun juga bertaruh nyawa, khususnya saat musim hujan. Sebagian pekerja ini tidak mengenal hari libur karena terlambat beberapa jam saja nira tidak lagi bisa diolah menjadi gula.

Menurut Tursiyem, salah satu pengurus komunitas perempuan Sidaluhur Sejati, petani penderes kelapa merupakan salah satu aset desa sekaligus tantangan bagi desa. Berdasarkan hasil survei para ibu ini, ada sekitar 2.800 petani penderes yang memanfaatkan 60.077 pohon kelapa. Sehingga sangat penting bagi desa memperhatikan nasib mereka untuk mendapat jaminan sosial kesehatan. Upaya komunitas perempuan ini juga mendapatkan dukungan, baik dari Pemdes maupun Pemda dalam hal ini dari Kantor Pemberdayaan

Masyarakat dan Desa (KPMD) dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Banjarnegara. Kades Gumelem Kulon Arif Machbub menilai kelompok perempuan lebih teliti dalam proses pendataan. Para ibu berjalan kaki dari rumah ke rumah di Gumelem Kulon seluas 812 hektar yang terbagi 62 RT dan 11 RW untuk melakukan pendataan.

Banyak petani penderes usia 50 tahun ke atas yang masih bekerja. Para penderes ini beresiko jatuh hingga menyebabkan cacat bahkan meninggal. Di awal tahun 2016, ada tiga orang meninggal karena jatuh dari pohon kelapa. Masing-masing kasus di RW 4, RW 6, di RW 9. Namun dari sekitar 2.800-an penderes, yang baru terdaftar jaminan kesehatan hanya 74 orang saja. Jumlah ini masih sangat sedikit.

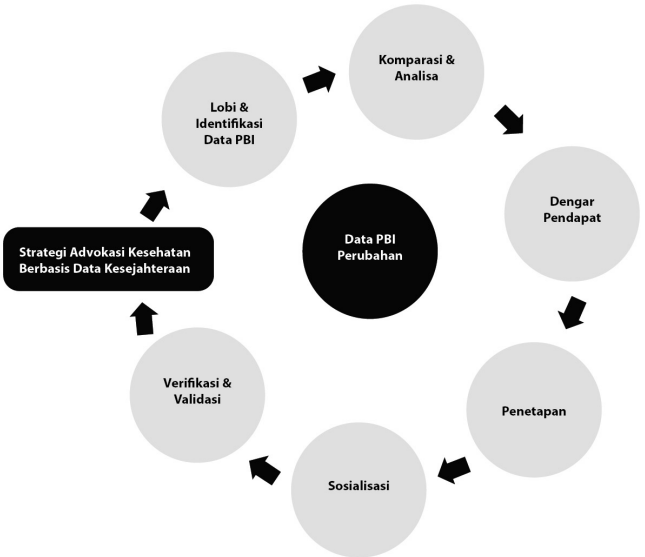
Nasib para petani penderes awalnya menjadi perhatian khusus para perempuan yang tergabung dalam Komunitas Perempuan Pembaharu Desa Sidaluhur Sejati Gumelem Kulon. Upaya kelompok perempuan memastikan jaminan kesehatan bagi para penderes dilakukan melalui beberapa tahapan, mulai dari lobi ke Pemdes, mendiskusikan tentang pentingnya melakukan pemutaakhiran daftar PBI, hingga akhirnya melakukan beberapa kali pertemuan. Baik dengan Pemdes maupun Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kesejahteraan Sosial Kabupaten Banjarnegera. Pada 17 Mei 2016 ada 74 petani penderes yang terdaftar dalam data penerima bantuan iuran (PBI) untuk mendapatkan jaminan kesehatan daerah (Jamkesda).

Kabupaten Banjarnegara merupakan salah satu daerah yang mengintegrasikan program jaminan kesehatan daerah (Jamkesda) ke program JKN. Ada juga peserta BPJS kategori PBI yang didaftarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan SK Bupati. Namun dibandingkan jumlah penderes di desa, angka 74 masih sangat sedikit. Bermula dari pengalaman memperjuangkan jaminan kesehatan penderes dan keluarganya, komunitas perempuan kemudian menindaklanjuti dengan mendorong pemerintah desa melakukan perubahan data penerima bantuan iuran (PBI).

Setelah kelompok perempuan berhasil memasukkan sejumlah nama-nama penderes sebagai penerima jaminan kesehatan, pada Juni-Desember 2016 kelompok perempuan mulai mengawal jaminan kesehatan bagi kelompok rentan; kaum difabel, lansia, perempuan kepala keluarga, dan keluarga miskin. Mengawal jaminan kesehatan bagi kelompok marginal menjadi salah satu program selain mengawal pembangunan desa. Sasaran program ini adalah semua warga marginal seperti difabel, lansia, janda miskin dan anggota keluarga rumah tangga miskin.

Program mengawal jaminan kesehatan bagi kelompok marginal ini dilakukan agar kelompok marginal di Desa Gumelem Kulon yang selama ini belum mendapatkan jaminan kesehatan masuk daftar penerima bantuan iuran (PBI), baik untuk jaminan kesehatan daerah (Jamkesda) maupun BPJS. Awal 2016, telah melakukan tahapan untuk advokasi jaminan kesehatan petani penderes dan keluarganya. Beberapa di antaranya adalah dengan melakukan verifikasi data penerima bantuan iuran (PBI) yang dimiliki oleh desa maupun Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Banjarnegera. Dalam proses verifikasi tersebut akan diketahui apakah data PBI yang sudah ada sesuai dengan data kesejahteraan lokal. Jika tidak sesuai, Pemdes perlu melakukan perbaikan dan menetapan data penerima PBI yang sesuai dengan data kesejahteraan lokal desa melalui kesepakatan Musyawarah Desa.

Proses tersebut kemudian mendorong komunitas perempuan untuk memperjuangkan jaminan kesehatan kelompok marginal lebih banyak lagi. Tahapan strategi yang telah dilakukan di antaranya mulai dari proses persiapan sosial, pelaksanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, pertanggungjawaban, hingga refleksi pembelajaran dari proses advokasi jaminan kesehatan kelompok marginal.



Persiapan Sosial: Lobi dan Identifikasi Daftar Penerima Bantuan Iuran

Banyak cara untuk menyampaikan pesan advokasi. Mulai dari melobi hingga tindakan langsung yang merupakan variasi paling efektif dari dari situasi ke situasi. Dalam proses advokasi kesehatan yang dilakukan komunitas perempuan, tahap pertama yang dilakukan adalah melakukan persiapan sosial, mempersiapkan materi advokasi berupa perkiraan atau bukti dari pengalaman mereka saat melakukan pendataan dan menggali usulan kelompok marginal pada tahun 2015. Data-data tersebut dimiliki komunitas perempuan sudah dalam bentuk dokumen aset dan potensi desa, dokumen hasil survei layanan publik partisipatif serta dokumen usulan kelompok marginal. Data-data inilah yang kemudian dijadikan dasar untuk meyakinkan *stakeholders* terhadap manfaat yang akan diperoleh. Dari proses pendataaan yang telah mereka lakukan, mereka juga telah menganalisa isu atau tema advokasi yang diprioritaskan, salah satu isu tersebut adalah isu jaminan

kesehatan bagi kelompok marginal khususnya para penderes.

Persiapan sosial merupakan tahap awal strategi advokasi yang dilakukan kelompok perempuan. Pada tahap ini, berbekal data kesejahteraan 2015 serta data hasil survei layanan publik dasar, kelompok perempuan melakukan lobi atau semacam *kulonuwun* untuk menjelaskan maksud dan tujuannya mengawal jaminan kesehatan. Setelah mendapat dukungan dari Pemdes, di tahap ini pula kelompok perempuan meminta data penerima bantuan iuran (PBI) yang dimiliki oleh Pemdes, lalu membandingkan dengan data warga marginal yang baru berdasarkan data kesejahteraan lokal pada tahun 2015. Data PBI ini dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2011. Proses membandingkan itu untuk mengetahui warga miskin yang sudah masuk dalam daftar PBI maupun mereka yang belum masuk. Data kesejahteraan tahun 2015 diketahui sejak Sidaluhur Sejati melakukan identifikasi warga marginal (berdasarkan data kesejahteraan lokal 2015) baik yang sudah maupun belum mendapatkan kartu jaminan kesehatan.

Pada tahap persiapan sosial ini, kelompok perempuan tidak sekadar mengidentifikasi data marginal yang sudah masuk dalam daftar PBI. Tapi sekaligus melakukan konfirmasi langsung kepada Pemdes dan warga miskin. Mereka mencari data nama warga, nomor kartu keluarga, alamat, pekerjaan, jenis kartu kesehatan. Pada tahap ini, awalnya dari pihak perangkat desa tidak begitu memahami apa itu data PBI, ketidaktahuan perangkat desa ini menunjukkan bahwa mereka belum sepenuhnya memahami perbedaan data PBI dan non PBI. Sehingga kelompok perempuan mulai memisahkan atau menyeleksi kembali mana data warga yang seharusnya masuk dalam daftar PBI dan mana yang tidak seharusnya masuk dalam daftar PBI.

Berdasarkan pengalaman, proses lobi yang dilakukan komunitas perempuan pada 2016 berjalan lancar. Hal ini karena posisi tawar perempuan sudah semakin kuat pasca pembelajaran perencanaan apresiatif desa pada 2015. Di sisi lain, urun daya kelompok perempuan

dalam beberapa kali pendataan dan perbaikan RPJMDesa berbasis data telah memberikan kepercayaan Pemdes kepada komunitas ini. Sehingga advokasi yang dilakukan oleh kelompok perempuan ini terbilang cukup panjang. Di tahun 2015, mereka harus membuktikan kapasitas mereka untuk berpartisipasi dalam pembangunan desa mulai dari perencanaan, pengaggaran, pelaksanaan, monitoring, evaluasi hingga pertanggungjawaban.

Pelaksanaan: Proses Komparasi, Analisa, Dengar Pendapat (*Hearing*), Verifikasi dan Validasi, Sosialisasi hingga Penetapan.

Tahap Komparasi dan Analisa Data.

Di tahap pertama, kelompok perempuan telah mendapatkan dukungan dari pemerintah dan mendapatkan data PBI. Dukungan yang dimaksud di sini adalah dukungan atas rencana komunitas perempuan untuk mengawal jaminan kesehatan bagi kelompok marginal. Dukungan dari Pemdes sangat penting dalam proses advokasi, salah satunya untuk mendapatkan seluruh data yang dimiliki pemerintah desa terkait penerima kartu jaminan kesehatan, khususnya daftar penerima bantuan iuran (PBI).

Tahap selanjutnya adalah proses komparasi atau membandingkan data PBI yang dimiliki Pemdes dan data BPS. Data PBI akan dibandingkan dengan data warga yang masuk dalam kategori miskin dan sangat miskin berdasarkan data kesejahteraan lokal tahun 2015. Data ini adalah milik desa yang telah dihasilkan secara partisipatif bersama kelompok perempuan.

Di proses ini, saat komunitas perempuan meminta data PBI, awalnya perangkat desa tidak memahami istilah PBI. Sehingga dalam hal ini komunitas perempuan di awal hanya mendapatkan data kependudukan yang sudah ada, baik data penerima kartu jaminan

kesehatan yang dikeluarkan oleh BPJS maupun Pemda dengan kartu Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkdesda). Data dari keduanya dari data milik Badan Pusat Statistik (BPS). Dari data yang dikeluarkan BPS tersebut, kemudian mulai membandingkannya dengan data kesejahteraan lokal desa yang dimiliki desa dari hasil pendataan partisipatif pada tahun 2015. Dari hasil komparasi tersebut, kelompok perempuan kemudian membuat rekomendasi kepada Pemdes agar melakukan verifikasi dan validasi data PBI. Mereka mulai membandingkan data warga marginal berdasarkan kesejahteraan lokal 2015 dengan data PBI yang dimiliki oleh desa, dan menarasikan hasilnya sampai menjadi dokumen yang di dalamnya ada rekomendasi ke Pemdes terkait pentingnya verifikasi dan validasi data PBI.

Dengar Pendapat (*Hearing*).

Istilah dengar pendapat dalam konteks advokasi yang dilakukan komunitas perempuan di Gumelem Kulon sebenarnya tidak seperti advokasi isu besar dalam lingkup luas atau nasional. Proses dengar pendapat ini adalah komunikasi teratur untuk memastikan perkembangan analisa data. Dalam proses ini yang terlibat adalah kepala desa, BPD, perangkat desa, perwakilan RT dan RW, serta kelembagaan desa.

Proses ini dilakukan untuk mendapatkan dukungan dari Pemdes dan memperkuat gerakan komunitas perempuan. Proses ini dilakukan untuk memperoleh dukungan dari organisasi yang ada. Di tahap dengar pendapat ini kelompok perempuan kembali melakukan lobi untuk dengar pendapat (*hearing*) Di tahap ini, Pemdes telah mengetahui dan memahami data hasil identifikasi warga marginal yang belum masuk dalam daftar PBI, dan bersedia melakukan verifikasi dan validasi data PBI, serta berkomitmen melakukan verifikasi dan validasi data PBI.

Saat proses dengar pendapat, kelompok perempuan Gumelem Kulon dengan mudah mendapatkan dukungan dan komitmen dari Pemdes untuk melakukan verifikasi dan validasi data PBI secara

partisipatif. Hal ini tidak lepas dari kerja keras kaum perempuan dalam urun daya membantu Pemdes menghasilkan data yang dibutuhkan dalam penyusunan dokumen RPJMDesa. Posisi tawar kelompok perempuan sebagai salah satu aset sumber daya manusia (SDM) dalam pembangunan desa semakin kuat dengan upaya mereka mengadvokasi jaminan kesehatan bagi para penderes di awal 2016.

Verifikasi dan Validasi Secara Partisipatif.

Meski dukungan dan komitmen Pemdes telah diungkapkan secara langsung oleh Kades, tapi kelompok perempuan turut mengawal proses verifikasi dan validasi dari PBI. Hal ini tidak terlepas dari kondisi tak terduga yang membuat kelompok perempuan sempat berhenti melakukan proses ini. Pada pertengahan Ramadan 2016, desa Gumelem Kulon terjadi bencana longsor hingga memakan korban jiwa. Selain itu perbaikan infrastruktur juga sangat menguras energi bukan hanya para lelaki di desa, namun juga para perempuannya. Sehingga hal ini secara langsung berdampak pada kesibukan para kelompok perempuan di desa dalam melakukan advokasi jaminan kesehatan warga miskin.

Di sisi lain, bencana longsor juga mendorong kelompok perempuan untuk melakukan *update* data kesejahteraan lokal desa. Proses verifikasi dan validasi ini berjalan sangat lambat karena dalam prosesnya dilakukan secara partisipatif oleh kelompok perempuan yang juga di waktu bersamaan harus membantu Pemdes pasca bencana longsor. Hingga akhir November 2016, kelompok perempuan sudah memverifikasi dan memvalidasi bersama Pemdes. Di proses verifikasi dan validasi ini kelompok perempuan mendapat banyak temuan terkait kondisi kepala keluarga miskin. Kelompok perempuan juga mulai mempelajari tentang siapa saja yang akan masuk dalam daftar PBI untuk Jamkesda maupun JKN. Pada tahap ini juga kelompok perempuan bekerjasama dengan semua RW.

> "Kebetulan dari daerah (Banjarnegara) *kan* minta data, jadi kami berusaha agar desa menyerahkan data terbaru. Kalau data nama-nama yang masuk PBI untuk Kartu Indonesia Sehat (KIS), totalnya ada 1.061 KK. Kami mencoba membagi mana KK yang masuk untuk daftar Jamkesda mana yang JKN, karena setiap tahun kuotanya terbatas. Tapi setidaknya sudah ada perubahan data yang valid." (Ibu Yuli, pengurus komunitas perempuan pembaharu desa)

Pernyataan Yuli merupakan terkait data harus valid tidak terlepas dari hasil temuannya selama melakukan verifikasi kondisi warga. Temuan-temuan kelompok perempuan di antaranya soal wilayah kesehatan atau fasilitas kesehatan yang tidak sesuai dengan lokasi wilayah penerima. Jarak antara rumah dan lokasi fasilitas kesehatan sangat jauh bahkan beda kecamatan. Ada juga warga yang sama mendapatkan kartu lebih dari satu. Selain itu nama dan alamat yang tidak sesuai dengan kondisi saat ini. Belum lagi soal nomor yang tidak sesuai dengan kartu dan data komputer. Bahkan, ada orang yang telah meninggal dunia ternyata masih tercantum dalam daftar penerima kartu. Sementara dari Pemdes belum melakukan pembaruan data. Data lama dari BPS tahun 2011 tidak segera diperbarui.

Menurut Yuli, pendataan seharusnya tidak berdasarkan jumlah warga, tapi kepala keluarga saja. Alasannya, karena begitu banyak masyarakat miskin dan sangat miskin di desanya sehingga daftar PBI bisa tersebar lebih banyak lagi mengingat jumlah KK miskin dan sangat miskin semakin bertambah pasca bencana longsor. Khususnya para keluarga penderes. Dari proses verifikasi tersebut, Yuli juga mengaku mulai tahu dan faham bagaimana data penerima jaminan kesehatan selama ini belum benar-benar valid. Dukungan dan komitmen Pemdes juga sangat penting dalam proses advokasi yang dilakukan kelompok perempuan. Kini data-data sudah mulai berubah. Kita semakin tahu siapa warga miskin yang belum masuk dan yang sudah masuk dalam daftar PBI.

Sosialisasi Hasil Komparasi dan Verifikasi melalui Musdes dan Penetapan Perbaikan Data PBI

Proses sosialisasi hasil komparasi dan verifikasi melalui Musyawarah Desa merupakan tahap yang sangat penting dilakukan. Tujuan tahap ini adalah untuk memberikan informasi kepada masyarakat desa tentang pentingnya perubahan data penerima bantuan iuran. Daftar penerima bantuan telah berubah. Sehingga dari proses Musdes ini, bukan hanya diketahui antara kelompok perempuan dan Pemdes, namun juga warga secara umum.

Kenapa warga perlu tahu? Karena selama ini sering terjadi konflik antara warga dan pemerintah desa. Warga menilai pemerintah tidak adil dalam distribusi bantuan. Padahal, daftar penerima bantuan selama ini berdasarkan data dari pemerintah pusat yang dihasilkan oleh BPS, bukan berdasarkan keputusan Pemdes. Namun dalam konteks Gumelem Kulon, kini desa telah memiliki data sendiri yang dihasilkan secara partisipatif dan data tersebut juga dipakai sebagai dasar perubahan penerima bantuan iuran. Sehingga proses sosialisasi ini penting dilakukan agar warga mengetahui perubahan data, kenapa data berubah atau atas dasar apa perubahan itu terjadi, dan agar tidak terjadi kesalahpahaman antara warga dan pemerintah desa.

Proses Musdes juga bagian dari upaya pemerintah desa untuk lebih terbuka atau transparan atas setiap pengambilan kebijakan. Kendati proses Musdes telah dilalui, bukan berarti proses advokasi selesai. Data PBI yang telah diperbarui harus diketahui secara terbuka (transparan) oleh warga agar tidak terjadi kesalahpahaman. Proses ini juga penting dilakukan untuk tetap melibatkan warga dalam setiap tahap pembangunan di desa. Advokasi jaminan kesehatan yang dilakukan kelompok perempuan adalah salah satu upaya warga yang dilakukan secara partisipatif untuk memperbaiki layanan publik dasar terkait layanan kesehatan. Data PBI telah diketahui, dipahami, didiskusikan, dan disepakati warga. Musdes adalah forum tertinggi di desa. Sehingga informasi terkait perubahan data PBI juga harus

disosialisasikan kepada warga melalui Musrenbangdes. Warga berhak mengetahui tiap perubahan kebijakan yang ada di desa.

Di tahap sosialisasi ini setidaknya warga telah mengetahui dan memahami seperti apa perubahan data PBI. Dari proses ini juga penting sekali terjadi dialog antara warga dan Pemdes, sehingga tidak terjadi kesalahpahaman atau saling curiga antara warga dan pemerintah. Selain itu, warga memang berhak mengetahui proses pembangunan yang terjadi di desanya. Sehingga Musdes ini memang digelar khusus untuk membahas pentingnya perubahan data PBI.

Setelah terjadi dialog tahap selanjutnya adalah penetapan data PBI yang telah disepakati oleh warga berdasarkan hasil Musdes. Data PBI ditetapkan oleh Pemdes. Data ini juga telah diketahui oleh warga perwakilan dari setiap dusun. Kelompok marginal harus mengetahui tentang proses pembangunan desanya, termasuk isu jaminan kesehatan bagi kelompok marginal melalui media komunitas.

Kampanye Media Komunitas

Dalam rencana strategi kelompok perempuan, memanfaatkan media komunitas telah menjadi salah satu strategi dalam proses advokasi kelompok perempuan dalam mengawal pelaksanaan pembangunan desa, termasuk isu jaminan kesehatan bagi warga miskin. Proses kampanye idealnya dilakukan melalui media massa. Sayangnya kondisi tak terduga menimpa desa Gumelem Kulon. Mau tak mau kelompok perempuan memprioritaskan proses *recovery* pasca bencana longsor. Sehingga dalam proses kampanye yang dilakukan kelompok perempuan dilakukan secara langsung atau konvensional, melalui pertemuan-pertemuan di dusun-dusun.

Jejaring

Jejaring atau berjejaring merupakan proses berbagi informasi dan pelayanan di antara individu dan kelompok yang memiliki minat yang sama baik di dalam maupun di luar organisasi. Biasanya terbentuk

untuk mendapatkan dukungan atas masalah atau penyebabnya. Khusus untuk advokasi kesehatan ini, kegiatan ini memang tidak mungkin dilakukan hanya komunitas perempuan sendiri. Perlu ada kerjasama dengan lembaga-lembaga lain serta para *stakeholder* terkait. Karena persoalan jaminan kesehatan memang menjadi persoalan bersama. Sehingga diperlukan sebuah jejaring yang kuat untuk melakukan kegiatan advokasi bersama. Sehingga dalam proses advokasi, komunitas perempuan selalu intens berkomunikasi dan koordinasi dengan perangkat pemerintahan desa dari tingkat RW sampai RW, BPD, dan kelembagaan lain yang ada di desa.

Apalagi wewenang pendukung, telah berganti sejak 2017. Dari Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD) menjadi Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (Dispermasdes) Kabupaten Banjarnegara dan Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan (Dinsosnaker) Kab. Banjarnegara. Di luar lembaga-lembaga tersebut adalah proses komunikasi dan koordinasi dengan Infest Yogyakarta sebagai salah satu lembaga yang mendampingi komunitas perempuan di desa.

Tantangan

Tantangan dalam proses advokasi kesehatan yang dilakukan komunitas perempuan Gumelem Kulon tahun 2016 pada dasarnya tidak begitu berat. Tantangan terberat justru di awal proses pengorganisasian warga, khususnya kelompok perempuan pada tahun 2015. Tantangan-tantangan tersebut antara lain adalah :

Pertama, secara umum perempuan di tiga desa tersebut belum sepenuhnya mendapatkan akses dan manfaat dari program pembangunan desa. Perempuan juga kurang mendapat ruang untuk berpartisipasi dalam program pembangunan desa. Perempuan masih dianggap belum memiliki kapasitas untuk mengontrol program pembangunan desa. Keterlibatan perempuan dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbangdes) tidak pernah lebih dari 20 persen.

Kedua, keterlibatan perempuan di desa baru dapat diakomodasi melalui tata struktural formal berupa kelompok penggerak Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK). Tantangan bagi perempuan yang telah mendapatkan ruang partisipasi ini ialah rendahnya kapasitas dalam mengungkapkan gagasan, merumuskan dan menyampaikan usulan, serta menentukan anggaran. Perempuan masih belum memiliki informasi yang memadai tentang UU Desa, termasuk posisi perempuan sebagai salah satu penerima manfaat langsung dari implementasi UU Desa.

Ketiga, program pemberdayaan yang selama ini menyasar kelompok perempuan masih berkutat pada pelatihan keterampilan dasar. Program yang ada belum mampu memberdayakan kapasitas dan pengetahuan perempuan terkait dengan posisi dan partisipasi mereka dalam pembangunan desa. Program pemberdayaan perempuan yang pernah menyasar kelompok perempuan di tiga desa hanyalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). Program ini lebih banyak mengadakan kegiatan berupa pelatihan keterampilan dasar seperti membordir dan membuat aneka makanan. Menurut warga, pelatihan-pelatihan tersebut tak efektif menjawab kebutuhan perempuan karena tidak semua perempuan memiliki minat yang sama.

Keempat, program yang pernah ada justru berdampak pada kondisi perempuan semakin miskin. Di Gumelem Kulon misalnya, masih banyak perempuan yang terjerat utang bank harian dan mereka tidak mampu membayar pinjaman. Begitu juga dengan Simpan Pinjam Perempuan (SPP), salah satu program PNPM yang menyasar kelompok perempuan. Pinjaman tersebut hanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan yang bersifat konsumtif, bukan dialokasikan untuk kebutuhan produktif.

Kelima, belum ada program pemberdayaan perempuan yang mampu menggerakkan para perempuan sebagai subjek pemberdayaan agar mampu menentukan kebutuhan praktis dan strategis sesuai dengan kebutuhan. Program yang ada hanya mampu memenuhi

kebutuhan kelompok tertentu.

Dalam proses advokasi jaminan kesehatan tahun 2016, tantangan yang muncul tidak lagi dari faktor perempuan, semisal persoalan minimnya kapasitas dan lemahnya posisi tawar perempuan dalam proses pembangunan desa. Namun persoalan di luar (eksternal) komunitas perempuan, di antaranya munculnya kejadian-kejadian yang tidak terduga seperti bencana longsor pada pertengahan bulan ramadan 2016. Selain itu ada perubahan data penerima kartu jaminan kesehatan yang baru di pertengahan tahun 2016 dari BPJS. Perubahan data ini juga berdampak pada proses verifikasi.

Pembelajaran

Proses advokasi jaminan sosial bagi warga miskin yang dilakukan oleh Komunitas Perempuan Pembaharu Desa "Sidaluhur Sejati" merupakan bagian dari upaya mempengaruhi kebijakan desa agar memperhatikan dan berpihak pada kebutuhan dan kepentingan kelompok marginal. Inisiatif advokasi yang dilakukan kelompok perempuan tidak terlepas dari kapasitas pengetahuan maupun keterampilan kelompok perempuan yang telah diperkuat sejak tahun 2015 dalam proses perencanaan apresiatif desa.

Proses perencanaan apresiatif desa tidak hanya mampu memperkuat posisi tawar perempuan dalam pembangunan desa, namun juga menghasilkan RPJMDesa yang responsif gender dan inklusi sosial berbasis data. Pembelajaran selama tahun 2015 tersebut, bagi komunitas perempuan Gumelem Kulon membuat mereka semakin percaya diri. Pembelajaran selama pendataan juga membuat kelompok perempuan menjadi lebih mengenal dan mengetahui kondisi desanya. Pengurus Komunitas Pembaharu Desa Gumelem Kulon Tursiyem sehari-hari adalah ibu rumah tangga yang membantu suaminya menjahit baju.

Proses pendataan kesejahteraan lokal yang dilakukan secara partisipatif juga mampu mengembalikan kepercayaan warga pada

Pemdes. Akibatnya konflik di level desa bisa dikurangi. Hal yang juga baru disadari adalah desa tidak pernah memiliki hasil pendataan yang telah mereka kerjakan. Selama ini, jika ada pendataan tapi yang menyelenggarakan lembaga lain, desa hanya menjadi petugas sensus. Sementara pengolahan data dilakukan di luar desa. Desa juga tidak memanfaatkan data tersebut karena memang tidak memiliki arsip data tersebut. Selain itu, kekurangan dari sensus yang pernah dilakukan di desa, pendataan dilakukan bukan pada semua penduduk, tetapi hanya sampel saja, atau maksimal separuh dari seluruh jumlah warga bahkan rumah tangga sehingga hasilnya dinilai belum valid. Sementara jika pendataan dilakukan oleh desa, hasil datanya masih umum. Data juga hanya diperbaharui setahun sekali dan bentuknya hanya laporan, bukan sensus. Dari rangkaian proses pendataan partisipatif tersebut, warga juga mulai memahami betapa pentingnya pendataan berdasarkan indikator lokal.

Indikator itu disepakati bersama oleh warga desa. Rasa kecewa dan pesimisme seperti yang sering dikeluhkan warga tidak terjadi lagi apabila indikator kesejahteraan desa di Indonesia tidak disamaratakan antara satu desa dengan desa lain. Warga mendefinisikan serta merumuskan sendiri indikatornya. Pemetaan kesejahteraan lokal bertujuan memahami suara masyarakat tentang masalah yang dihadapi dan mengakomodasinya dalam perumusan kebijakan di desa. Pemetaan kesejahteraan di desa juga merupakan salah satu media diagnosa kesejahteraan dan strategi penanggulangannya. Salah satu tujuan pengaturan desa oleh UU Desa adalah meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa untuk mempercepat kesejahteraan umum. Artinya, untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat harus ada pemenuhan hak dasar manusia yang bermartabat. Tujuan ini penting dan harus menjadi perhatian karena masih banyak anggota masyarakat, terutama di desa, yang hidup dalam kemiskinan yang bersifat multidimensi dan multisektor.

Penutup

Perempuan merupakan bagian dari aset (kekuatan) sumber daya manusia yang potensial untuk dilibatkan dalam pembangunan. Advokasi yang dilakukan para perempuan di Gumelem Kulon dalam Komunitas Perempuan Pembaharu Desa "Sidaluhur Sejati" merupakan bagian dari dinamika masyarakat sipil dalam mempengaruhi kebijakan desa agar responsif gender dan inklusi. Strategi perencanaan apresiatif desa yang digerakkan kelompok perempuan juga salah satu strategi melibatkan warga lebih banyak lagi untuk peduli pada pembangunan.

Perempuan dan kaum marginal yang selama ini hanya sebagai objek pembangunan kini berperan sebagai subjek pembangunan. Mereka mampu mengakses, berpartisipasi, mengontrol, dan mendapatkan manfaat dari pembangunan di desa. Data yang valid diharapkan meningkatkan kualitas kebijakan publik dan rasa keadilan masyarakat. Selain itu juga mampu menjawab kebutuhan terhadap peningkatan kualitas dan akses pelayanan dasar bagi masyarakat miskin.

Dinamika masyarakat sipil yang digerakkan komunitas perempuan juga mendorong pemerintah desa lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel. Tahun 2015 dan 2016, pembelajaran baik ini juga dilakukan di Desa Gentansari dan Jatilawang. Sementara tahun 2017 pembelajaran baik ini direplikasi Pemkab Banjarnegara di lima desa. Advokasi jaminan kesehatan sosial berbasis data kesejahteraan lokal merupakan pembelajaran bagaimana para perempuan di Desa Gumelem Kulon berusaha melawan kemiskinan di desanya. Tidak hanya melawan sistem yang selama ini tidak berpihak pada kelompok marginal, tapi juga melawan dalam arti sebenarnya atas kemiskinan di desanya.

Daftar Pustaka

Buku

Adenantera Dwicaksono dkk, JAMKESMAS dan Program Jaminan Kesehatan Daerah Laporan Pengkajian di 8 Kabupaten/Kota dan 2 Provinsi (Bandung: Perkumpulan INISIATIF, 2012).

Brian Z., Tamanaha. 2004. On the Rule of Law: History, Politics, and Theory. United Kingdom: Cambridge University Press.

Gani, Ascobat dkk. Modul 11 - Advocacy Rencana dan Anggaran Kesehatan Daerah. Jakarta: Biro Perencanaan Depkes RI dan FKM Universitas Indonesia.

Percy-Smith, J. 2000. "Introduction: The Contours of Social Exclusion." Dalam Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion?, disunting oleh J Percy-Smith, 1–21. Buckingham (Inggris): Open University Press.

Rachmad Kristiono DS, dkk. 2012. Panduan Audit Sosial dan Advokasi Kebijakan Publik yang Berbasis Kerelawanan. Malang: Tifa Foundation.

Sagala, Valentina. 2011. Advokasi Perempuan Akar Rumput: Pedoman dan Modul. Bandung : Institut Perempuan.

Singh, J.P. 2011. United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO): Creating Norms for a Complex World. London (Inggris) dan New York (Amerika Serikat): Routledge.

Tan, J.H. dan R. Topatimasang. 2004. Mengorganisir Rakyat: Refleksi Pengalaman Pengorganisasian Rakyat di Asia Tenggara. Jakarta dan Yogyakarta: South East Asia Popular Communication Programmes (SEAPAC) dan INSISTPress.

Topatimasang, Roem. 2000. Merubah Kebijakan Publik. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Advokasi, Direktorat Jenderal Bina Kesehatan Masyarakat Departemen Kesehatan RI 2007.

Jurnal

Alimah, Perempuan dan Urun Daya dalam Pembangunan Desa: Pengorganisasian Tiga Desa di Jawa, dalam JURNAL TRANSFORMASI SOSIAL, Nomor 35, Tahun XVIII, 2016, hlm. 197–226, Yogyakarta: Indonesian Society for Social Transformation (INSIST).

Media Cetak

Addi Mawahibbun Idhom, "Bila Perempuan Melawan Kemiskinan", KORAN TEMPO: Kamis, 17 Desember 2015.

Modul

Infest Yogyakarta, Modul Perencanaan Apresiative Desa, Yogyakarta, 2015.

Website

http://www.jkn.kemkes.go.id/detailfaq.php?id=1

https://sekolahdesa.or.id/perempuan-desa-gumelem-kulon-advokasi-jaminan-kesehatan-petani-penderes-berbasis-data-kesejahteraan-lokal/

Wawancara

Wawancara dilakukan pada Kamis, 15 Desember 2016 terhadap Ibu Tursiyem, ibu Yuliana, dan ibu Lilis Yuniarti, pengurus komunitas perempuan pembaharu desa Gumelem Kulon.

Dokumen Kebijakan

UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa dan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kewenangan Desa.

Dokumen Aset dan Potensi Desa Gumelem Kulon. 2015.

Aksi Sosial: Bentuk Aksi Kolektif Masyarakat Sebagai Partisipasi dalam Mempengaruhi Kebijakan Desa

Novita Anggraeni

Pengantar

Masyarakat sebagai penerima konsekuensi langsung setiap kebijakan idealnya memiliki porsi yang cukup untuk memengaruhi kebijakan tersebut agar bermanfaat bagi warga. Berbagai teori partisipasi masyarakat mengupas pengertian maupun faktor pendukung dan penghambat partisipasi masyarakat dalam memengaruhi kebijakan publik. Namun sejatinya, praktik-praktik partisipasi memang sangat kaya karena setiap upaya masyarakat sipil sangat terpengaruh dengan kondisi dan kekhasan situasi, baik itu politik atau budaya masyarakat itu sendiri. Sehingga model-model partisipasi ini pun terus berkembang dan menjadi pembelajaran bagi semua pemegang kepentingan.

Dari sisi pemerintah, beberapa mekanisme sudah dibangun untuk memberi ruang masyarakat berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan pembangunan. Mekanisme tersebut membuka kesempatan pada masyarakat umum untuk bisa berpartisipasi dalam proses penyusunan kebijakan, baik kebijakan anggaran atau pun

kebijakan berupa peraturan. Meskipun untuk mendorong peran serta masyarakat diperlukan lebih dari sekedar peraturan. Contohnya, upaya khusus untuk mengubah pemahaman masyarakat sebagai subyek pembangunan setelah bertahun-tahun masyarakat diposisikan sebagai obyek pembangunan.

Pasca era desentralisasi, bersama dengan munculnya pemberian ruang bagi masyarakat untuk menjadi bagian langsung proses pembangunan, meningkat pula partisipasi masyarakat dalam pembangunan di berbagai aspek. Walau dalam praktiknya porsi masyarakat untuk berpartisipasi dan memengaruhi proses serta hasil pembuatan kebijakan ini masih berada pada level yang beragam.

Berbagai kebijakan nasional yang berhubungan langsung dengan upaya-upaya peningkatan partisipasi publik seperti UU Keterbukaan Informasi Publik menandai era baru pada upaya partisipasi masyarakat. Dengan adanya keterbukaan informasi, diharapkan masyarakat bisa lebih mudah mengakses hak sebagai warga negara atas informasi publik tentang pembangunan dan informasi lainnya. Pengetahuan dalam bentuk informasi menjadi salah satu kunci awal peningkatan partisipasi.

Pada level desa, proses demokrasi di desa telah diafirmasi sejak awal reformasi bergulir, tepatnya melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Semakin dekatnya titik pengambilan keputusan pada masyarakat terjadi saat sistem desentralisasi berjalan, yang salah satu tujuannya adalah untuk mendekatkan pelayanan dan kebijakan yang lebih sesuai dengan kondisi masyarakat, bahkan hingga level pemerintahan terendah yaitu desa.

Transfer kewenangan perencanaan dan penganggaran di level desa membuat desa memiliki kewenangan yang lebih besar untuk merencanakan pembangunan. Hal ini tentu beriringan dengan kian dekatnya proses pembuatan keputusan atau kebijakan pembangunan dengan masyarakat desa. Penegasan wewenang desa pun diperkuat dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Desa sebagai entitas yang mandiri dapat menyelenggarakan urusannya sendiri tanpa banyak campur tangan dari pemerintah kabupaten. Melalui UU itu, desa diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan desa berdasar prinsip-prinsip demokrasi. Warga desa memiliki hak dan kedudukan yang sama untuk menyatakan pendapat dan berkontribusi terhadap jalannya pemerintahan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan. Partisipasi ini bisa jadi salah satu langkah utama dalam peran masyarakat untuk memengaruhi kebijakan yang berkualitas.

Dari berbagai praktik yang sudah berjalan, bisa dilihat berbagai bentuk partisipasi serta pembelajaran. Salah satunya pada bentuk aksi kolektif masyarakat sipil dalam upaya membuat perubahan di lingkungannya sendiri. Caranya dengan memengaruhi kebijakan desa. Berbagai permasalahan dan pembelajaran tersebut menjadi potret penting pada perjalanan demokrasi dan peran masyarakat sipil dalam proses pembangunan**.**

Pembelajaran yang akan dibahas mengenai aksi kolektif warga berupa aksi sosial di paper ini merupakan analisa penulis berdasar pada beberapa temuan awal pada implementasi riset aksi yang dilakukan PATTIRO bersama R4D (Result For Development) , J-PAL SEA (The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab South East Asia), serta beberapa ahli dari the Harvard Kennedy School (HKS) dan the University of Washington. Sedangkan pada baseline dan endline surveinya dalam mengevaluasi dan mengukur dampak melibatkan Survei Meter. Intervensi dalam riset ini tujuan utamanya adalah untuk mengukur sejauh mana masyarakat bisa memanfaatkan transparansi dan akuntabilitas berbasis masyarakat untuk meningkatkan kesehatan secara mandiri.

Dalam pelaksanaanya, berbagai aksi mandiri masyarakat yang muncul mengarah pada dua level yang berbeda. *Pertama*, aksi-aksi sosial yang gerakan perubahannya dilakukan secara mandiri tanpa melibatkan pemerintah desa dan mengubah kebijakan. Arahnya,

menuju perbaikan melalui kebijakan desa. Kedua, aksi-aksi sosial yang mengarah dan bersentuhan pada upaya perubahan kebijakan termasuk upaya mendorong perubahan dalam anggaran desa.

Pembahasan pada tulisan ini akan lebih mendiskusikan contoh gerakan yang menyasar kebijakan desa selaras dengan perspektif potret demokrasi di desa dan bagaimana masyarakat sipil memengaruhi kebijakan. Karena fokus awal yang diimplementasikan oleh PATTIRO adalah sejauh mana masyarakat bergerak. Maka yang ditekankan dalam implementasinya adalah gerakan masyarakatnya dan bukan pada hasil yang telah berhasil dicapai. Salah satu hal penting yang menjadi perhatian adalah menumbuhkan kembali semangat masyarakat sipil terutama warga biasa untuk mau berpartisipasi dalam perbaikan kondisi lingkungannya secara mandiri.

Riset ini dilaksanakan di 108 desa di Provinsi Banten dan Sulawesi Selatan, dua provinsi yang masuk dalam lima besar angka kematian ibu dan bayi paling tinggi versi SDKI (Survei dasar Kesehatan Indonesia) tahun 2012. Dua provinsi tersebut juga mewakili wilayah barat dan timur Indonesia. Isu kesehatan ibu dan bayi menjadi pilihan karena Angka Kematian Ibu (AKI) dan Angka Kematian Bayi (AKB) di Indonesia cukup tinggi. Hal ini patut menjadi perhatian serius karena angka kematian ibu melonjak tiap tahun. Padahal anggaran kesehatan terus meningkat dan program pemerintah terkait penurunan AKI dan AKB ini cukup intens. Karena itu, perumusan strategi pelibatan masyarakat dengan porsi yang lebih dalam mengatasi masalah menjadi penting untuk dilakukan.

Proses Pengambilan kebijakan di Desa

Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara. Artinya, desa bertanggungjawab mengelola kebutuhan dan

hak warganya secara langsung melalui kebijakan-kebijakan yang diputuskan di level desa.

Pada proses pengambilan kebijakan pembangunan, desa tetap merujuk pada peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat, yanki peraturan Kementerian Dalam Negeri serta Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi. Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa (pasal 2) menjelaskan dengan gamblang proses pembangunan melalui beberapa tahapan yang mencakup perencanaan, pelaksanaan, dan monitoring pembangunan. Pada tiga tahapan utama tersebut ada pembagian peran antara pemerintah desa, masyarakat, dan pemerintah daerah. Pemerintah desa menyusun perencanaan pembangunan desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan kabupaten/kota. Di point ini belum disebutkan secara khusus tentang peran dan pelibatan masyarakat pada proses perencanaan dan penganggaran.

Peran dan pelibatan masyarakat secara terpisah disebutkan secara rinci pada regulasi lainnya, yaitu Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 02 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa. Pasal 3 ayat 2 menjelaskan hak masyarakat dalam penyelenggaraan Musyawarah Desa. Pada pasal tersebut dengan jelas negara menjamin masyarakat untuk mendapat informasi yang benar tentang kondisi di desanya, sehingga masyarakat bisa berpartisipasi dan memberi pengaruh terhadap arah kebijakan desa secara tepat.

Tahapan berikutnya, pemerintah desa melaksanakan pembangunan desa dengan melibatkan seluruh masyarakat desa dengan semangat gotong royong. Semangat gotong royong ini bisa dimaknai sebagai upaya untuk mendorong partisipasi dan kontribusi masyarakat dalam pembangunan desa. Kontribusi yang dimaksud bisa sangat beragam bentuknya, bisa berupa ide dan pemikiran, atau sumber daya lain.

Hal tersebut memosisikan masyarakat sebagai subyek pembangunan. Sehingga akan muncul rasa memiliki dan memperkuat kepedulian masyarakat yang menjadi salah satu faktor keberlanjutan program pembangunan desa. Pada tahapan terakhir, yaitu pemantauan pembangunan yang menempatkan masyarakat desa menjadi aktor utama.

Pada struktur atau posisi pemerintahan desa saat ini, pemerintah daerah kabupaten/kota bertugas mendampingi pemerintah desa dalam melaksanakan perencanaan dan penganggaran agar harmonis dengan program pemerintah daerah dan nasional.



Kolaborasi yang dibangun pada proses pembangunan ini cukup ideal untuk memastikan semua pihak terlibat dalam proses pembangunan dan mencapai hasil maksimal. Namun pada tahapan implementasi, terdapat hal-hal yang memengaruhi penyusunan kebijakan, baik secara langsung atau tidak langsung, yang berdampak terhadap kualitas kebijakan. Hal tersebut bisa diidentifikasi dengan melihat praktik-praktik yang selama ini sudah berjalan. Hingga teridentifikasi beberapa elemen penting dalam mekanisme pengambilan kebijakan di desa.

Faktor yang Memengaruhi Kebijakan di Desa

Berdasarkan temuan PATTIRO, dalam proses penyusunan dan pengambilan kebijakan, terdapat tiga komponen penting yang menentukan *output* atau kualitas kebijakan. Tiga komponen tersebut adalah sistem, pengambil kebijakan (perangkat desa), dan masyarakat. Sistem yang tersedia meliputi mekanisme yang ada dan implementasinya. Meski sistem yang ada adalah desain generik yang didesain pemerintah pusat tapi pelaksanaanya di lapangan bisa berbeda-beda. Begitu pun kapasitas aparat pemerintah, baik secara teknis maupun komitmen.

Elemen yang ketiga yang tak kalah penting adalah masyarakat. Idealnya negara bertugas mengedukasi masyarakat tentang peran dan hak atau kewajibannya terhadap pembangunan. Hal tersebut tidak selalu bisa terpenuhi karena segala keterbatasan yang ada. Karena itu meski ruang partisipasi dibuka tidak lantas menjamin partisipasi masyarakat benar-benar terlaksana. Masih banyak hambatan yang ditemui sebelum masyarakat desa benar-benar bisa memengaruhi kebijakan di wilayahnya sendiri.

Sistem

Sejak Orde Baru sistem yang memfasilitasi pertisipasi masyarakat sudah ada tapi terbatas pada tahapan perencanaan melalui Musbangdes (Musyawarah Bangun Desa). Pada praktiknya, partisipasi terbatas pada kalangan tertentu yang disebut mewakili masyarakat. Idealnya, sistem yang benar adalah sistem partisipasi yang bisa memastikan warga negara dari berbagai latar belakang memiliki kesempatan yang sama untuk mewarnai kebijakan yang adil.

Pasca reformasi, partisipasi masyarakat makin terbuka peluang-nya dalam berbagai level pembangunan dan berbagai bentuk. Berbagai bentuk partisipasi dan tingkatan bisa ditempuh oleh masyarakat sipil untuk memengaruhi kebijakan. Beberapa bentuk dan tingkatan partisispasi yang selama ini sudah terjadi di berbagai wilayah

pengambilan kebijakan antara lain :

1. **Diskusi Publik.** Bentuk partisipasi ini dilaksanakan oleh pembuat kebijakan dengan mengundang masyarakat untuk mendiskusikan kebijakan yang akan diluncurkan.
2. **Pengawasan (pengaduan, komplain).** Bentuk partisipasi ini inisiatifnya berasal dari masyarakat. Biasanya untuk merespon permasalahan yang dihadapi terkait pelayanan publik atau lainnya.

Dilihat dari peraturan yang ada, sistem pengambilan kebijakan di desa sudah cukup memberi ruang partisipasi masyarakat. Indikator yang bisa dilihat untuk menjamin partisipasi masyarakat antara lain :

a. Keterwakilan semua elemen warga dengan berbagai latar belakang (jenis kelamin, profesi, dan sebagainya);
b. Teralokasinya aspirasi warga sesuai dengan kebutuhan dan merespon kebutuhan dasar warga;
c. Terinformasinya secara lengkap dan benar hal-hal strategis yang akan dibahas dalam Musyawarah Desa kepada masyarakat;
d. Warga bisa mengawasi kegiatan penyelenggaraan Musyawarah Desa maupun tindaklanjut hasil keputusan Musyawarah Desa;
e. Warga mendapatkan perlakuan sama dan adil bagi unsur masyarakat yang hadir sebagai peserta Musyawarah Desa;
f. Warga mendapatkan kesempatan secara sama dan adil dalam menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat lisan atau tertulis secara bertanggungjawab tentang hal-hal yang bersifat strategis selama berlangsungnya Musyawarah Desa;
g. Warga menerima pengayoman dan perlindungan dari gangguan, ancaman, dan tekanan selama berlangsungnya Musyawarah Desa.

Aparat atau Pemerintah

Pemahaman pada sistem pengambilan keputusan, komitmen untuk terbuka, dan memberi ruang bagi masyarakat berpartisipasi. Beberapa halangan tentang sistem partisipasi dan demokrasi kurang berjalan antara lain karena kurangnya pemahaman petugas pemerintah desa, kurangnya informasi tentang hak masyarakat untuk pembangunan, serta minimnya komitmen untuk melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan.

Kapasitas Masyarakat

Kapasitas masyarakat terutama masyarakat desa menjadi salah satu hal yang menjadi penghambat dalam upaya partisipasi dan memengaruhi kebijakan. Karena itu, Adi Sucipto (1999) mengatakan jika pemberdayaan harus mewujudkan konsep masyarakat belajar atau *concept of social learning*. Caranya dengan mengolaborasikan *top down approach* dan *bottom up approach* yang sebenarnya bersifat kontradiktif. Hal itu karena masyarakat dan perencana pembangunan memiliki pemahaman masalah, perumusan tujuan, dan ide-ide pemecahan praktis yang berbeda akibat lebarnya jurang pengetahuan dan komunikasi dari kedua belah pihak. Perencana pembangunan mendapat pengetahuan melalui teori-teori dan metode ilmiah, sedangkan masyarakat memperolehnya langsung dari pengalaman empiris (Andi, 1999).

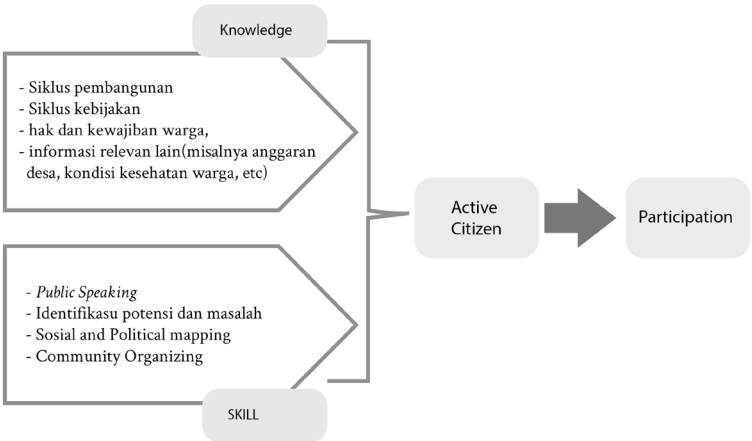
Ada dua hal pokok yang menjadi modal utama masyarakat agar mempu menjalankan perannya sebagai pengawas dalam proses pembangunan serta memberi kontribusi terhadap proses pembuatan kebijakan, yaitu pengetahuan dan keahlian (*knowledge and skill*). Pengetahuan bisa berupa informasi tentang peraturan serta hak kewajiban sebagai warga negara, hak dasar seperti kesehatan, pendidikan dan lain sebagainya.

Dari pemahaman dan pengetahuan ini, masyarakat bisa

merasakan dan mengidentifikasi haknya yang tak terpenuhi. Pada beberapa kasus, misalnya seorang ibu harus membayar lebih mahal untuk mendapat layanan bidan pasca melahirkan. Padahal semestinya layanan itu menjadi kewajiban tenaga kesehatan di desa tanpa harus diminta. Begitu pun saat pasien Puskemas menerima pelayanan yang tidak standar, masyarakat tidak melakukan komplain karena tidak memiliki pengetahuan tentang hak pasien.

Keahlian yang dimaksud adalah keahlian yang berhubungan dengan kemampuan masyarakat untuk menyatakan aspirasi agar kontribusi yang diberikan benar-benar berpengaruh terhadap kebijakan. Beberapa *skill* atau kemampuan dasar ini dibutuhkan agar warga biasa bisa berpartisipasi dan memberi pengaruh pada kebijakan. Yang dimaksud antar lain kemampuan untuk berbicara di depan umum dan menyatakan pendapat (*public speaking*), kemampuan untuk mengenali masalah di sekitarnya, kemampuan untuk mengidentifikasi potensi desa, serta kemampuan untuk mengorganisir masyarakat agar bisa menjadi kelompok warga yang solid dan saling mendukung.

Tahu dan mampu, bisa menjadi dua kata kunci bagi partisipasi masyarakat. Kemampuan menyatakan pendapat tetap tidak menjamin adanya partisipasi yang bertujuan mempengaruhi kebijakan. Dua hal ini akan memunculkan rasa percaya diri masyarakat . Rasa percaya diri menjadi salah satu penghambat dalam proses partisipasi masyarakat, terutama masyarakat desa. Kapasitas masyarakat, termasuk pengetahuan tentang haknya, informasi tentang sumberdaya desa, kemapuan untuk menyatakan pendapat, kemampuan untuk mengidentifikasi kebutuhannya sendiri.



Bagan tersebut menggambarkan relasi pengetahuan masyarakat dengan partisipasi masyarakat. Faktor penting agar masyarakat bisa memengaruhi kebijakan adalah k*nowledge* (ilmu pengetahuan atau informasi) mengenai siklus pembangunan, rute kebijakan, hak dan kewajiban warga, informasi relevan lainnya). Selanjutnya adalah *skill* menyatakan pendapat, mengorganisasi kelompoknya, mengenali dan mengidentifikasi kebutuhannya, *power mapping* sehingga dapat memunculkan *sense of urgency* dan berkelompok.

Kemauan untuk berpendapat dan memperjuangkan sesuatu dimulai dengan membangun *sense of urgency*. Hal ini berkaitan dengan motif utama yang membuat masyarakat mau bergerak secara sukarela. Aksi atau gerakan ini termasuk upaya untuk mengawal kepentingan pantas diperjuangkan. Karena sebagain besar masyarakat biasanya sejak awal sudah menganggap jika ranah kebijakan ini adalah urusan pemerintah desa. Mereka merasa tidak memiliki hak dan kewajiban untuk melahirkan kebijakan yang lebih baik.

Aksi Sosial Sebagai Bentuk Masyarakat Dalam Memengaruhi Kebijakan Desa (Pengalaman *action research* PATTIRO tentang partisipasi warga dalam mempengaruhi kebijakan desa)

Perlu ruang lebih luas bagi masyarakat untuk memengaruhi kebijakan. Masyarakat yang madani hanya bisa lahir dari sebuah komunitas yang mampu berpartisipasi secara efektif dalam proses pembangunan (Andi, 1999). Dimulai dengan menguatnya kesadaran dan rasa percaya diri masyarakat untuk berkontribusi dalam pembangunan dan memengaruhi kebijakan desa.

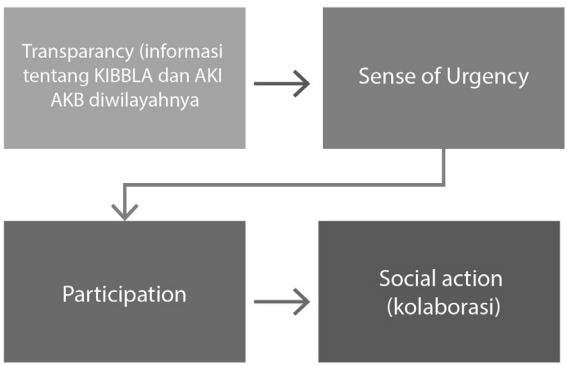
Aksi Sosial bisa didefinisikan secara umum sebagai tindakan bersama yang dilakukan untuk kepentingan bersama dengan kriteria: (1) dilakukan oleh individu atau sekelompok orang yang bekerja sama, (2) tidak diwajibkan atau diperintahkan oleh siapa pun, (3) dilakukan tidak untuk keuntungan pribadi tapi untuk kebaikan masyarakat, dan (4) merupakan usaha untuk membawa perubahan sosial (Didik, 2015).

Aksi sosial mencakup relawan formal atau informal. Mereka memberikan waktu dan uang untuk membantu orang lain. Sebuah aksi sosial menjadi penting karena membuka kemungkinan besar pada pengabaian atau peminggiran kelompok rentan. Hal ini secara langsung atau tidak langsung menghalangi mereka dalam mendapatkan manfaat pembangunan secara adil. Salah satu temuan penting yang didapat adalah aksi sosial yang bersifat kolektif sering berhasil daripada aksi yang hanya dilakukan oleh perorangan.

Aksi sosial sebagai aksi kolektif untuk memengaruhi kebijakan

Masyarakat akan lebih kuat sebagai kelompok atau individu. Dengan berkelompok dan membentuk komunitas untuk menciptakan aksi kolektif secara langsung akan memperkuat kapasitas serta rasa percaya diri dan menaikkan daya tawar warga terhadap pembuat kebijakan. Riset PATTIRO bekerjasama dengan R4D serta JPAL tentang transparansi untuk pembangunan di level desa pada 100 desa

berupaya mendorong masyarakat agar secara mandiri melakukan perubahan dan perbaikan kondisi ibu dan bayi baru lahir dilakukan dengan menerapkan teori dan prinsip akuntabilitas sosial, yaitu transparansi dan partisipasi. Kesehatan ibu dan bayi menjadi perhatian khusus karena angka kematian ibu dan bayi baru lahir di Indonesia yang tertingi di Asia Tenggara, bahkan melonjak pada SDKI 2012 (Survei Dasar Kesehatan Indonesaia) yaitu 359 per 100.000 kelahiran.[44] Angka ini melonjak dari SDKI tahun 2007 yaitu 228 per 100.000 kelahiran. Angka yang tinggi inilah yang menjadi perhatian dan pertimbangan khusus. Karena itu, upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan ibu dan bayi harus memperhitungkan peran serta masyarakat sipil dalam skala yang lebih besar.



Langkah pertama dimulai dengan transparansi, yaitu memberi informasi yang relevan terhadap warga. Minimnya partisipasi warga bisa jadi karena mereka tidak mengetahui permasalahan di sekitarnya. Kemudian membangun rasa kepemilikan kolektif sehingga tercipta

44 KementerianKesehatan,"InfoDatin: Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan", www.depkes.go.id/resources/download/pusdatin/infodatin/infodatin-ibu.pdf,pada *tanggal 27 Desember2016*

rasa kebutuhan pada gerakan untuk perbaikan. Yang berbeda pada riset itu adalah sejak awal diarahkan jika aktivitas ini ditekankan bagi warga biasa dalam gerakan. Kelompok warga ini minim pelibatan tokoh dan aparat desa. Hal ini untuk memberi kesempatan pada warga biasa yang berpotensi membuat perubahan namun tidak pernah mendapat kesempatan karena status sosialnya.

Masyarakat sebagai individu memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi dan berupaya memengaruhi kebijakan agar lebih menjawab kebutuhan dasar mereka. Namun pada banyak kondisi dan struktur, partisipasi masyarakat harus memiliki kedudukan atau legitimasi yang membuat bisa diterima sebagai perwakilan pada berbagai forum warga. Karena itu penting sekali ketika warga membuat perkumpulan atau berorganisasi untuk meningkatkan daya tawar pada pemerintah desa dalam memperjuangkan kebutuhan dasar.

Dalam upaya ikut memperbai kondisi komunitasnya, kelompok masyarakat atau disebut pegiat warga ini membangun komitmen bersama dan bergerak dengan bekal awal informasi tentang kondisi kesehatan ibu dan bayi di desanya.



Kombinasi dari dua hal penting menjadi titik kritis lahirnya kelompok warga yang mampu mengorganisir diri dan mengadvokasi kepentingannya dengan memengaruhi kebijakan. Yaitu ilmu pengetahuan atau informasi dan *skill* yang terus dikembangkan sebagai bekal awal memulai gerakan warga sipil. Secara mandiri pegiat warga yang terdiri dari kombinasi eleman masyarakat dari berbagai usia dan latar belakang -seperti ibu rumah tangga, pelajar, petani dan lainnya- bergerak bersama membuat perbaikan.

Upaya perbaikan yang dimaksud, selain dari sisi masyarakat juga dari sisi pemerintah. Salah satu upaya perbaikan itu juga berhubungan dengan kebijakan. Sebagai satu kesatuan yang beragam, seringkali ada beberapa kelompok masyarakat yang diabaikan kepentingannya. Padahal jumlahnya dominan. Misalnya para ibu dan anak, secara statistik jumlah mereka lebih banyak dibanding laki-laki di desa. Namun dalam mekanisme pengambilan keputusan yang selama ini terjadi, perempuan memiliki banyak hambatan untuk berpartisipasi dan menyatakan kebutuhannya. Kelompok warga ini diharapkan bisa menjadi kelompok warga yang benar-benar menyuarakan kebutuhan masyarakat di level terbawah dalam kebijakan yang ada.

Terdapat tiga tahapan penting dalam proses terbentuknya aktivis warga. Pertama, identifikasi warga yang memiliki kepedulian dan berpotensial menjadi penggerak, kemudian memastikan komitmen dan ketertarikan tiap kandidat. Komitmen ini dibutuhkan untuk membentuk kelompok awal yang solid dan jadi penggerak awal, komitmen ini termasuk kesediaan meluangkan waktu dalam serangkaian diskusi yang akan dilakukan.

Kedua, memberi informasi serta mendiskusikan permasalahan ibu dan bayi di desa bersama anggota pegiat warga. Diskusi ini terjadi transfer informasi serta *skill* antara pendamping dengan pegiat warga. Diskusi awal dengan kelompok kecil, kemudian pada diskusi selanjutnya mulai membagi peran antar pegiat warga. Misalnya siapa yang memimpin diskusi selanjutnya, siapa yang mengundang

tokoh masyarakat, siapa yang menjadi pembuka acara, siapa yang bertanggungjawab terhadap persiapan tempat dan persiapan lainnya. Pembagian ini mereka sepakati sendiri sekaligus mulai menunjuk koordinator. Setelah sekian persiapan dan latihan, pertemuan besar yang mengundang tokoh masyarakat dan kepala desa dipimpin oleh pegiat warga. Dimulai dengan menyampaikan informasi temuan warga, pemetaan permasalahan dan rencana aksi. Penyampaian informasi ini selain bertujuan untuk mendapat dukungan serta legitimasi kepala desa, juga mengundang elemen masyarakat untuk turut memberi dukungan serta partisipasi dalam kegiatan.

Ketiga, melaksanakan aksi sosial dan evaluasi berkala. Diskusi perencanaan harus terukur dengan matrik sederhana dan mudah dipahami. Selama periode pelaksanaan aksi ini, pegiat warga melakukan rencananya tanpa pendampingan. Tapi setelah beberapa periode, pertemuan harus ada pendiskusian progres serta tindak lanjut atas aksi. Fokus pada aktifitas ini adalah bagaimana masyarakat bergerak dan berpartisipasi. Sehingga apa pun hasilnya tetap dianggap capaian. Karena masyarakat juga perlu memahami dan belajar untuk mendorong sebuah perubahan perlu proses. Risiko kegagalan adalah bagian dari proses. Di sini pegiat warga juga belajar melihat kelemahan sendiri lalu mengevaluasi untuk perbaikan.

Aksi Sosial untuk Kebijakan yang Lebih Adil

Di Indonesia, "aksi sosial" dikenal dengan gotong-royong. Misalnya membersihkan lingkungan, membangun masjid, atau secara sukarela membangun fasilitas umum. Pemahaman itu benar tapi tak lengkap. Gotong royong kadang dilakukan untuk mengikuti petunjuk dari pemimpin formal, semisal kepala desa. Namun aksi sosial diinisiasi dan dipimpin oleh anggota warga masyarakat sendiri (Didik, 2015). Aksi sosial ini juga memiliki makna gerakan yang lebih luas dan tidak terbatas pada upaya bersama yang bersifat fisik. Sehingga aksi sosial yang dimaksud bisa berupa gerakan sosial yang berasal dari

warga sipil biasa untuk mendorong perubahan, salah satunya dengan memengaruhi kebijakan.

Bentuk upaya untuk melakukan intervensi kebijakan yang beragam ini bisa dilakukan sebagai pilihan dan sebagai tahapan. Misalnya saat masyarakat desa merasa ada kebutuhan mendesak, mereka mengusulkan lewat saluran resmi. Jika belum maksimal, masyarakat bisa mencoba cara lain untuk memengaruhi kebijakan. Misalnya melalui penghubung yang bisa menghubungkan dengan pembuat keputusan atau melalui orang yang memiliki pengaruh kuat ke pengambil keputusan (kepala desa).

Berikut adalah beberapa jenis aksi sosial yang bisa dilakukan masyarakat sipil untuk memengaruhi kebijakan desa. Penekanan pada contoh-contoh aksi sosial di bawah ini lebih pada gerakan masyarakat sipil secara mandiri sebagai gejala positif demokrasi di level desa dan belum mengupas hasil yang dicapai.

Pengaduan atau permohonan. Di beberapa komunitas, masyarakat yang kurang puas dengan layanan kesehatan mengajukan keluhan pada penyedia layanan atau staf. Seperti yang terjadi di Desa Ujung Baji Kabupaten Takalar, warga mengeluhkan bidan desa tidak menetap di desa. Sehingga saat ada ada ibu melahirkan malam hari atau mendadak bidan tak ada di tempat. Warga akhirnya berdiskusi untuk mencari jalan keluar. Karena tidak berani komplain langsung ke bidan, warga membuat kesepakatan untuk mengajukan keluhan ini ke kepala desa. Mereka mengusulkan agar bidan tinggal menetap di desa atau harus diganti.

Kepala desa yang awalnya tidak memperhatikan masalah pelayanan kesehatan ini menemui bidan untuk menyampaikan keluhan warga. Ia meminta bidan tinggal di desa. Jika bidan desa tidak bisa mengakomodir maka kepala desa akan mengajukan komplain langsung ke Puskesmas untuk meminta penggantian bidan. Akhirnya bidan setuju menetap di Desa Ujung Baji.

Mencari solusi sendiri atas masalah. Ketika menemukan masalah,

hal yang pertama kali muncul biasanya mengadukan ke pihak yang berwenang atau yang dianggap bisa membantu. Namun di saat yang sama masyarakat juga sudah berpikir risiko minimnya respon atau lambatnya penanganan. Karena itu, sebagian pegiat warga mengusulkan ide aksi sosial agar warga bergerak mencari solusi sendiri dulu sesuai dengan kemampuan.

Desa Anggalan Kecamatan Cikulur Kabupaten Lebak, Banten belum memiliki Poskesdes. Warga sudah menyampaikan ke kepala desa tentang perlunya Poskesdes karena akses kesehatan terdekat cukup sulit. Namun pihak desa menyatakan tidak bisa menganggarkan pembangunan Poskesdes karena harus itu didanai dinas kesehatan. Bahkan pihak desa menolak mengajukan dana ke dinas karena pasti diminta menyediakan lahan Poskesdes. Akhirnya sekelompok warga melobi kepala desa. Mereka berjanji mencari lahan untuk Poskesdes. Kepala desa juga diminta komitmennya untuk mengajukan pembangunan Poskesdes ke dinas kesehatan serta memastikan bidan tinggal di Desa. Setelah serangkaian pertemuan, kepala desa setuju.

Kasus kedua adalah soal kamar mandi Poskesdes Desa Ujung Baji yang rusak. Saat disampaikan, kepala desa menyatakan belum ada anggaran dan rencana untuk memperbaiki. Akhirnya warga tetap bertekad merenovasi dengan cara swadaya. Setelah tahu warganya melakukan perbaikan dengan swadaya, kepala desa tergerak mengubah rencana pembiayaan tahun depan dan mengalokasikan untuk perbaikan kamar mandi Poskesdes.

Demonstrasi sosial atau protes. Cara ini biasanya dipakai sebagai alternatif terakhir dan ditempuh jika cara lain tak berhasil. Karena model konfrontasi seperti ini memiliki banyak risiko. Kebanyakan masyarakat biasanya menghindari demonstrasi jika masih memungkinkan dilakukan dengan cara lain. Dalam konteks perancanaan aksi sosial, rencana melakukan demonstrasi hanya diletakkan sebagai rencana cadangan.

Membuat usulan perubahan. Masyarakat yang merasa kurang

puas dengan kondisi kesehatan desa memikirkan berbagai cara untuk meningkatkannya. Salah satu cara yang dianggap efektif adalah memberi usulan pada pihak berwenang. Kemudian dimulai dengan membahas usulan tersebut bersama dengan anggota masyarakat lain. Kemudian mendorong agar pemerintah desa mau mengimplementasikan usulan tersebut. Kadang mereka perlu melakukan hal ini berulangkali. Tapi pada akhirnya mereka bisa memperoleh yang mereka harapkan.

Pada satu desa di Kabupaten Sinjai, Kelompok pegiat warga memiliki rencana aksi untuk melakukan bersih-bersih desa setiap hari Jumat dan membangun WC untuk Posyandu. Hal ini bermula saat para pegiat warga menemukan banyak ibu-ibu yang mengeluhkan ketiadaan WC di Posyandu. Sehingga saat anak-anak atau bidan ingin ke kamar mandi harus menumpang ke warga.

Pasca diskusi perwakilan warga menyampaikan rencana hasil kesepakatan pada kepala desa. Melihat detilnya perencanaan dan seriusnya warga, kepala desa mau mengadopsi rencana itu menjadi program desa. Bahkan kepala desa mengundang pegiat warga untuk selalu hadir dalam tiap pertemuan di desa karena beranggapan pegiat warga ini membantu desa dalam menyusun kebijakan dan program.

Melibatkan media atau wartawan. Jurnalis dan media lokal bisa menjadi rekanan yang kuat untuk membantu masyarakat mempublikasikan masalah layanan publik di desa. Hal ini selain bisa mendorong penyedia layanan bekerja lebih baik, juga bisa dukungan atau kampanye gerakan warga dalam mengupayakan perubahan.

Upaya melibatkan wartawan untuk mendukung dan mengampanyekan usaha perbaikan ini dilakukan oleh pegiat warga di salah satu desa yang terletak di kabupaten Pandeglang, Banten. Pegiat warga berencana mengajukan permohonan perbaikan jalan karena rusak dan menjadi hambatan menuju fasilitas kesehatan, khususnya bagi ibu hamil. Wartawan tersebut diundang saat pegiat warga mengadakan pertemuan untuk menyampaikan permasalahan serta rencana aksi sosial dengan masyarakat lain dan pihak desa.

Menyampaikan melalui penghubung. Salah satu strategi advokasi untuk memengaruhi kebijakan adalah menemukan orang yang tepat dan bisa menjadi penghubung antara masyarakat dan pembuat keputusan. Tentu saja, proses advokasi ini bisa di jalur resmi (forum Musdes) maupun tidak resmi (pendekatan personal). Masyarakat yang kurang puas dengan pelayanan kesehatan kenal dengan seseorang diantara mereka yang bisa menjadi penghubung. Ia diminta bicara pada staf pemerintah untuk menangani kebutuhan warga.

Penutup

Salah satu tujuan utama partisipasi masyarakat dalam memengaruhi kebijakan publik adalah terwujudnya pembangunan yang adil dan mengakomodir kebutuhan dasar warga. Ketika warga mau dan mampu berkontribusi terhadap kebijakan desa, maka secara tak langsung mempersempit kesenjangan antara kebijakan dan kondisi di lapangan. Cara dan bentuk partisipasi sangat beragam. Tergantung konteks wilayah serta kondisi sumber daya di tiap wilayah. Karena itu, berbagai bentuk upaya masyarakat bisa jadi akan terus berkembang sesuai konteks dan kebutuhan masyarakat sipil.

Masyarakat sipil yang kuat akan menumbuhkan keseimbangan dalam proses pembangunan berkeadilan. Namun sinergi masih menjadi kata kunci dalam menjalankan peran masing-masing sesuai peran dan kapasitasnya.

Daftar Pustaka

Buku

Siswanto, Andi, *Membangun Komunitas mengatasi Krisis* (PT Kompas Media Nusantara,1999)

Untung, Bejo. *Membuka Jalan Demokrasi Desa* (Kedesa.id, 2016)

Regulasi

Republik Indonesia.2014.*Peraturan Menteri Dalam Negeri No 111 tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa.*Kementerian Dalam Negeri.Jakarta

Republik Indonesia.2014.*Undang-Undang No 6 tahun 2014 tentang Desa.* Sekretariat Negara.Jakarta

Republik Indonesia.2014.*Peraturan Menteri Dalam Negeri No 114 tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.*Kementerian Menteri Dalam Negeri.Jakarta

Republik Indonesia.2015.*Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi i No 02 tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa.* Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi .Jakarta

Sumber Lain

Purwondanu,Didik dkk.2015.*Facilitator Handbook* . PATTIRO n R4D, Jakarta

Anggraeni,Novita.2015.*Working Paper scale up T4D,* PATTIRO, Jakarta

Kesehatan,Kementerian *"InfoDatin: Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan"*, [online],*www.depkes.go.id/ resources/ download/ pusdatin/ infodatin/ infodatin-ibu.pdf, diakses tanggal 27 Desember 2016)*

Kepemimpinan Pemuda Dalam Mewujudkan Reformasi Birokrasi Desa

Implementasi Nilai-Nilai Kearifan Lokal Dalam Ruang Publik Masyarakat Bugis Makassar "Tudang Sipulung"

Slamet Riadi

Pengantar

Hidup kita berakhir jika kita diam saat melihat hal berarti. Begitulah seorang negarawan Martin Luther King melihat kondisi dan realitas pada zamannya. Pernyataan di atas menyiratkan bagaimana seharusnya penerus bangsa hari ini melihat hal-hal penting bagi kemajuan bangsa dan negara. Salah satu bagian dari generasi Indonesia yang sejak dulu menjadi tulang punggung kemajuan bangsa ialah pemuda. Sejarah mengukir kisah anak muda dalam posisinya sebagai pemantik gerakan kemerdekaan Republik Indonesia.

Sampai hari ini masih terbayang dalam ingatan bagaimana sejarah mengisahkan peristiwa penculikan Soekarno-Hatta agar segera memproklamirkan kemerdekaan. Seandainya para penculik itu, yang merupakan tokoh pemuda, tak melancarkan aksinya mungkin hari ini

Indonesia belum merdeka.

Dinamika kependudukan di Indonesia mengalami puncaknya pada 2020-2030. Perkembangan itu meliputi ukuran, distribusi, struktur, serta perubahan jumlah penduduk oleh beberapa faktor; kelahiran, kematian, migrasi, dan penuaan.

Situs berita *Kompas.com* pada 28 Oktober 2016 menulis "*Bonus Demografi, Bukan Bonus*". Di sana disebutkan Indonesia akan mengalami bonus demografi (*demographic dividend).* Ini peristiwa langka yang jumlah penduduk usia produktif lebih besar dibanding tidak produktif. Bila merujuk pada Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana (BKKBN), bonus demografi mengandung arti bonus yang dinikmati suatu negara sebagai akibat dari besarnya proporsi penduduk produktif (usia 15-64 tahun) dalam evolusi kependudukan. Pada periode itu, jumlah usia angkatan kerja (15-64 tahun) diperkirakan mencapai 70 persen. Hal ini menyiratkan Indonesia pada 2020-2030 akan mengalami bonus demografi yang penduduk usia produktif (anak muda) mendominasi peran mewujudkan Indonesia yang lebih baik.

Selain dinamika kependudukan, Indonesia juga mengalami transformasi yang signifikan di bidang penyelenggaraan pemerintahan. Desa, unit terkecil dalam struktur pemerintahan di Indonesia, dapat mengelola secara mandiri pemerintahannya sesuai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang ini secara khusus membahas tentang desa dan memiliki harapan besar agar desa mandiri dan sejahtera. Untuk mewujudkan cita-cita itu butuh sistem manajemen yang baik bagi aparatur desa dan dukungan aktif dari seluruh elemen masyarakat.

Kesempatan besar dari dari bonus demografi dan Undang-Undang Desa jatuh pada anak muda. Dalam bonus demografi, anak muda sebagai kelompok produktif akan menentukan keberlanjutan dan masa depan desa. Intinya, membangun desa membutuhkan peran nyata pemuda dalam menyusun, menentukan, dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan sesuai amanah Undang-Undang Desa.

Peran pemuda dalam membangun desa mesti didukung perbaikan sumber daya manusia dan karakter pemuda. Keduanya harus didasari nilai-nilai kearifan lokal.

Masyarakat Sulawesi Selatan memiliki sistem kultural sendiri (Salim, 2011). Mereka melihat persoalan kehidupan dari aspek lokalitasnya dan berdasarkan nilai kearifan Bugis-Makassar. Selain nilai kearifan lokal, masyarakat Bugis-Makassar juga mengenal sistem atau metode penyelenggaraan pemerintahan demokratis yang dikenal sebagai *"Tudang Sipulung". Tudang Sipulung* merupakan ruang publik (*public sphere)* untuk menyatukan pendapat dalam pengambilan keputusan dengan mengedepankan kearifan lokal. Pemahaman nilai-nilai kearifan lokal dan model penyelenggaraan *Tudang Sipulung* berguna bagi pemuda guna untuk mengambil peran dalam pembangunan desa.

Kepemimpinan dan Kesiapan Generasi Muda

Hal terpenting dalam tiap aspek kehidupan adalah kepemimpinan. Kepemimpinan menjadi hal paling krusial dalam kerja pemerintahan maupun keorganisasian. Biasanya, sebagian orang salah mengartikan masalah kepemimpinan sebagai persoalan pemimpin itu sendiri. Padahal sejatinya kepemimpinan berkaitan dengan praktek pengorganisiran. Untuk mengorganisir dibutuhkan pemimpin, pengikut, dan kondisi lingkungan. Maka, bicara kepemimpinan berarti bicara pemimpin, pengikutnya, serta kondisi pemerintahan, organisasi, maupun kelompok (Jarmanto, 1983).

Seorang pemimpin dan pengikutnya harus memahami kondisi sosial-budaya di lingkungannya. Masing-masing wilayah memiliki nilai-nilai kehidupan yang berhubungan dengan kondisi sosial-budaya masyarakat. Ini berguna untuk menafsirkan mana yang salah dan benar atau mana yang harus dilakukan dan tidak (Duverger, 2014). Pengetahuan tentang nilai-nilai itu menunjang aspek kepemimpinan. Sebab dengan argumentasi bahwa persoalan kepemimpinan tak bisa

dilepaskan dari pertimbangan situasi dan kondisi masyarakat yang sedang dipimpin atau diorganisir.

Pembangunan desa adalah tujuan utama Undang-Undang Desa. Secara konseptual Undang-Undang Desa telah memenuhi syarat-syarat proporsional dalam membangun desa yang sejahtera dan mandiri. Tapi keberadaan undang-undang ini juga melahirkan sebuah pertanyaan besar. Apakah pelaksana undang-undang ini bisa membangun desa dari nilai universal masyarakat setempat. Sejauh mana undang-undang ini memberi ruang bagi pemuda untuk terlibat dalam pemerintahan. Kedua persoalan ini, nilai-nilai universal atau kearifan lokal pada masyarakat dan ruang bagi generasi muda, mesti diperhatikan *stakeholder* terkait; pemerintah pusat, wilayah, daerah, maupun desa.

Dilihat dari aspek peraturan atau regulasi, Undang-Undang Desa memuat dasar dan prinsip pembangunan desa pada nilai-nilai universal masyarakat setempat (kearifan lokal). Misalnya pada Bab IV tentang Kewenangan Desa (pasal 18) disebutkan "*Kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa"*. Pada pasal 19 kewenangan desa meliputi poin (b) "*kewenangan lokal berskala desa"*, dan pada Bab V tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Pasal 24) poin (i), (j), dan (k) berbunyi *"Penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan asas kearifan lokal, keberagaman, dan partisipatif"* (Lampiran Undang-Undang Desa, Maschab, 2013 : 247-248).

Jika dilihat dari aspek regulasi, pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan desa harus berangkat dari nilai-nilai kearifan lokal masyarakat. Nilai itu menjadi dasar pelaksanaan menyelenggarakan pemerintahan desa dan reformasi birokrasi desa ke arah sejahtera dan mandiri.

Pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan desa ber-

dasarkan nilai-nilai kearifan lokal masyarakat setempat belum cukup untuk menyelenggarakan reformasi birokrasi desa. Sebab dalam pelaksanaannya, dibutuhkan partisipasi dan peran penting seluruh masyarakat desa. Pemuda memiliki peran paling penting dalam menyelenggarakan pemerintahan desa. Sebab dalam diri pemuda terdapat banyak ide produktif yang dibutuhkan dalam membangun desa. Kehadiran pemuda dalam tiap perubahan sosial di Indonesia, semisal Sumpah Pemuda, proklamasi kemerdekaan, perjuangan bersenjata dan diplomasi tahun 1940-an, memperlihatkan suatu pola sosial (Kusumaatmadja, 2007). Perubahan sosial akan lahir dengan kehadiran sosok pemuda di dalamnya. Hal ini secara tidak langsung mempertegas bahwa kelompok anak muda banyak menghiasi kehidupan sipil-politik dan ekonomi-sosial-budaya di Indonesia, utamanya di desa.

Falsafah Kepemimpinan Pemuda Berbasis Nilai-Nilai Kearifan Lokal

Pulau Sulawesi terletak di antara Pulau Kalimantan (Borneo) dan Kepulauan Maluku. Pada awal kemerdekaan Indonesia tahun 1945, Sulawesi hanya satu provinsi dengan bandar di Makassar. Pada tahun 1960, Sulawesi dibagi menjadi dua provinsi; Sulawesi Selatan-Tenggara dan Sulawesi Utara-Tengah. Pada 1964, Sulawesi dibagi lagi menjadi empat provinsi; Sulawesi Selatan dengan ibu bandar di Makassar, Sulawesi Tenggara dengan ibu bandar di Kendari, Sulawesi Utara dengan ibu bandar di Manado, dan Sulawesi Tengah dengan ibu bandar di Palu (Latif, 2015 : 1-2). Terakhir, Sulawesi Barat resmi menjadi salah satu provinsi di Sulawesi pada tanggal 5 Oktober 2004 berdasarkan UU Nomor 26 Tahun 2004.

Di Provinsi Sulawesi Selatan terdapat satu suku yang sering mewarnai khazanah kehidupan sosial budaya masyarakat, yakni Bugis-Makassar. Masyarakat Bugis-Makassar memandang persoalan kehidupan dengan nilai-nilai lokalitas yang diajarkan oleh nenek

moyang mereka melalui kitab *Sureg Galigo* (*La Galigo*) dan tulisan *Lontara'*. Kitab kuno *La Galigo* atau *Lontara'* merupakan sumber pengetahuan bagi masyarakat Bugis-Makassar. Di dalamnya termuat persoalan dan cara pandang kehidupan. Kitab ini juga menjadi dasar berpikir dan bertindak bagi masyarakat Bugis-Makassar menjalani kehidupan sehari-hari.

Secara teoritik, *La Galigo* memuat ajaran bersikap, bertindak, dan memahami kehidupan. Khusnul Khatimah (2012) dalam skripsinya memaparkan sikap beradab dalam kepercayaan masyarakat Bugis-Makassar dikenal sebagai *appakkeadekeng/pangadereng/assimellereng*. Selanjutnya, sikap beradab ini menjadi pegangan hidup bagi masyarakat Bugis-Makassar. Jika diamalkan dengan sifat (*sipa'*) *sipakatau* (saling menghargai), *sipakalebbi* (saling menghormati), dan *sipakainge* (saling mengingatkan). Ketiga *sipa'* ini menjadi falsafah berpikir, bertindak, dan memahami persoalan kehidupan bagi masyarakat Bugis-Makassar.

Selain nilai-nilai di atas, masyarakat Bugis-Makassar juga mengenal *Pappaseng* (nasehat) yang menjadi landasan atau pedoman untuk menjalani kehidupan. *Pappaseng* awalnya disampaikan secara lisan (*maggaligo*). Tapi dalam perkembangannya, *pappaseng* dihimpun menjadi *Lontara'*. *Pappaseng* memuat nilai dan model kepemimpinan. Contohnya *pappaseng* yang diungkapkan Mina Elfira (2013) sebagai *"Pappasenna La Bungkace To Udama MatinroE ri Kannana"* tentang karakter dari seorang pemimpin.

> *"Iyapa ritu pattuppu batu padecengi tana bolaiengngi nawa nawa eppa'E. Seuwani, lempu'E, naiya riasengngilempu' riasalangnge naddampeng. Maduanna, maccaE, naiya riasengnge macca naitai amunrinna gau'E. Matellunna,WaraniE, naiya riasengnge warani tettattenre nawa-nawanna napolei ada maja' ada madeceng. Maeppa'na, masempoe, naiya riasengnge masempo mappainungnge ri esso ri wenni natania gau' riaseng. Apa' iyapa pattuppu batu, temmatinroe matanna ri esso ri wenni nawa-nawai atanna."*

> "Pemimpin pemerintah yang dikatakan dapat memperbaiki negeri adalah yang memiliki empat pemikiran. Pertama, kejujuran. Yang dimaksud jujur ialah orang bersalah kepadanya lalu ia memaafkan. Kedua, pandai. Yang dimaksud pandai ialah dapat mempertimbangkan akibat suatu perbuatan. Ketiga, berani. Yang dimaksud berani ialah tidak gentar hatinya menerima berita buruk maupun berita baik. Keempat, pemurah. Yang dimaksud pemurah ialah memberi makan dan minum siang maupun malam bukan karena ingin dipuji. Sebab pemimpin pemerintah itu tidak tertidur matanya siang maupun malam memikirkan kemaslahatan rakyatnya."

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan falsafah sebagai pondasi, pandangan hidup, dan gagasan. Jadi ketika bicara falsafah kepemimpinan, khususnya kepemimpinan pemuda, maka kepemimpinan pemuda dapat diartikan sebagai pondasi, gagasan, dan pandangan hidup bagi pemuda dalam kepemimpinan; baik dari aspek pemimpin, pengikut, dan situasinya. Kepemimpinan pemuda dalam pemerintahan desa dalam masyarakat Bugis-Makassar bermakna kepemimpinan pemuda berdasarkan nilai kearifan lokal, yaitu *appakkeadekeng/pangadereng/assimellereng* dan *sipa' sipakatau, sipakalebbi, sipakainge,* serta *pappaseng* yang menjadi tumpuan dasar berpikir dan bertindak bagi masyarakat dan pemuda Bugis-Makassar.

Pengamalan Nilai-Nilai Kearifan Lokal Dalam Tudang Sipulung.

Penyelenggaraan reformasi birokrasi desa tak bisa lepas dari pertukaran informasi dan komunikasi. Menerima dan mengelola masukan atau aspirasi dari masyarakat ke aparatur desa atau sebaliknya, dari aparatur desa ke masyarakat. Proses pertukaran pikiran itu biasa disebut dengan pemanfaatan ruang publik. Ruang publik ialah wadah untuk bertukar ide, gagasan, serta saran dalam bentuk formal maupun non-formal. Bentuk formal misalnya melalui kantor desa, forum

musyawarah desa. Sedangkan non-formal, di antaranya, komunikasi di warung kopi, tempat ibadah, atau pasar.

Pada intinya ruang publik adalah wadah pertukaran ide, gagasan, serta saran yang prosesnya dilandasi sifat kekeluargaan dan tidak membedakan latar belakang sosial dan budaya seseorang. Habermas (1993) mengemukakan konsepsi ruang publik sebagai ruang yang memungkinkan warga negara datang bersama-sama untuk mengartikulasikan kepentingannya (aspirasi) dalam membentuk opini dan kehendak bersama.

Argumentasi Habermas terkait ruang publik (*public sphere*), pertama, dipahami dalam ruang komunikasi bagi semua warga dengan hak yang sama. Kedua, semua warga memiliki peluang yang sama dalam mencapai kesepakatan yang adil. Mereka diperlakukan otonom dan bertanggungjawab. Ketiga, adanya aturan atau nilai-nilai universal yang harus ditegakkan dalam menyampaikan ide, gagasan, serta saran demi terciptanya iklim demokrasi. Maka kondisi ruang publik adalah kondisi yang inklusif, egaliter, dan bebas tekanan (Hardiman, 2005).

Dalam kehidupan masyarakat Bugis-Makassar ada satu model ruang publik yang disebut *Tudang Sipulung*. Secara harfiah tradisi ini dapat diartikan "duduk bersama". *Tudang* berarti duduk dan *sipulung* berarti berkumpul. Namun jika dihubungkan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, *tudang sipulung* ialah wadah untuk membahas persoalan masyarakat, baik berbentuk penyampaian aspirasi, penyelesaian masalah antar warga, maupun penyelesaian masalah desa secara umum. Proses *tudang sipulung* dalam kehidupan masyarakat Bugis-Makassar dilandasi dengan semangat dan nilai kearifan lokal demi mewujudkan proses kekeluargaan serta demokrasi desa.

Pengamalan nilai kearifan lokal dalam *tudang sipulung* bagi masyarakat Bugis-Makassar merupakan penyelenggaraan pemerintahan desa yang demokrasi. Proses *tudang sipulung* yang dilakukan dengan semangat dan nilai kearifan lokal *sipakatau, sipakalebbi,* dan *sipakainge* akan membuka ruang demokrasi desa yang

lebih egaliter dan inklusif. Ini angin segar bagi para pemuda untuk terlibat dalam membangun desa. Keaktifan pemuda dalam membangun desa sulit terwujud jika proses *tudang sipulung* di desa berjalan dengan arogansi golongan tua. Ironisnya, dominasi itu menjadi masalah desa-desa di Sulawesi Selatan hingga kini.

Tudang Sipulung, Sipakatau, Sipakalebbi, Sipakainge, dan Keaktifan Pemuda Menuju Reformasi Birokrasi Desa

Mewujudkan reformasi birokrasi desa belum lengkap jika tak menggunakan pendekatan budaya. Memahami kebudayaan dalam mewujudkan reformasi birokrasi desa berarti mengelola budi beradab untuk memanusiakan manusia desa. Pendekatan budaya semacam ini bukanlah hal baru. Presiden Soekarno telah merumuskan konsep membangun negara dengan Trisakti. Trisakti memiliki tiga poin mendasar dalam pembangunan bangsa, yakni berdaulat secara politik, berdikari secara ekonomi, dan berkepribadian secara kebudayaan.

Berkepribadian secara kebudayaan dalam Trisakti Soekarno mesti menjadi dasar merumuskan kebijakan politik dan ekonomi desa. Inilah yang dimaksud dengan strategi kebudayaan dalam pembangunan dan wujud reformasi birokrasi desa. Di Sulawesi Selatan, *tudang sipulung* dan tiga *sipa'* menjadi strategi kebudayaan untuk mewujudkan ruang publik yang egaliter dan demokratis sesuai Undang-Undang Desa. Konsepsi ini mengandung tantangan sekaligus peluang untuk melihat fenomena sosial dan budaya masyarakat pedesaan yang kini campur aduk akibat mobilitas sosial.

Konsepsi *tudang sipulung* bagi masyarakat Bugis-Makassar ialah model ruang publik yang menerapkan konsep demokrasi desa dalam menyelesaikan masalah. Muhammad Yusri Lukman (2015) dalam disertasinya berjudul *"A Study on The Gathering Styles of Indonesian Culture"* menyebutkan bahwa:

> *"For many years, democratic values have been adopted in the community of Bugis-Makassar. Cultural practices in Bugis-Makassar since antiquity are known as Tudang Sipulung. The words Tudang Sipulung literally means sitting together. However, in practice, this is a place for people to voice their interests, in order to find solutions to the problems they face. Tudang sipulung can be also interpreted as a forum that mediate between the interests of the community and the government".*

Menyelesaikan masalah di desa dengan melibatkan kelompok sosial yang mewakili kelasnya dan melibatkan pemerintah untuk mencari solusi dalam pendapat Habermas bisa dimaknai sebagai *tudang sipulung*. Yusril Lukman menemukan *tudang sipulung* di Pulau Barrang Lompo, Makassar. Ruang publik mereka berupa komunikasi non-formal melalui tempat ibadah, pasar, sekolah, dan warung. *Tudang sipulung* di Pulau Barrang Lompo juga mengedepankan sikap saling menghargai dan menghormati.

Model ruang publik dalam masyarakat Bugis-Makassar juga mengedepankan kebersamaan dan demokratis untuk mencapai keputusan. Ini merupakan implementasi dari nilai *sipakatau, sipakalebbi,* dan *sipakainge'*. Di Desa Bonto Matinggi Kecamatan Tompobulu Kabupaten Maros misalnya, pelaksanaan *tudang sipulung* dimanfaatkan untuk mencapai kesepakatan dalam mengelola lahan pertanian. Prosesi *tudang sipulung* di desa ini dipimpin seseorang bergelar adat *Pinati*. Selain itu, *tudang sipulung* di desa ini berlangsung dengan penuh kekeluargaan dan partisipasi aktif masyarakat. Sebab penyediaan konsumsi dalam kegiatan ini dilakukan oleh seluruh lapisan masyarakat. Tradisi dikenal dengan istilah *Attumpi*.

Selain Desa Bonto Matinggi, desa lain yang menerapkan *tudang sipulung* adalah Desa Tompo Bulu Kecamatan Bulupoddo Kabupaten Sinjai. Di desa ini model ruang publik digunakan untuk mengomunikasikan kebijakan pemerintah desa dengan komunitas adat. Cara ini efektif untuk menciptakan ruang demokratis di desa. Nyatanya selama ini tidak ada perselisihan antara pihak pemerintah

desa dengan komunitas adat setempat. Kedua pihak menjunjung nilai *sipakatau, sipakalebbi*, dan *sipakainge'*.

Selain tiga desa di atas, *Tudang Sipulung* juga diterapkan di Desa Alitta Kecamatan Mattirobulu Kabupaten Pinrang, Sulawesi Selatan. Di desa ini, *tudang sipulung* diadakan sebelum masyarakat turun ke sawah. Mereka melibatkan unsur masyarakat; petani, kepala desa, kelompok tani, dan pemuda. *Tudang sipulung* diadakan untuk mendengar aspirasi masyarakat. Kepala Desa Alitta Abd. Kadir Nurdin mengatakan aspirasi itu lalu ditindaklanjuti oleh pemerintah desa. "Pelaksanaan *tudang sipulung* ini juga dilandasi dengan nilai-nilai *sipakatau*, *sipakalebbi*, dan *sipakainge*. Sebab Alitta merupakan desa yang terkenal dengan kekentalan budaya gotong royong," katanya.

Masyarakat Desa Alitta juga menerapkan nilai itu dalam perilaku sosial masyarakat. Misalnya dalam acara pernikahan. Malam sebelum hari pernikahan ada *tasyakuran*. Anak-anak muda dilarang naik ke atas rumah sebelum orang tua turun.

Contoh penerapan *tudang sipulung* di empat desa tersebut menggambarkan peluang mewujudkan reformasi birokrasi desa *ala* Habermas. *Tudang sipulung* merupakan strategi kebudayaan dalam merumuskan kebijakan politik maupun ekonomi desa. Karlina Supelli dalam "*Imajiasi Kebudayaan - Kompilasi Pidato Kebudayaan Dewan Kesenian Jakarta (1998-2013)*" (2013 : 75-99) dengan judul tulisan *"Kebudayaan dan Kegagapan Kita"* mengritik dengan tajam makna dan produksi tradisi. Menurutnya, tradisi hanya dijadikan sebagai citra bagi kebutuhan ekonomi-politik sebab basis material-spiritual yang memproduksi nilai kebudayaan itu direbut, bahkan dihilangkan, dari pengalaman masyarakat.

Dalam konteks membangun desa, khususnya di Sulawesi Selatan, *tudang sipulung* merupakan basis material-spiritual bagi model ruang publik yang harus dipertahankan oleh generasi muda. Dalam bahasa Karlina Supelli, inilah pondasi yang memproduksi nilai kebudayaan; kebersamaan, egaliter, harmonis, etika, dan demokrasi masyarakat

Bugis-Makassar.

Sejarah dunia membuktikan peran pemuda dalam perubahan sosial budaya di negeri ini. Pemuda lahir sebagai kelompok sosial yang menjadi bagian masyarakat sipil dan memiliki karakter berbeda dengan kelompok sosial lain. Perbedaan karakter ini tak lepas dari perubahan kultur masyarakat yang dipengaruhi perkembangan teknologi. Kehadiran kaum muda mesti diletakkan secara bijak oleh kelompok sosial lain, terutama dalam kondisi sosial budaya di desa. Jika hal ini tak mendapatkan titik temu, kaum muda hanya sebatas menjadi pelaksana teknis. Artinya mereka tak memiliki kesempatan menangani peran vital dalam pembangunan desa.

Tudang sipulung menjadi basis material-spiritual dalam kebudayaan masyarakat Bugis-Makassar. Nilai tradisi ini memiliki peran penting untuk memahami kaum muda dalam pembangunan desa. *Tudang sipulung* mengandung *sipakatau, sipakalebbi,* dan *sipakainge* yang melahirkan sikap egaliter, kekeluargaan, dan demokratik. Maka merumuskan kebijakan politik dan ekonomi mesti menggunakan strategi kebudayaan ruang publik yang tepat.

Melalui Undang-Undang Desa, kaum muda bisa berperan dan berkontribusi melalui beberapa instrumen pemerintahan desa. Misalnya Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa. BPD dan LPMD memberi ruang yang besar bagi kaum muda untuk berpartisipasi dalam pembangunan desa. Caranya, dengan menjadi perwakilan dari kelompok sosialnya.

Di Desa Tonrong Tengnga Kecamatan Pammana Kabupaten Wajo, Sulawesi Selatan, BPD menempatkan kaum muda sebagai pimpinan dalam pemerintahan. Fungsinya sebagai pemberdaya masyarakat desa. Di Desa Alitta, pemuda juga mendapatkan peluang besar terlibat dalam pembangunan desa. Mereka berkiprah di bidang olah raga melalui Komite Olahraga.

Pemuda Desa Tonrong Tengnga membantu jalannya pemerintahan desa dengan cara terlibat aktif dalam tiap musyawarah desa dan pos keamanan. Mereka juga aktif dalam kepanitian, semisal

saat peringatan hari kemerdekaan. Komite Olahraga Desa Alitta memiliki kebiasaan yang sama saat memperingati hari kemerdekaan.

Penutup

Dari uraian di atas, ada tiga hal yang mendasar yang harus disikapi secara bijaksana oleh masyarakat, khususnya di Sulawesi Selatan. Ketiganya merupakan fenomena sosial yang mesti diterima. Bukan untuk dipilih apalagi menghindari.

Pertama, lahirnya Undang-Undang Desa. Kehadiran undang-undang ini membangkitkan semangat dan kesadaran warga agar kembali melihat, membangun, dan menata desa. Jika tak dimanfaatkan dan dikawal dengan baik, Indonesia harus bersiap kehilangan identitas lokal dari unit pemerintahan terkecilnya.

Kedua, bonus demografi pada 2020-2030. Pemerintah dan masyarakat harus membangun kesadaran dan sumber daya manusia sejak dini. Jika tidak, Indonesia juga harus bersiap kehilangan peluang generasi mudanya.

Ketiga, Undang-Undang Desa menjadi sesuatu yang baru dan kembali dilirik. Pemerintah pusat, daerah, masyarakat, LSM, dan organisasi lain membicarakan desa. Yang terpenting adalah bagaimana semua elemen itu tidak menjauhkan nilai-nilai lokalitas dan kebudayaan desa. Jika itu terjadi, desa akan kehilangan identitas dan berujung timbulnya kekacauan sosial di desa.

Dengan kondisi itu, ada dua hal yang menjadi penting untuk diperhatikan dalam membangun desa menuju reformasi birokrasi di Sulawesi Selatan. Yakni pengamalan nilai-nilai kearifan lokal masyarakat Bugis-Makassar dalam proses demokrasi dan pemaknaan falsafah kepemimpinan bagi pemuda Bugis-Makassar.

Pembangunan desa bisa mengacu pada penyelenggaraan *tudang sipulung* yang berlandaskan nilai *sipakatau sipakalebbi,* dan *sipakainge'* di Pulau Barrang Lompo, Desa Bonto Matinggi, Desa Tompo Bulu, dan Desa Alitta. Contoh empirik di atas bisa menjadi referensi dan

refleksi untuk mengantisipasi tiga fenomena itu.

Karlina Supelli (2013) melukiskan keyakinan seorang filsuf dan orator Romawi abad pertama sebelum masehi Marcus Tullius Cicero tentang ketekunan. Menurutnya, seperti lahan subur tak membuahkan panenan kecuali kita olah, demikianlah budi manusia, tidak akan menghasilkan apa-apa kecuali kita olah dengan tekun.

Desa, sebagai lahan subur tidak akan bisa berkembang tanpa ketekunan dan kerja keras untuk mengelolanya. Terlebih, jika pengelolaan desa tak memperhatikan aspek kebudayaan dan lokalitas. Desa ialah struktur kompleks yang sangat beragam akan kebudayaannya. Maka membangun desa sama halnya dengan menjaga kebudayaan anak cucu kita ke depan.

Daftar Pustaka

Buku:

Duverger Maurice, *Sosiologi Politik,* Jakarta: Rajawali pers, 2014

Habermas Jurgen, *The Structural Transformation of The Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge: The MITT Press, 1993 (Diterjemahkan oleh Thomas Burger)

Hardiman, Franky Budiman, *"Ruang Publik Politi" dalam republik tanpa ruang publik, Sunardi Hadi Wibowo (ed)*, Yogyakarta: IRE Press, 2005

Jarmanto, *Kepemimpinan Sebagai Ilmu Seni*, Yogyakarta: liberty, 1983

Kusumaatmadja Sarwono, *Politik Untuk Kaum Muda*, Depok: KOEKOESAN, 2007

Latif Abd, *Sejarah dan Politik Kerajaan Bugis (Kedinamika Konfederasi Ajatappareng di Sulawesi Selatan 1812-1906)*, Kuala Lumpur: Jitu Sdn. Bhd, 2015

Maschab Mashuri, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, Yogyakarta: PolGov, 2013

Salim Muhammad, *Tiga Dari Galigo*, Bali: Yayasan Bali Purnati, 2011

Sadikin, Rais, Lubis, dll, *Imajinasi Kebudayaan (Kompilasi Pidato Kebudayaan Dewan Kesenian Jakarta* (1998-2013), Jakarta Selatan: Perhimpunan Koalisi Seni Indonesia, 2013

Jurnal dan Skripsi/Thesis/Disertasi:

Elfira Mina, *Model Kepemimpinan Berbasis Kearifan Lokal di Minangkabau dan Bugis* (Sebuah Jurnal *Prosiding 5th International Conference on Indonesian Studies: "Etnicity and Globalization"*), 2013

Khatimah Khusnul, *Pengamalan Nilai Sipakatau, Sipakalebbi, Sipakainge di Lingkungan Forum Komunitas Mahasiswa Bone-Yogyakarta (FKMB-Y), (Skripsi yang diajukan kepada Fakultas Adab dan*

Ilmu Budaya UIN Sunan Kalijaga Untuk Memenuhi Syarat guna Memperoleh Gelar Sarjana Humaniora (S.Hum):Yogyakarta, 2012

Lukman Muhammad Yusri, *A Study On The Gathering Styles Of Indonesian Culture (Case Study Of Tudang Sipulung And Bale-Bale In Makassar Islands), A Doctoral Dissertation In Division Of Global Architecture, Graduate School Of Engineering, Osaka University: Osaka, 2015*

Media Online:

http://www.kompasiana.com/bacabaca/bonus-demografi-bukan-bonus_57e2a5a22cb0bdd1160982a3 (Diakses pada tanggal 25 Desember 2016)

BAGIAN 2

Pengembangan Ekonomi Lokal

Efisiensi Sosial dalam Penelitian dan Kebijakan Pembangunan Perdesaan

Ben White

Dalam berbagai laporan penelitian yang dihasilkan dari proyek *Knowledge Sector Initiative* (KSI), para peneliti AKATIGA menggunakan konsep *efisiensi sosial* sebagai dasar dalam mengukur ketepatan dan kelayakan berbagai kebijakan, inovasi, dan intervensi di bidang sosial dan ekonomi. Tujuan kami menggunakan pendekatan ini adalah untuk meninggalkan obsesi kriteria pertumbuhan ekonomi dan produktivitas dalam pendekatan neoklasik dan teknokratik ke arah pendekatan alternatif yang dapat dijadikan panduan dalam perumusan kebijakan sosial dan aksi sosial.

Inti dari pendekatan efisiensi sosial, menurut pandangan kami, adalah alih-alih mengukur intervensi-intervensi sosial atau ekonomi berdasarkan kontribusinya terhadap keuntungan pribadi atau pertumbuhan ekonomi, pendekatan *efisiensi sosial* justru mengukur sejauh mana intervensi tersebut berkontribusi terhadap pencapaian tujuan-tujuan sosial utama. Tujuan-tujuan sosial tersebut (yang akan kita diskusikan di bawah secara lebih detail) merupakan tujuan pembangunan dan bukan sarana atau instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan yang lain.

Sebenarnya istilah *efisiensi sosial* adalah penyederhanaan dari gagasan yang lebih rumit. Namun, penyederhanaan yang sama

juga digunakan dalam berbagai pendekatan pembangunan dan prinsip-prinsip dari evaluasi kebijakan (*policy assesment*) yang malah bertolak belakang dengan pendekatan maupun prinsip yang hendak dikedepankan.

Dalam bab yang ringkas ini, pertama-tama saya akan mencoba menjelaskan apa yang dimaksud dengan *efisiensi sosial* dan bagaimana ia dibedakan dari pengertian-pengertian yang kerap digunakan dalam lingkup kebijakan dewasa ini. Ada kemungkinan, sebagaimana akan dijelaskan lebih jauh di bawah, bahwa kata *efisiensi* bukan istilah yang paling tepat untuk menggambarkan apa yang hendak kita usung. Istilah ini bahkan mungkin dapat menyesatkan.

Setelah menjelaskan secara konseptual apa itu sesungguhnya *efisiensi sosial*, pada bagian selanjutnya saya akan memberikan beberapa contoh ringkas dari penggunaan pendekatan tersebut dalam penelitian yang telah dilaksanakan AKATIGA dalam tiga area kebijakan pembangunan perdesaan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu masa depan pertanian skala kecil, teknologi pertanian dan pembangunan perdesaan, dan ketenagakerjaan di perdesaan.

Efisiensi Sosial

Efisiensi sosial dapat dan telah digunakan pada diskursus kebijakan dalam dua cara yang berbeda. *Pertama,* ia digunakan sebagai cara untuk mengukur sejauh mana berbagai praktik, kebijakan, intervensi, dan inovasi di bidang sosial dan ekonomi berkontribusi terhadap pencapaian tujuan-tujuan sosial. *Kedua,* dalam pengertian yang berlawanan dengan yang pertama, yaitu sebagai cara untuk menilai intervensi-intervensi sosial sebagai instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan ekonomi belaka, khususnya pertumbuhan ekonomi.

Cara berpikir yang pertama adalah berhubungan dengan distribusi pendapatan di masyarakat sebagai penentu utama dari kesejahteraan manusia. Dalam hal ini, tujuan sosial dari tercapainya kesetaraan

yang lebih luas, pada dirinya sendiri, dapat membenarkan kebijakan-kebijakan intervensi pasar, terkait redistribusi aset dan perluasan lapangan kerja, terlepas dari apakah kebijakan-kebijakan tersebut berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dan produktivitas. Demikian halnya, perluasan kesempatan kerja—atau tujuan penyediaan lapangan kerja lebih spesifik lagi seperti kesempatan kerja untuk kalangan muda-mudi di perdesaaan—bukanlah soal efisiensi ekonomi yang melihatnya sebagai alat untuk mencapai pertumbuhan ekonomi. Hal ini disebabkan oleh kesempatan kerja itu sendiri memiliki nilai sosial dan bahkan bisa jadi merupakan keharusan dari segi sosial-politik. Lebih dari itu, ketika barang dan jasa yang dihasilkan dari kerja tambahan lebih sedikit dari biaya yang diperlukan untuk menghasilkan peluang kerja tambahan tersebut, tujuan sosial (atau imperatif) dari penyediaan peluang kerja tersebut dapat menjustifikasi intervensi pemerintah dalam pasar tenaga kerja (Lefeber & Vietorisz 2007: 152). Berikutnya dalam sektor-sektor padat karya, pemerintah perlu secara aktif mengintervensi pasar untuk membendung serbuan dari investasi yang berimbas pada pengurangan tenaga kerja (lihat bagian tentang *combine harvester* di bawah).

Cara berpikir yang kedua, mengarah pada pembajakan prinsip-prinsip *efisiensi sosial* yang asli. Dalam ekonomi neoklasik, *efisiensi sosial* dicapai manakala sumber daya terdistribusi secara optimal kepada masyarakat dengan memperhitungkan semua biaya dan keuntungan internal maupun eksternal sehingga *Marginal Social Benefit* setara atau lebih besar daripada *Marginal Social Cost.* Namun, dalam analisis atas masalah dan kebijakan yang berhubungan dengan kepentingan sosial—termasuk berbagai isu-isu pembangunan seperti kemiskinan, ketenagakerjaan, keadilan agraria, keadilan lingkungan, keadilan gender, dan keadilan generasi, konsep *efisiensi*, sebagai mana didefinisikan dalam ekonomi neoklasik, tidak dapat digunakan. Demikian juga, *efisiensi* tidak dapat menjadi tujuan kebijakan pada dirinya sendiri sebagaimana diungkapkan oleh Lefeber dan Vietorisz

satu dekade lalu (Lefeber & Viestorisz, 2007: 139-40).

Istilah *efisiensi sosial* (dalam pengertian kedua yang bersifat instrumentalis) pertama kali muncul pada 'model efisiensi sosial dalam pendidikan' yang diusulkan oleh seorang warga Amerika bernama Frank Bobbit (1876-1856). Pendekatan ini populer pada awal abad ke-20. Sejak saat itulah istilah tersebut muncul secara regular dan dibangun di atas ideologi manajerialis yang berbahaya.

Dalam konsep Bobbit, yang menjadi pertanyaan bukanlah apa yang dibutuhkan anak-anak dan generasi muda dari suatu sistem pendidikan, tetapi apa cara yang paling efisien yang dapat diterapkan di sekolah untuk menghasilkan beragam jenis orang dewasa yang dibutuhkan oleh masyarakat di masa depan? Sekolah, dengan demikian, dilihat sebagai pabrik untuk mencetak tenaga kerja *(educational factory)* dan menempatkan guru sebagai manajer pendidik *(educational managers)*. Dalam hal ini, kurikulum tidak didesain oleh para guru dengan merujuk pada kebutuhan anak-anak, melainkan didasarkan pada (pengandaian) kebutuhan masyarakat dari anak sebagai orang dewasa masa depan, berlawanan dengan model '*learner-centred*' (Schiro, 2013: 57-98). Termasuk dalam konsep ini, sebagai contoh, adalah prinsip yang mereka terapkan kepada para calon pekerja manual (tukang) atau calon ibu rumah tangga (*home-maker*) yang dikatakan tidak memerlukan—atau dalam variasi model yang bersifat fasis, *bahwa mereka tidak berhak* atas—pendidikan yang lebih tinggi daripada apa yang "benar-benar" mereka perlukan untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan yang bakal mereka tekuni. Dengan pendekatan ini semua, gagasan tentang pendidikan sebagai hak asasi, tentang tujuan pendidikan untuk membebaskan orang dari keterbelakangan menjadi warga yang aktif, "manusia seutuhnya", dan sebagainya, diabaikan.

Satu contoh terbaru dari pembajakan tujuan-tujuan murni pembangunan sosial yang menggunakan dalih *efisiensi sosial* bisa dilihat dalam pengarusutamaan diskursus kebijakan berbasis gender

dan pembangunan. Dalam beberapa tahun belakangan ini, Bank Dunia dan lembaga internasional lainnya telah mempelajari dan mengadopsi argumen feminis mengenai kesetaraan gender, tetapi dalam praktiknya mereka telah sepenuhnya mengubah argumen-argumen tersebut. Argumen kesetaraan gender berdasarkan kriteria keadilan sosial telah diubah menjadi argumen instrumentalis yang di antaranya berbunyi '*gender equality is smart economics',* sebagaimana tercantum dalam *World Development Report: Gender Equality and Development* (World Bank 2012). Dengan demikian, ketika sebelumnya kesetaraan gender sendiri ditempatkan sebagai tujuan sosial dan ekonomi merupakan salah satu alat untuk mencapainya, kini yang terjadi sebaliknya. Menurut Bank Dunia, performa ekonomi sekarang telah menjadi tujuan dan sebaliknya perempuan telah diubah dari sebelumnya berperan sebagai subjek pembangunan dan perjuangan menjadi (hanya) sebagai instrumen pencapaian pertumbuhan ekonomi. Terdapat banyak bahaya yang inheren dalam pendekatan *efisiensi* seperti itu, seperti telah disinggung oleh banyak penulis (diantaranya, lihat Sweetman 2012; Prügl, 2017).

Efisiensi dalam pemikiran tentang pembangunan sering di-identikan dengan produktivitas tenaga kerja dan/atau keuntungan usaha (pribadi atau korporat). Namun, kriteria yang lebih tepat untuk mengukur suatu tindakan sosial yang ditujukan untuk kebijakan pembangunan (alih alih akunting bisnis) adalah relevansi dan efektivitasnya dalam memenuhi berbagai tujuan dan kebutuhan (imperatif) utama dari suatu masyarakat.

Ketepatan kriteria untuk mengukur *efisiensi sosial* dan bobot relatif yang kita berikan untuk setiap kriteria tersebut tidak bersifat tetap atau universal melainkan perlu disesuaikan dengan beragam kondisi, masalah, dan kebutuhan dari setiap masyarakat yang hidup dalam satu periode tertentu dalam proses/tahapan pembangunan yang tengah mereka lalui. Sebagai contoh, jika kita melihat kondisi terkini dari perdesaan dan sektor pertanian Indonesia (ketika harga pangan

tidak stabil dan tidak terprediksi, distribusi pendapatan tidak merata, tingkat pengangguran tinggi, dan persoalan lingkungan kian serius), kita punya cukup alasan untuk mengatakan bahwa jenis (sistem) pertanian yang dinilai paling efisien secara sosial dan ekonomi harus memenuhi kondisi: (1) mendukung peningkatan produksi (hasil produksi per hektar); (2) memaksimalkan penyerapan tenaga kerja dan ketersediaan kebutuhan keseharian (per hektar); (3) mendukung distribusi pendapatan yang lebih baik; dan (4) berkelanjutan dari segi lingkungan.

Pada bagian-bagian berikutnya, kami memberikan beberapa gambaran singkat dari penerapan ide-ide di atas yang diambil dari penelitian-penelitian yang telah dan tengah dilaksanakan AKATIGA dalam kerangka program KSI.

Efisiensi Sosial vs. Keuntungan Pribadi dalam Debat tentang Pertanian Skala Besar vs. Pertanian Skala Kecil[1]

Penelitian AKATIGA tentang kondisi agraria dan petani kecil mengajukan satu kritik atas ide yang populer di antara para pembuat kebijakan, teknokrat, ekonom pertanian, dan komunitas bisnis secara umum bahwa pertanian yang modern, efisien, dan inovatif memerlukan pergeseran dari pertanian skala kecil ke yang lebih besar, dan/atau dari pertanian keluarga ke arah pertanian korporat.

Inti dari gagasan tersebut bergantung pada asumsi adanya keuntungan komparatif dari pertanian skala besar dalam sebuah ekonomi yang telah mengglobal. Laporan Bank Dunia *Agriculture for Development* yang banyak dikutip, dan banyak dikritik, membayangkan sebuah ekonomi agraria yang bersifat "dualistik", ketika pertanian skala besar melakukan produksi kapitalis untuk tujuan ekspor atau untuk

1 Kasus ini diambil sebagiannya dari White (2014), Ambarwati & Harahap (2015), dan Ambarwati dkk. (2016).

memenuhi rantai nilai dalam negeri yang berakhir di supermarket, hotel, dan restoran. Sementara itu, para petani skala kecil 'yang tidak efisien' secara bertahap (akan) menghilang atau berubah menjadi tergabung dalam korporasi sebagai petani kontrak. Di sisi lain lagi, para mantan petani (atau anak-anaknya) menjadi penyedia buruh murah untuk pertanian skala besar yang menjalankan pertanian industri dan/atau untuk sektor ekonomi lain yang telah tumbuh.

Dalam rantai nilai produksi pertanian global yang kian terintegrasi, demikian argumennya, hanya pertanian skala besar atau petani kontrak yang terikat pada agribisnis yang dapat berkompetisi dan memenuhi standar yang dibutuhkan untuk memasuki pasar perkotaan modern atau pasar ekspor.[2] Pendapat seperti ini telah diambil baik oleh pemerintah nasional, para investor, maupun lembaga-lembaga donor. Kebijakan-kebijakan terkait pengembangan *'food estates'* raksasa di Indonesia dalam hal ini dapat menjadi contoh.

Ide bahwa pertanian korporat, skala besar, dan padat modal adalah lebih "modern" dan "efisien" merupakan penyalahgunaan baik konsep "modernisasi" maupun "efisiensi" itu sendiri. Pada awal tahun 70-an, Profesor Koentjaraningrat mengomentari sikap dan tindakan para elit dan teknokrat yang baru muncul di tahun-tahun awal pemerintahan Soeharto dengan mengatakan bahwa modernisasi sesungguhnya adalah *'usaha untuk hidup sesuai dengan zaman dan konstelasi dunia sekarang'* (Koentjaraningrat, 1974: 133). Modernisasi, dengan demikian, bermakna menyesuaikan kehidupan, tindakan, dan kebijakan-kebijakan kita sejalan dengan kebutuhan bangsa saat ini. Dalam konteks Indonesia kini, dan juga bagi banyak negara lain tempat pengangguran dan *underemployment* merupakan masalah utama, modernisasi mensyaratkan dukungan untuk melakukan cara-cara yang terus menerus menyediakan kesempatan kerja dan kebutuhan hidup dalam skala besar sembari terus mengurangi tren meningginya

2 Diantara banyak publikasi kritik terhadap laporan Bank Dunia ini, lihat khususnya Akram-Lodhi 2008, dan Li (ed.) 2009.

ketimpangan kesejahteraan dan pendapatan. Ini berarti telah tertanam di benak kita permasalahan serius 'pertumbuhan tanpa penyediaan lapangan kerja' *(jobless growth)* (Papanek, 2011), yaitu peran besar yang diberikan para petani kecil dalam penyediaan lapangan kerja dan kebutuhan hidup bagi kaum miskin dan hampir miskin di daerah perdesaan, dan performa buruk dari pertanian korporat skala besar dalam menyediakan lapangan kerja. Ini juga membutuhkan komitmen serius untuk mendukung masa depan pertanian yang berkelanjutan. Sebuah pertanian yang "modern", dalam pemahaman ini, akan bekerja untuk melakukan itu semua, sejalan dengan kebutuhan-kebutuhan utama pembangunan di zaman ini.

Apa yang dimaksud dengan *efisien* menurut para teknokrat sehingga mereka berpikir bahwa skala besar itu lebih "efisien" daripada skala kecil? Di kubu pro-skala besar, efisiensi sering diidentikan dengan produktivitas kerja, dan atau keuntungan pribadi dari sebuah usaha pertanian. Namun, konsep efisiensi yang lebih tepat untuk tujuan-tujuan kebijakan pembangunan (alih-alih akuntansi bisnis) adalah—seperti telah kami kemukakan di atas—efisiensi (atau mungkin lebih tepat, efektivitas) dalam memenuhi kebutuhan dan tujuan-tujuan utama pembangunan masyarakat. Dalam kerangka pikir ini, pertanyaan-pertanyaan mengenai tipe pertanian mana yang paling baik dalam mendayagunakan sumber daya yang berlebih (seperti tenaga kerja) dan seberapa banyak pendapatan yang dihasilkan dari tipe pertanian itu didapat oleh kelompok-kelompok yang relatif miskin, menjadi relevan untuk tujuan-tujuan kebijakan (Berry, 2011: 641). Gagasan ini tercermin juga dalam penyusunan undang-undang di Indonesia—misalnya dalam Undang-Undang Pokok Agraria (1960), ayat 6 yang berbunyi *'semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial'*—tetapi, secara umum diabaikan dalam kebijakan dan praktik-praktik pembangunan pertanian.

Perdebatan mengenai Ukuran Lahan dan Produktivitas

Para teknokrat mengungkapkan kekhawatiran tentang kenyataan bahwa lebih dari setengah dari seluruh keluarga petani di Indonesia (dan tiga perempat dari seluruh rumah tangga petani di Jawa) menggarap lahan kurang dari setengah hektar. Mereka secara resmi dikelompokkan sebagai "petani gurem" oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Ada sebuah formula standar dari Bogor (dikembangkan oleh para ekonom pertanian pada tahun 50-an sebagai persiapan untuk penyusunan UU Pokok Agraria 1960, tetapi masih luas dikutip) yang menyatakan bahwa ukuran minimal dari lahan padi, atau lahan irigasi, harus seluas (minimal) 2.0 hektar. Formula ini sebetulnya didasarkan pada beberapa asumsi yang tidak valid, atau tidak lagi valid. Jika tidak, bagaimana kita bisa menjelaskan mengapa begitu banyak petani di Indonesia yang hanya memiliki setengah hektar dan sebagian lagi dengan hanya seperlima atau bahkan sepersepuluh hektar, dapat memiliki rumah permanen, televisi, sepeda motor, dan menyekolahkan anaknya hingga ke universitas?

Di banyak daerah di Jawa saat ini pertanian lahan padi seluas 0,1 hektar dapat memproduksi padi yang cukup untuk dikonsumsi satu keluarga yang terdiri dari empat orang. Digabungkan dengan pendapatan dari sumber lain, hasil tani ini menjadi dasar bagi pola pencaharian 'bermacam-kegiatan' dan terdiversifikasi *(pluriactivity)* yang dipraktikkan oleh keluarga-keluarga petani skala kecil di Indonesia (seperti juga terjadi di banyak negara lain di dunia). Dengan demikian, terdapat dua isu terkait luas dan skala usaha pertanian, yaitu:

a. pertanian skala kecil versus pertanian industri—'skala kecil'/ pertanian keluarga versus pertanian skala (sangat) besar/ pertanian perkebunan ; dan
b. dalam sektor skala kecil itu sendiri, usaha tani yang relatif lebih luas versus yang lebih kecil dan yang sangat kecil.

Mana di antara jenis-jenis pertanian ini yang lebih mungkin

memenuhi kebutuhan tujuan-tujuan pembangunan yang terdiri dari produktivitas, ketahanan pangan, kedaulatan pangan, penyediaan lapangan kerja, dan keberlanjutan lingkungan?

Dalam studi-studi agraria, 'hubungan terbalik' atau *'inverse relationship'* (IR) merujuk pada temuan yang umum diketahui tentang hubungan terbalik antara luas usaha tani dan hasil per hektar. Semakin kecil usaha taninya, semakin besar produktivitas per hektar. Hubungan terbalik ini, baik antara pemilik lahan kecil serta korporat dan juga di dalam sektor usaha tani kecil, terkonfirmasi dalam penelitian AKATIGA (Wati & Chazali, 2015). Karena itu, dalam hal produktivitas, pertanian yang lebih kecil sebetulnya lebih *efisien*. Hanya saja, mengapa ide tentang efisiensi relatif dari pertanian skala kecil begitu sulit diterima oleh para ekonom dan teknokrat? Alasan pertama, dalam pandangan kaum elit, bahwa para petani secara budaya, ekonomi, dan mental adalah terbelakang.[3] Adapun ide bahwa para petani kecil yang berpakaian kumal dan tak berpendidikan dapat bekerja lebih efisien daripada para petani skala besar, modern, berpakaian rapi dan berpendidikan, sungguh berlawanan dengan bayangan orang-orang yang tidak berpengalaman langsung dengan kenyataan di lapangan tersebut (Berry, 2011: 642). Masih berhubungan dengan hal tersebut adalah anggapan umum (tapi salah) bahwa bertani dicirikan oleh adanya ekonomi padahal untuk hampir semua jenis tanaman ekonomi skala, ketika ada, akan ditemukan di kegiatan hulu dan hilir, bukan di usaha tani itu sendiri. Faktor lain yang juga relevan adalah pengaruh dari lobi-lobi dari para (calon) investor pertanian skala besar dan kroni-kroni politiknya.

Pertanian monokrop skala besar tidak cocok dengan kondisi dan kebutuhan pertanian dan pembangunan perdesaan di abad ke-21. Seperti telah ditunjukkan oleh penelitan internasional terpercaya, pertanian jenis ini tidak ramah lingkungan *(earth-warming),* bergantung

3 Suatu studi yang langkah tentang pandangan para manajer agribisnis Indonesia tentang petani kecil adalah Dove (1999).

pada bahan bakar fosil, dan dalam jangka panjang bersifat tidak berkelanjutan *(unsustainable)*. Selain itu, dengan mengambil alih lahan untuk pertanian monokrop berarti hilangnya ketahanan/kedaulatan pangan bagi masyarakat lokal (IAASTD 2009). Dibandingkan dengan pertanian lahan kecil, pertanian skala besar relatif tidak efisien dalam penggunaan lahan. Hal tersebut ditandai oleh produktivitas relatif rendah dan/atau produksi tanaman bernilai rendah. Ia juga hanya menyedikan lapangan kerja yang sangat terbatas. Jika pun menyediakan pekerjaan, yang disodorkan adalah pekerjaan yang berkualitas rendah, seperti dapat kita lihat dalam pengalaman mengembangkan *rice estate* di Merauke atau Kalimantan Barat (Savitri & Prawirosusanto, 2015).

Jadi, apakah kita membutuhkan pertanian skala besar? Sebenarnya dari segi agronomi maupun ekonomi tidak ada tanaman yang membutuhkan pertanian skala besar untuk mencapai tingkat produksi yang efisien dan berhasil. Ini berlaku untuk semua jenis tanaman pangan serta tanaman-tanaman utama untuk tujuan ekspor, termasuk juga sawit. Ekonomi skala diperlukan, dan_diwujudkan, tidak dalam usaha tani itu sendiri, tapi dalam beragam kegiatan di hulu dan hilir dalam rantai komoditas pertanian di tingkat global maupun lokal, yaitu berupa produksi dan penyediaan beragam kebutuhan fisik dan non fisik (termasuk bukan hanya peralatan tapi juga beberapa jenis pengetahuan), pengolahan, penyimpanan, serta pemasaran dari produk tanaman yang dihasilkan.

Jika kita menerima penjelasan ini, agribisnis (apakah itu milik pribadi, korporasi, atau dimiliki koperasi) sesungguhnya tidak membutuhkan lahan yang luas, lebih-lebih melakukan perampasan lahan dari para petani skala kecil, untuk melibatkan dirinya secara produktif di sektor pertanian. Ada banyak peluang bagi pemerintah nasional dan lokal agar lembaga internasional dan bahkan korporasi berinvestasi untuk mendukung pengembangan pertanian skala kecil untuk memenuhi kebutuhan domestik serta ekspor hasil pertanian. Hal tersebut memerlukan investasi di sektor publik, di infrastruktur

perdesaan serta beragam bentuk dukungan lain terhadap pertanian skala kecil.

Sebuah konfrensi internasional mengenai 'masa depan pertanian kecil' baru-baru ini menyimpulkan:

> …. pembangunan usaha tani kecil bukan hanya sangat dibutuhkan untuk pengentasan kemiskinan, tapi juga sangat mungkin untuk dilakukan (feasible), bahkan dalam keadaan-keadaan yang berubah dan secara khusus dalam rantai pasok yang terkonsentrasi dengan para pembeli yang banyak tuntutannya. […] Kebijakan-kebijakan umum untuk mendukung petani kecil sudah jelas: penyediaan fasilitas umum dasar untuk area perdesaan termasuk jalan, pelayanan kesehatan, air bersih, dan sekolah; investasi dalam penelitian dan penyuluhan pertanian. Fasilitas umum (public goods) sangat penting untuk para petani kecil karena mereka tidak mungkin menyelenggarakan itu sendiri tanpa adanya investasi pemerintah (Wiggins dkk., 2010: 1341 & 1346).

Berfokus pada petani kecil tentu saja bukan tanpa masalah. Di antara permasalahannya adalah berkenaan dengan struktur agraria yang didasarkan pada pertanian skala kecil *(peasant farming)* secara inheren tidak stabil dalam kondisi ekonomi komoditas, yaitu berkaitan dengan mekanisme *'in-built'* dari konsentrasi lahan dan diferensiasi agraris seperti yang telah diulas oleh banyak penulis (misalnya Bernstein 2010, Bab 7). Namun, juga banyak kecenderungan yang berlawanan. Beberapa di antaranya adalah demografis/generasional (misalnya, pembagian lahan besar di antara beberapa anak), beberapa berhubungan dengan resiliensi yang inheren pada diri petani kecil (van der Ploeg, 2015), dan yang lainnya berhubungan dengan intervensi pemerintah melalui pajak lahan progresif dan atau reforma agraria. Ringkasnya, masalah-masalah ini bukan tidak mungkin untuk diatasi.

Mesin *Combine Harvester*: Teknologi Tidak Guna dalam Konteks Saat Ini[4]

Sejak tahun 2012 pemerintah melalui kegiatan APBN berupaya memfasilitasi kebutuhan sarana mekanisasi pertanian panen dengan memberikan bantuan teknologi *Combine Harvester* dengan tujuan meningkatkan produktivitas melalui pengurangan ceceran hasil panen. Keberadaan mesin panen (*combine harvester*) yang menggantikan tenaga kerja manual dalam tahapan ini, menimbulkan pertanyaan, apakah teknologi tersebut sudah tepat guna dan apakah tepat kebijakan yang memungkinkan pemilikan/penggunaan *transplanter* dan *combine harvester* berkembang cepat di perdesaan? (di antaranya karena dihadiahkan gratis ke poktan-poktan di beberapa daerah). Demikianlah, setiap munculnya teknologi baru yang bersifat menghemat penggunaan tenaga kerja akan menimbulkan pertanyaan. Apakah teknologi tersebut memang benar-benar tepat guna dalam konteks kekinian?

Studi AKATIGA di delapan desa yang sudah menggunakan *combine harvester* baik bantuan maupun yang dibeli secara pribadi (di Lampung, Sulawesi Selatan, Jawa Tengah, dan Jawa Timur) menunjukkan penggunaan teknologi *combine harvester* justru memunculkan banyak persoalan dan tidak meningkatkan produktivitas secara signifikan. *Combine harvester* memang memiliki keunggulan panen lebih cepat dan kualitas gabah yang lebih bersih, tetapi terdapat persoalan dalam implementasinya di lapangan. Hasil produksi yang menjadi tujuan utama penggunaan teknologi tersebut tidak bertambah secara signifikan. Selain itu, persoalan baru muncul, yaitu kepemilikan yang tidak menguntungkan dalam jangka panjang (kecuali monopoli luas lahan panen atau dihadiahi oleh pemerintah), hilangnya mata pencaharian bagi penduduk miskin, menguatnya ketimpangan, munculnya monopoli rantai pemasaran beras, dan hadirnya potensi

4 Bagian ini meringkas penemuan-penemuan utama dari studi AKATIGA (2015a, 2015b).

konflik di masyarakat.

Pada umumnya di desa penelitian tidak terdapat masalah kekurangan tenaga kerja pertanian terutama pada masa tanam dan panen karena buruh panen tidak hanya buruh tani murni. Petani berlahan kecil juga ikut menjadi buruh tanam/panen dan jika ketersediaan tenaga kerja lokal tidak mencukupi permintaan, kekurangan buruh diatasi dengan sistem buruh tani dari luar desa yang berpindah-pindah mengikuti musim.

Tahapan panen padi masih menyerap tenaga kerja yang tinggi. Pada saat panen, banyak warga yang bekerja pada sektor bukan pertanian padi turun ke sawah–tua dan muda, lelaki dan perempuan—untuk ikut panen. Tahapan panen juga menjadi kesempatan bagi penggarap dengan luasan lahan kecil untuk ikut menjadi buruh panen demi mendapatkan tambahan penghasilan. Pada tahapan panen, upah buruh panen padi relatif lebih tinggi dibandingkan dengan upah buruh tani pada tahapan pertanian padi lainnya, bahkan jika dibandingkan dengan tingkat upah buruh di berbagai sektor bukan-pertanian padi atau penghasilan usaha dagang bermodal kecil (misalnya warung makanan ringan). Tahapan panen pun masih menjadi alternatif kombinasi *income* bagi rumah tangga usaha tani maupun rumah tangga bukan usaha tani.

Selain itu, kepemilikan *combine harvester* juga memperkuat ketimpangan pendapatan dan monopoli rantai pemasaran beras. Pada umumnya kepemilikan *combine harvester* secara pribadi maupun bantuan di desa-desa penelitian dimiliki oleh orang kaya yang ada di dalam desa. Mereka rata-rata adalah pemilik lahan sawah yang luas sekaligus pelaku usaha dalam rantai hulu-hilir beras seperti tengkulak, pemilik penggilingan padi, dan penebas.

Sebenarnya, lebih banyak aktor yang terugikan akibat penggunaan *combine harvester*, dan banyak di antaranya tergolong miskin. Golongan yang teruntungkan adalah pemilik *combine harvester*, pengguna *combine harvester* (lahan besar), calo/ peluncur, dan buruh *combine harvester*.

Adapun pihak yang terugikan berjumlah jauh lebih banyak, di antaranya adalah pemilik *thresher*, pengguna *combine harvester* (lahan kecil), petani kecil yang bekerja sebagai buruh panen, buruh tani tidak bertanah, *pengeprik*, petani itik/sapi dan pasar malam/ekonomi rakyat.

Mereka yang kehilangan mata pencaharian dari kemunculan *combine harvester* sulit untuk mengakses pekerjaan lain di luar pertanian padi yang menawarkan penghasilan yang relatif sama dan/atau lebih baik bahkan jadi pengangguran. Teknologi ini memicu timbulnya konflik pada beberapa desa yang diteliti bukan hanya antara buruh tani dengan pemilik *combine harvester* tetapi juga antar pemilik *combine harvester*, dan antara pemilik *combine harvester* dengan pemerintah desa, bahkan antar petani.

Sudah semestinya teknologi pertanian padi tetap dinamis, tetap maju, dan dikembangkan bersama petani supaya selalu berhasil menaikkan hasil produksi, dan menjamin penghasilan petani. Masalah kualitas gabah misalnya (yang lebih bersih dari *combine harvester* dibandingkan *thresher*) memang perlu diatasi, tetapi jika dilihat melalui kacamata *efisiensi sosial* jelas lebih baik diatasi dengan memperbaiki teknologi *thresher* saja (hal yang sederhana, butuh modal sedikit, dan tidak mengurangi peluang kerja). Penyerapan konsep *efisiensi sosial* dalam hal ini menunjukkan dengan jelas bahwa dalam konteks Indonesia masa kini, investasi *combine harvester* adalah bentuk penggunaan modal (pribadi) dan sumber daya pemerintah yang salah.

Kesempatan Kerja bagi Kaum Muda dan Masa Depan Petani Kecil[5]

Dunia kebijakan pembangunan tampak seperti tiba-tiba menemukan 'pemuda dan pertanian' sebagai bidang permasalahan baru, seperti terlihat dalam berbagai penerbitan. Selama beberapa tahun terakhir, para peneliti AKATIGA mencoba mengaitkan bidang-

5 Kasus ini diambil sebagiannya dari Naafs & White (2012), Adinugraha & Herawati (2015), dan Akatiga & White (2015).

bidang kajian agraria dan kajian pemuda untuk mengusung masalah-masalah yang sama-sama dialami oleh pemuda dan pertanian saat ini dan untuk memikirkan tempat yang mungkin atau tidak mungkin tidak diperoleh oleh pemuda dalam pembaharuan agraria di masa yang akan datang.

Seperti kita ketahui, Indonesia (seperti hampir semua negara di dunia) menghadapi masalah serius pengangguran dan kurangnya kesempatan kerja bagi pemuda, dengan angka pengangguran yang jauh lebih tinggi di wilayah perdesaan ketimbang di perkotaan. Karena itu, pertanian berskala kecil saat ini, dan jika bertahan di masa depan, merupakan sumber kesempatan kerja terbesar di negara-negara berkembang. Akan tetapi, visi masa depan pertanian yang diwarnai pola usaha tani mengasumsikan bahwa ada sebuah generasi pemuda perdesaan yang ingin menjadi petani kecil, sementara bertumpuk bukti yang menyatakan bahwa laki-laki dan perempuan muda di desa semakin tidak tertarik pada pertanian atau masa depan perdesaan. Jika benar demikian, kita tidak punya alasan untuk menentang masa depan pertanian yang berbasis agribisnis skala besar, padat modal, dan yang tidak menyerap bahkan menggeser tenaga kerja. Karena itu, sangat penting untuk bertanya tentang apa yang ada di balik penolakan laki-laki dan perempuan desa terhadap masa depan pertanian, dengan kata lain untuk mendekonstruksi aspek situasi pemuda perdesaan saat ini.

Logika neoliberal yang menjangkau pemuda memandang mereka sebagai "modal manusia" (artinya, dilihat berpotensi menjadi sesuatu), diiringi oleh kesibukan pencegahan terhadap apa yang dapat keliru, strategi-strategi yang bertujuan melindungi pemuda dari risiko dari masyarakat dan melindungi masyarakat dari risiko yang ditimbulkan oleh pemuda. Undang-Undang Kepemudaan 2009 dan upaya-upaya lain seperti kurikulum sekolah nasional mencerminkan pengertian-pengertian yang berdampingan tentang pemuda baik sebagai "harapan" maupun "risiko" bagi bangsa dan masyarakat.

Di Indonesia dan banyak negara selatan lainnya selama setidak-

tidaknya tiga generasi, pola umumnya adalah bahwa setiap generasi muda baru biasanya berpendidikan lebih lama daripada orang tua mereka. Namun, perkembangan ini tidak diimbangi dengan peluasan jenis-jenis kesempatan kerja bagi kaum muda yang sesuai dengan tingkat pendidikan mereka. Ada persoalan berkelanjutan buruknya kualitas pendidikan dan pengangguran atau setengah pengangguran lulusan sekolah menengah dan perguruan tinggi. Di antara mereka banyak yang setelah bertahun-tahun sia-sia mencari kerja, berakhir dengan eksistensi *ogah-ogahan* dan frustrasi dalam sektor informal perkotaan.

Dihadang persoalan masif pengangguran dan setengah pengangguran pemuda, wacana kebijakan makin cepat bergeser dari strategi *Keynesian* "menyediakan lapangan kerja" bagi pemuda menuju penekanan pada promosi keterampilan wirausaha kaum muda. Hal ini sesuai dengan ide neoliberal bahwa mereka harus menciptakan peluang kerja mereka sendiri sehingga tidak mengherankan menyaksikan penekanan baru pada pelatihan keterampilan "kewirausahaan" dalam kebijakan pemuda nasional, kebijakan pendidikan ("keterampilan hidup"), dan wacana kebijakan Bank Dunia serta ILO. Sebetulnya tak banyak bukti bahwa kebijakan-kebijakan ini meningkatkan prospek pekerjaan atau penghasilan.

Salah satu strategi penting pemuda perdesaan dalam menegosiasikan transisi pemuda-dewasa adalah mobilitas. Generasi muda di perdesaan Indonesia tampaknya berniat bergabung dalam pergerakan menuju perkotaan. Mobilitas pemuda bukan barang baru, tetapi mobilitas ini sekarang menjangkau semua kelas sosial dan kedua gender. Suatu aspek penting dari migrasi muda-mudi perdesaan yang jarang diperhatikan adalah bahwa migrasi ini tidak selalu permanen. Dalam hal ini, kita perlu mengeksplorasi lebih jauh fenomena *migrasi sirkuler* dan sebagian umur hidup ini *(part-lifetime migration)*. Bagi pemuda, desa (dan juga pertanian) bisa menjadi tempat mereka tumbuh yang kemudian akan mereka tinggalkan untuk mencari kerja

di kota, tetapi mungkin nantinya menjadi tempat mereka pulang untuk menjadi petani ketika tanah garapan sudah dipunyai dan hasil kerja mereka di kota memberikan modal untuk berbagai investasi.

Para peneliti AKATIGA telah meneliti isu-isu tersebut sejak 2013 di desa-desa penghasil beras di Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Sulawesi Selatan. Mereka melakukan wawancara dengan orang-orang muda (laki-laki dan perempuan) dari berbagai latar belakang: anak-anak dari pemilik lahan (luas), anak dari petani kecil, dan petani penyewa atau keluarga petani tak bertanah. Dalam penelitian ini, kami memperhatikan dari dekat bagaimana pandangan dan harapan anak-anak muda perdesaan ini (terkait pertanian). Gambaran yang muncul ternyata cukup kompleks.

Di kebanyakan desa, struktur penguasaan lahan yang timpang mempunyai arti bahwa kebanyakan pemuda di sana tidak memiliki peluang yang realistis untuk menjadi petani atau setidaknya tidak di saat mereka masih muda. Tunakisma ada dimana-mana dan kurang dari setengah petani memiliki lahan yang mereka kelola. Kelompok muda satu-satunya yang berpeluang untuk mendapatkan sejumlah lahan saat mereka masih muda adalah mereka yang berasal dari keluarga pemilik lahan luas. Namun, justru kelompok ini pada umumnya meneruskan pendidikan ke tingkat universitas atau ke institusi pendidikan lainnya dan menginginkan masa depan yang stabil, sebagai pegawai upahan. Orang tua mereka pun memiliki sumber daya untuk mendukung mereka untuk mendapatkan pekerjaan-pekerjaan tersebut. Anak-anak muda ini mungkin mengharapkan mewarisi dan memiliki lahan sendiri, tapi hanya untuk dijadikan sumber pendapatan melalui sewa. Mereka tidak berminat untuk mengolah lahan tersebut.

Adapun orang muda yang tumbuh dalam keluarga petani berlahan kecil mungkin pada akhirnya akan mewarisi sepetak lahan yang terlalu kecil. Anak-anak muda ini harus menunggu sampai usia 40-an atau bahkan 50-an tahun sampai mereka pada akhirnya mendapatkan tanah dari orang tua mereka, sedangkan untuk orang muda yang orang

tuanya tak bertanah, kesempatan yang tersedia adalah hanya menjadi petani penyewa atau buruh tani kecuali mereka dapat menemukan cara lain untuk mengakses lahan. Untuk kelompok terakhir, satu-satunya kemungkinan untuk menjadi petani adalah dengan terlebih dulu mendapatkan pekerjaan di luar pertanian (dan acap-kali di luar desa) dengan harapan mereka dapat menabung sejumlah uang untuk kemudian membeli atau menyewa lahan. Akan tetapi, membeli lahan kian menjadi pilihan yang tidak realistis kecuali bagi mereka yang memang sudah kaya. Ini disebabkan oleh pembelian tanah oleh non petani sebagai sumber spekulasi yang menyebabkan harga lahan mengingkat dengan cepat akhir-akhir ini.

Dari semua itu, tidak mengejutkan ketika begitu banyak orang muda di perdesaan yang memutuskan untuk bermigrasi demi menjadi buruh upahan di berbagai bidang atau bekerja di sektor informal di daerah-daerah lain bahkan hingga ke luar negeri. Namun, keputusan pemuda untuk bertani atau tidak bertani, untuk tinggal di desa atau bermigrasi, bukanlah keputusan permanen, bukan keputusan sekali untuk selamanya. Banyak dari petani tua hari ini saat muda mereka pun bermigrasi dan kembali ke desa saat mereka telah memiliki sejumah tabungan atau saat lahan pertanian tersedia. Karenanya, ketika kita melihat migrasi anak muda dan mendengar keputusan mereka untuk tidak menjadi petani, kita perlu mengambil perspektif lebih jauh, perspektif siklus hidup *(life-course perspective)*.

Jika kebutuhan Indonesia atas padi dan pangan lainnya di masa depan ingin dipenuhi sebagian besar oleh petani kecil alih-alih oleh pertanian korporasi dan industri yang diusung oleh para teknokrat, pertanian dan kehidupan di perdesaan harus dibuat lebih menarik bagi orang muda. Kita perlu memiliki gambaran yang jelas tentang hambatan-hambatan utama—baik secara praktik maupun budaya—bagi anak muda untuk menjadi petani, baik saat mereka masih muda maupun kelak ketika mereka telah lebih tua. Terkait hal ini, pertama, permasalahan anak muda dan akses terhadap lahan harus diperhatikan

secara serius. Perlu dilihat, misalnya, kemungkinan-kemungkinan untuk mengeluarkan lahan dari pasar kepemilikan pribadi menjadi *land bank* milik desa dan mengalokasikannya dengan status hak pakai untuk orang-orang muda dan untuk menemukan cara-cara untuk membendung investasi lahan spekulatif.

Menjadikan lahan sebagai arena spekulasi berdampak buruk bagi ekonomi (sebagai jenis investasi yang tidak produktif dan bersifat parasit), buruk bagi kohesi sosial di perdesaan, dan seperti yang telah kita lihat, juga buruk bagi masa depan kaum muda. Di samping itu, terjadi banyak praktik-praktik diskriminasi gender dan hambatan-hambatan yang dihadapi kaum muda perempuan untuk mengakses lahan dan mendapatkan peluang untuk bertani di tengah gaung kesetaraan gender.

Generasi muda Indonesia adalah sumber yang paling potensial dalam hal inovasi, energi, dan kreativitas dalam mengembangkan teknik-teknik pertanian yang sangat produktif sekaligus berkelanjutan dari segi lingkungan. Karena itu, sebenarnya banyak yang dapat dilakukan melalui pendidikan secara umum, media, dan khususnya media sosial untuk meluruskan citra (negatif) yang saat ini beredar terkait pertanian dan kehidupan perdesaan. Pemberian contoh-contoh konkrit tentang kaum muda yang menjalankan cara baru bertani, cerdas, kreatif, sekaligus menghasilkan keuntungan yang menjanjikan bisa memberikan dampak yang besar dalam mengubah citra negatif tadi. Bagi kebanyakan kaum muda yang telah kami wawancarai, masalahnya bukanlah pada pertanian atau kehidupan perdesaan itu sendiri, melainkan pada ketidaktersediaan peluang kerja yang layak di desa dan rendahnya pendapatan dari pertanian lahan kecil yang membuat mereka memutuskan untuk pergi keluar dari desa.

Memikirkan pemuda dan pertanian melahirkan beberapa pertanyaan mendasar tentang masa depan orang muda dan pertanian itu sendiri. Jika visi tentang pertanian berkelanjutan berdasarkan unit 'pertanian keluarga' hendak dijalankan, masalah-masalah yang dihadapi

kaum muda untuk menjadi petani harus dipikirkan dan diperhatikan secara lebih serius dari yang saat ini terjadi melalui penelitian dan debat-debat kebijakan terkait isu tersebut. Baru-baru ini, AKATIGA telah memulai satu penelitian yang memungkinkan kita meneliti isu-isu tersebut secara lebih mendalam. Bersama dengan mitra penelitan di China, India, dan Kanada, proyek penelitian *'Becoming a young farmer'* (2017-2020) menggunakan pendekatan yang berlawanan dengan banyak penelitian sejauh ini yang lebih banyak berfokus pada pertanyaan mengapa anak muda meninggalkan pertanian. Fokus dari penelitian kami adalah melihat *'young people's pathways into farming',* yaitu bagaimana jalan yang dilalui anak muda untuk menjadi petani dengan menganalisis pengalaman-pengalaman kaum muda yang telah (atau ingin) menjadi petani.

Efisiensi Sosial, Keefektifan Sosial? Mencari Istilah yang Lebih Tepat

Beberapa contoh yang telah disajikan di atas menunjukkan bahwa gagasan yang disebut *efisiensi sosial* bisa menjadi alat yang berguna untuk mengukur ketepatan berbagai kebijakan, inovasi, dan intervensi dalam pembangunan perdesaan dalam kaitannya dengan kontribusinya terhadap pencapaian tujuan-tujuan dan kebutuhan-kebutuhan pembangunan sosial.

Pada pengantar telah disampaikan bahwa meskipun kita terbiasa menggunakan istilah *efisiensi,* istilah ini mungkin bukan kata yang paling tepat untuk menggambarkan hal yang hendak diangkat. Telah secara gamblang diterangkan bahwa kita tidak mendukung konsepsi neoliberal tentang *efisiensi* yang menekankan ragam intervensi sosial dalam kaitannya dengan kontribusinya atas pertumbuhan ekonomi, melainkan sebaliknya, mengukur intervensi-intervensi dalam bidang ekonomi dalam kaitannya dengan kontribusi intervensi tersebut terhadap pencapaian tujuan-tujuan sosial. Ketika masalah-masalah

dalam pembangunan sosial begitu serius, hal yang paling penting adalah bahwa intervensi-intervensi itu harus *efektif* (mencapai tujuan yang diinginkan) alih-alih *efisien*. Hal ini dalam istilah pembukuan adalah menyediakan manfaat sosial yang lebih besar daripada biaya sosial. Efisiensi mungkin dilihat sebagai bonus, tapi ia bukan tujuan pada dirinya sendiri.

Reproduksi pertanian berlahan kecil sebagai basis dari produksi pangan, pilihan teknologi untuk mempertahankan kesempatan kerja di perdesaan, dan perluasan kesempatan bertani untuk kaum muda di perdesaan—seperti halnya kebijakan dalam pendidikan, keamanan, dan kesehatan—semuanya merupakan tujuan-tujuan sosial yang terlalu penting untuk diabaikan dan akhirnya diatur oleh pasar bebas.

Daftar Pustaka

AKATIGA (2015a). *Working Paper: Combine harvester, Teknologi yang Tidak Tepat Guna. Menilai Keberadaan Teknologi Combine Harvester dalam Konteks Pertanian Padi di Indonesia.* Bandung: Akatiga. Dapat diakses di file:///C:/Users/akatiga/Downloads/Teknologi_dan_Kesempatan_Kerja_di__Sektor_Pertanian_Padi_2082015.pdf

AKATIGA (2015b). Mekanisasi Pertanian bukanlah Segala-galanya. *Pikiran Rakyat,* 3 Agustus.

AKATIGA and Ben White (2015). Would I like to be a farmer? *Inside Indonesia* 120 (April-June).

Ambarwati, Aprilia & Ricky Ardhian Harahap (2015). Tanah untuk Penggarap? Penguasaan Tanah dan Struktur Agraris di Beberapa Dearah Penghasil Padi. *Jurnal Analisis Sosial,* 19(1), 11-26.

Ambarwati, Aprilia, Ricky Ardian Harahap, Isono Sadoko & Ben White (2016). Land Tenure and Agrarian Structure in Regions of Small-Scale Food Production. In J. McCarthy and K. Robinson (eds.) *Land and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignty.* Singapore: ISEAS Press, Chapter 12, 265-294.

Berry, Albert (2011). Review Essay: the Case for Redistributional Land Reform in Developing Countries. *Development and Change,* 42 (2), 637-648.

Fraser, Nancy (2009). Feminism, Capitalism and the Coming of History. *New Left Review,* 56, 97-117

IAASTD (2009). *Synthesis Report: Agriculture at a Crossroads: International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development.* Washington: Island Press.

Koentjaraningrat (1974). Apakah modernisasi memerlukan

Westernisasi? Dalam Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan.* Jakarta: PT Gramedia, 131-136.

Lefeber, L. & T. Victoriesz (2007). The Meaning of Social Efficiency. *Review of Political Economy,* 19 (2), 139-164.

Lipton, Michael (2009). *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs.* New York: Routledge.

Naafs, Suzanne & Ben White (2012). Generasi Antara: Refleksi tentang Studi Pemuda Indonesia. *Jurnal Studi Pemuda,* 1 (2), 89-106.

Prügl, Elisabeth (2017). Neoliberalism with a Feminist Face: Crafting a New Hegemony at the World Bank. *Feminist Economics,* 23 (1), 30-53.

Savitri, Laksmi & Khidir M. Prawirosusanto (2015). Kebun Pangan Skala Luas Ketapang: Menggambar Angan-Angan tentang Surplus Produksi. *Jurnal Analisis Sosial,* 19 (1), 57-72.

Schiro, M. (2013). *Curriculum Theory: Conflicting Visions and Enduring Concerns.* Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

UU No. 40 (2009). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2009 tentang Kepemudaan.*

Van der Ploeg, Jan Douwe (2015). *Peasants and the Art of Farming: A Chayanovian Manifesto.* Black Point: Fernwood Publishing.

Wati, Herlina & Charina Chazali (2015). Sistem Pertanian Padi di Indonesia dalam Perspektif Efisiensi Sosial. *Jurnal Analisis Sosial,* 19 (1), 41-56.

White, Ben (2012). Pertanian dan Masalah Generasi: Pemuda Desa, Kesempatan Kerja dan Masa Depan Pertanian. *Jurnal Analisis Sosial,* 17 (2), 135-158.

White, Ben (2014). Does Indonesia need corporate farms? Reflections on Modernization, Efficiency, and the Social Function of Land. *Journal of Rural Indonesia 1 (1).*

Wiggins, S., J. Kirsten & L. Llambi (2010). The Future of Small Farms.

World Development, 38(10), 1341-1526.

World Bank (2008). *World Development Report 2008: Agriculture for Development.* Washington DC: World Bank.

World Bank (2012). *World Development Report 2012: Gender Equality and Development.* Washington DC: The World Bank.

Yogaprasta A. Adinugraha & Rina Herawati. 2015. "Menguak Realitas Pemuda di Sektor Pertanian Perdesaan. *Jurnal Analisis Sosial* 19(1), 27-40

Optimalisasi Peranan Lembaga Perantaraan dalam Membangun Norma dan Jaringan bagi UMKM Perdesaan: Alternatif Memajukan Ekonomi Perdesaan

Eka Chandra, Fauzan Djamal, dan Isono Sadoko

Sejak sepuluh tahun lalu Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM)[6] telah menjadi fondasi penting ekonomi nasional (Wie, 2007). Saat ini sektor tersebut menyerap hampir 97% tenaga kerja (Rothenberg, 2015). Kementerian Koperasi mencatat kontribusi koperasi sebagai suatu lembaga mencapai 4,41% dari total Pendapatan Domestik Bruto (PDB) nasional atau sebesar Rp 508,580 triliun. Sedangkan kontribusi anggota koperasi yang jumlahnya mencapai 25.497.467 orang besarnya 18,71% atau senilai Rp 11.540.789,8 miliar sampai tahun 2015[7]. UMKM perdesaan di masa datang diperkirakan menguat berkat dana desa. Apalagi Kementerian Desa membentuk 14.777 Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) di 30

6 Pengertian UMKM mengadopsi Badan Pusat Statistik. Rangkuman definisi dari berbagai lembaga dapat dilihat di laporan penelitian Akatiga dan RAND (Rothenberg et al., 2015).

7 http://lpdb.id/update/kabar-lpdb/2017/02/28/reformasi-koperasi-bergulir,-pdb-meningkat/

provinsi[8]. Merujuk pada Dokumen Renja Anggaran Kementan 2015 di sektor pertanian, Kementerian Pertanian membuat program ketahanan pangan, agribisnis peternakan, pengolahan dan pemasaran hasil pertanian, inovasi dan prasarana pertanian, serta lumbung desa. Kementerian Koperasi dan UMKM membentuk Lembaga Pengelola Dana Bergulir (LPDB) dan pengarusutamaan gender bidang KUKM.[9] Pemerintah provinsi dan daerah pun melakukan upaya serupa.[10] Di tengah prospek kemajuan UMKM, penelitian AKATIGA dan RAND menemukan masih ada berbagai hambatan bagi kemajuan UMKM. Salah satu di antaranya adalah hambatan mengakses dan memenuhi permintaan pasar (Rothenberg et al., 2015).

Tulisan ini menawarkan alternatif cara/strategi memajukan UMKM, yaitu dengan mengoptimalkan fungsi perantaraan dari berbagai lembaga baik dari swasta, perseorangan, *civil society* maupun pemerintah, yang efektif membantu UMKM memasuki dan memenuhi permintaan pasar. Dalam tulisan ini pentingnya fungsi perantaraan dibuktikan oleh pengalaman Institut Pluralisme Indonesia (IPI), Forum Masyarakat Sipil (Formasi), Koperasi Wanita Srikandi, Koperasi Kopi Arinagata, dan Program PRISMA/SAFIRA[11] dalam programnya masing-masing. Argumen ini dibangun dari hasil penelusuran dokumen dan kepustakaan, diskusi dengan para pelaku, dan kunjungan singkat ke lapangan.

Fungsi perantaraan yang diperankan suatu lembaga pada intinya

8 Notulensi workshop *Integrasi dan Optimalisasi Fungsi Lembaga Keperantaraan dalam Pengembangan Ekonomi Desa,* Bandung, 31 Januari 2017, AKATIGA, Hotel California

9 http://www.lpdb.id/

10 Contoh upaya pemerintah provinsi adalah NTT yang membuat program ANGGUR MERAH (Anggaran Untuk Rakyat Menuju Sejahtera).
Contoh lain di Kabupaten Sika membentuk Dewan Kerjasama Ekonomi Daerah

11 Fungsi perantaraan yang diperankan pemerintah desa dapat dilihat dalam tulisan Aprilia Ambarwati dalam tulisan ini yang mengambil kasus pemerintah desa di Kebumen dan Kulon Progo.

hadir dalam bentuk membangun norma dan jaringan bagi UMKM, yaitu membangun modal sosial (*social capital*) yang produktif. Meski secara luas ada banyak jenis perantaran, dalam tulisan ini dikemukakan tiga jenis perantaraan. Ketiga jenis perantaraan dihasilkan dari analisis atas beberapa kasus yang dikemukakan dalam tulisan ini. Ketiganya adalah: 1) perantaraan yang membangun norma dan jaringan kelompok di komunitas, melalui penguatan ikatan di dalam kelompok, menjembatani pertemanan, serta menghubungkan kelompok ke pihak-pihak yang berkuasa; 2) perantaraan yang membangun norma dan jaringan di sektor/rantai komoditas, yaitu membangun ikatan sesama produsen produk sejenis di dalam desa, menjembatani produsen antara desa, dan menghubungkan dengan produsen atau kelompok di atasnya; dan 3) perantaraan profesional yang membangun norma dan jaringan di level industri lokal yang mempengaruhi rantai komoditas, membangun jaringan lokal yang menghubungkan berbagai kepentingan. Upaya-upaya tersebut menempatkan UMKM dalam satu jaringan yang produktif sehingga dapat terhubung mulus dengan pasar. Implikasi positif dari masuknya UMKM ke dalam 'jaringan pasar', adalah adanya perubahan positif pada kapasitas produksi, pendapatan, serapan tenaga kerja, dan keterjagaan lingkungan alam di perdesaan.

Tulisan ini dibagi menjadi empat bagian. *Pertama*, membahas *efisiensi sosial* sebagai tantangan memajukan ekonomi perdesaan di level makro maupun mikro. *Kedua*, menunjukkan hambatan usaha di perdesaan hasil penelitian terkini, yaitu keterperangkapan UMKM dalam jaringan eksploitatif dan layanan publik yang buruk. *Ketiga*, membahas pengertian, jenis dan peranan lembaga perantaraan serta gambaran praktek-praktek baik. *Terakhir*, diskusi bagaimana menentukan cara yang cocok bagi optimalisasi peranan fungsi perantaraan lembaga dalam membangun norma dan jaringan produktif bagi UMKM dalam konteks keberagaman di Indonesia.

Efisiensi Sosial: Tantangan Memajukan Perdesaan

Tantangan berat memajukan ekonomi perdesaan adalah mengurangi ketimpangan pendapatan dan penguasaan kekayaan yang semakin lebar. Bank Dunia melaporkan dalam kurun waktu sepuluh tahun, nilai konsumsi 10 persen orang kaya terus meningkat. Pada tahun 2002, nilai belanja konsumsi 10 persen warga terkaya sama dengan nilai belanja konsumsi 42 persen warga termiskin. Pada tahun 2014, nilai belanja konsumsi 10 persen warga terkaya sama dengan nilai belanja konsumsi 54 persen warga termiskin. Tantangan semakin berat karena 10 persen orang terkaya menguasai 77 persen nilai kekayaan Indonesia (World Bank, 2015).

Dalam kondisi ketimpangan yang semakin lebar, perekonomian perdesaan bergerak ke arah yang mengkhawatirkan. Lebih dari separuh penduduk miskin tinggal di perdesaan (BPS, 2016b)[12], kurang tersedia lapangan kerja dan sektor pertanian dinilai tidak menjanjikan bagi penduduk desa. Sumbangan sektor pertanian terhadap pendapatan nasional semakin menurun[13], sementara penduduk desa terus mencari kerja di luar desa untuk menetap sementara atau permanen.[14]

---

12 Tren yang juga terjadi di dunia, menurut Bank Dunia 70% orang miskin di dunia tinggal di perdesaan dan masih mengandalkan sektor pertanian sebagai sumber pendapatan dan pekerjaan.

13 Kontribusi sektor pertanian terhadap PDB tahun 2011 sebesar 6.17% turun menjadi 5.04% tahun 2016, sumber: http://aplikasi2.pertanian.go.id/pdb/rekappdblaju.php . Keadaan ini sesuai tren di dunia. Pada tahun 1995 8% turun hampir separuhnya di tahun 2014 menjadi 3,9% http://data.worldbank.org/topic/agriculture-and-rural-development. Sementara data FAO untuk rentang 1970-2014 menurun dari 4.3% menjadi 3.3% http://www.fao.org/economic/ess/ess-economic/gdpagriculture/en/

14 Di Indonesia persentase penduduk desa tahun 1960 sebesar 85% dan pada tahun 2015 menjadi 46% terhadap jumlah total populasi penduduk. http://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS. Di tingkat mikro, penelitian Akatiga terkini menemukan pola perpindahan penduduk generasi muda dari desa ke desa lainnya di luar daerah (di luar provinsi) untuk bekerja di perkebunan-perkebunan.

Kondisi ketimpangan terlihat nyata dan jelas di level mikro. Penelitian-penelitian AKATIGA dalam lima tahun terakhir menemukan setidaknya lima masalah yang dihadapi warga perdesaan, yaitu:

1. Terbatasnya infrastruktur lunak, yaitu layanan-layanan kesehatan, pendidikan (AKATIGA & AIPD, 2015), serta transportasi keras seperti transportasi umum terutama di desa-desa di Papua (Sari, Rahman, & Manaf, 2011) dan layanan-layanan lain yang memberikan informasi, pengetahuan, perizinan penunjang kegiatan ekonomi (Rothenberg et al., 2015). Termasuk pula terbatasnya *paguyuban* dan kelompok-kelompok petani yang benar-benar demokratis termasuk koperasi yang menjalankan cara-cara pengambilan keputusan yang adil dan menjadi saluran informasi yang nyata (Wati & Chazali, 2015).[15]
2. Terbatasnya kemampuan membaca permintaan pasar, terutama permintaan di luar lingkungan tempat tinggal setempat, baik permintaan terkait hasil produksi, permodalan, maupun pasar tenaga kerja (Rothenberg et al., 2015).
3. UMKM kurang memiliki kemampuan akumulasi modal, membayar upah rendah, mengandalkan tenaga keluarga, dan kurang produktif terutama pada unit-unit usaha kecil di sektor informal non pertanian (Rothenberg et al., 2015).
4. Penguasaan dan pemilikan aset ekonomi yang kecil dengan praktik yang terpisah dan kurang terjamin kelanjutannya, terutama di kalangan petani sawah (Harahap & Ambarwati, 2015; Wati & Chazali, 2015). Selain itu, di sektor pertanian sawah kemungkinan akan kekurangan penerus ketika generasi muda desa tidak berminat memasuki sektor tersebut

15 Uraian tentang tentang dimensi institusional pengembangan ekonomi desa, yang di antaranya mengambil kasus Poktan dan Gapoktan, dapat dilihat dalam tulisan Charina Chazali dalam buku ini.

(Nugraha & Herawati, 2015).[16]

5. Di desa-desa yang tergolong paling miskin (di Jawa maupun di Papua), hampir sebagian penduduknya memiliki daya produksi ekonomi dan daya beli yang sangat terbatas (AKATIGA & AIPD, 2015).

Penelitian-penelitian AKATIGA terdahulu hingga sekarang melihat kelima masalah di atas bukan terletak pada ketidakmampuan orang per orang atau keluarga. Masalah-masalah itu muncul akibat kesenjangan yang besar dalam hal penguasaan sumberdaya, dan pola relasi yang timpang di sepanjang rantai hulu-hilir produk perdesaan yang menentukan dinamika kegiatan ekonomi, terutama menentukan harga-harga. Keadaan ini membuat mata rantai yang paling lemah menanggung ketidaksetaraan harga dan risiko dagang yang didorongkan oleh mata rantai yang lebih kuat, baik karena monopoli, ketimpangan kekuatan ekonomi (atau kekuasaan lain yang mempengaruhi ekonomi), informasi dan norma yang timpang. Pola-pola relasional tersebut memiliki efek eksploitatif terhadap pelaku ekonomi, khususnya pelaku ekonomi kecil (Widyaningrum etal, 2003).

Menghadapi tantangan berat di atas, maka kebijakan dan program-program yang ditujukan untuk memajukan ekonomi perdesaan perlu memiliki arah dan tujuan yang jelas dan berpihak kepada yang paling lemah. Oleh karena itu, ada baiknya menimbang pemikiran Ben White yang telah menggeluti isu-isu perdesaan di Indonesia sejak berpuluh tahun lalu. Ben White berpendapat bahwa saat ini kebijakan dan upaya memajukan perdesaan seyogyanya diarahkan untuk mengatasi empat persoalan penting yang dihadapi

16 'Minat' ini dipengaruhi beragam faktor, salah satu yang terpenting adalah sulitnya kaum muda untuk mendapatkan akses atas lahan di perdesaan. Dalam buku ini persoalan tersebut, juga dibahas dalam tulisan Ben White dan Aprilia Ambarwati.

masyarakat perdesaan Indonesia saat ini,[17] yaitu: 1) rendahnya kapasitas produksi (dalam arti pengorganisasian pemanfaatan sumberdaya yang tersedia); 2) kurang tersediannya lapangan kerja dan lapangan mata pencaharian; 3) kesenjangan pendapatan yang besar; dan 4) keterjagaan lingkungan (White, 2013).[18] Upaya memajukan perekonomian perdesaan tidak semata-mata diarahkan untuk lebih ekonomis mencapai produktivitas dan efisiensi secara ekonomi, tetapi mencakup pemenuhan keempat aspek di atas, yaitu mencapai *efisensi sosial.*[19] Suatu kebijakan atau program dikatakan *efisien secara sosial* manakala berhasil memberi dampak positif terhadap keempat masalah penting tadi yang merupakan masalah-masalah utama yang dihadapi Indonesia saat ini. Pemikiran inilah yang digunakan untuk melihat implikasi peranan lembaga perantaraan dalam memajukan usaha kecil di perdesaan.

Hambatan Usaha Kecil Perdesaan

Salah satu cara memajukan ekonomi perdesaan adalah mengurangi hambatan usaha penduduk perdesaan yang umumnya berukuran mikro, kecil, dan menengah (UMKM), baik yang bergelut di bidang pertanian, *off-farm,* maupun di luar pertanian. Penelitian AKATIGA bersama RAND menemukan lima hambatan utama UMKM di Indonesia, yaitu: 1) hambatan menyadari kesulitan usaha yang sedang dihadapi (*self-reported constraint*); 2) hambatan akses ke permodalan dan kredit, bunga bank dirasakan terlalu tinggi dan mensyaratkan

17 Konsep 'sesuai dengan masalah yang dihadapi masyarakat' sebetulnya menimbulkan pertanyaan lanjutan terutama mengenai caranya dan siapa yang merumuskan, hal ini di luar diskusi paper ini.

18 Konsep efisiensi sosial dijabarkan secara lebih mendalam oleh Ben White dalam artikelnya di buku ini.

19 Konsep *efisiensi sosial* diterapkan Ben White ketika menyoroti pertanian sawah, khususnya pemanfaatan lahan pertanian, untuk menilai bobot kemanfaatan pengunaan lahan pertanian berskala kecil yang dikelola rumah tangga petani dan pemanfaatan lahan oleh unit usaha pertanian beskala besar.

jaminan kolateral yang tidak bisa dipenuhi; 3) hambatan akses ke bahan mentah, terkait harga bahan mentah/baku yang tinggi dan tidak stabil, rendahnya mutu bahan, kesulitan angkutan dan tingginya harga bahan bakar dan listrik; 4) kesulitan memperoleh tenaga kerja terampil, lembaga pendidikan dirasa kurang dapat menyediakan tenaga kerja terampil, ketidakmampuan membayar tenaga kerja, dan masalah regulasi perburuhan; 5) hambatan akses ke pasar dan permintaan (Rothenberg et al., 2015). Sementara itu, hambatan usaha di bidang pertanian bersifat lebih khusus, yaitu tidak meratanya penguasaan tanah, rentan diserang hama, penerapan teknologi yang menyisihkan tenaga kerja pertanian (buruh tani), paguyuban petani yang kurang mewadahi kepentingan petani kecil, kurangnya minat kalangan muda di pertanian, dan kurang tersedianya infrastruktur yang baik (Harahap & Ambarwati, 2015; Nugraha & Herawati, 2015; Wati & Chazali, 2015).

Terkait akses ke pasar, hambatan yang dirasakan adalah kurangnya saluran informasi mengenai permintaan (lokal maupun luar negeri), pemerintah lebih memprioritaskan perusahaan-perusahaan besar untuk menyediakan kebutuhan ekspor. Misalnya di sektor pertanian, ada larangan ekspor biji kopi hijau, lalu biaya sertifikasi dan ekspor yang mahal. Keadaan semakin berat ketika infrastruktur angkutan kurang tersedia, akhirnya harga tidak bersaing karena ada tambahan ongkos pedagang perantara yang menguasai sarana angkutan (Rothenberg et al., 2015).

Pedagang perantara merupakan gejala klasik dan persisten di sektor pertanian. Akatiga sudah memperoleh gambaran bagaimana pedagang perantara dan bentuk-bentuk perantaraan lainnya muncul menentukan dinamika ekonomi di perdesaan tiga puluh tahun lalu (Rustiani, 1994, 1995, 1996; Rustiani & Maspiyati, 1996; Rustiani, Sjaifudian, & Gunawan, 1997; Smyth, 1992; Suhendar, Chotim, Rustiani, & Gunardi, 1994; Utrecht, 1992; Velzen, 1992). Pedagang perantara masih ditemukan hingga kini. Penelitian Akatiga paling

akhir menemukan praktek pedagang perantara yang bersifat monopoli menghambat petani memperoleh informasi harga dan masuk langsung ke pasar. Sebagai ilustrasi, rantai hulu-hilir jambu mete petani NTT dikuasai pedagang perantara, mulai dari desa Timor ke Vietnam dan India, melalui pedagang di Kupang dan Surabaya. Harga tingkat petani dan pedagang di Surabaya jomplang, yaitu Rp 20 ribu/kg (gelondong setara 0,25 kg ose/terkupas) tingkat petani, dan Rp 150 ribu/kg (ose dan agak kering) tingkat pedagang di Surabaya. Di sepanjang rantai hulu-hilir terdapat pedagang pengepul, pedagang besar (penampung), sampai pada pedagang besar di Kupang dan Surabaya. Praktek perantaraan jenis ini turut menurunkan minat petani dan generasi muda pada pertanian. Generasi muda memilih bermigrasi ke luar desa dan di antaranya menjadi pekerja perkebunan di Kalimantan[20].

Praktek perantaraan finansial pun sebenarnya terjadi juga dalam praktek UMKM. Perantaraan-perantaan keuangan ini misalnya terlihat dari praktek-praktek pelepasan uang yang dilakukan individu kepada pelaku usaha mikro dengan suku bunga yang tinggi. Informalitas dan kemudahan menyebabkan pilihan pelaku usaha mikro dijatuhkan pada perantaraan permodalan jenis ini, walaupun tahu resiko terjerat hutang dengan bunga yang tinggi.

Masalah lain adalah munculnya praktek rente yang menambah beban biaya pada pelaku UMKM. Berbagai jenis pungutan diambil pelaku yang sebenarnya berada di luar sistem ekonomi suatu komoditas, untuk 'mengamankan' pergerakan barang (Widyaningrum, 2003). Lalu berbagai jenis pungutan dikutip melalui *retribusi*. Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menemukan sepertiga peraturan daerah terkait pajak/retribusi bermasalah (Jaweng, 2014). Praktek pengambilan rente ini tentu bukan bagian dari perantaraan dan bukan juga bentuk layanan strategis untuk kemajuan ekonomi.

20 Notulensi presentasi direktur Akatiga di workshop *Integrasi dan Optimalisasi Fungsi Lembaga Keperantaraan dalam Pengembangan Ekonomi Desa,* Bandung, 31 Januari 2017, AKATIGA, Hotel California

Berbagai hambatan yang dihadapi UMKM di atas pada intinya adalah 'keterjebakan' UMKM dalam norma dan jaringan kurang produktif yang tercipta dari praktek layanan publik yang kurang sensitif pada kebutuhan UMKM dan yang bersifat eksploitatif dari pelaku ekonomi lainnya yang lebih kuat.

Jenis dan Peranan Lembaga Perantaraan

Pengertian Perantaraan

Tulisan ini menggunakan pengertian perantaraan yang luas (untuk keperluan eksploratori), yaitu *kegiatan menjembatani permintaan dan penawaran, mencakup seperangkat kegiatan teknis dan koordinasi yang memungkinkan terjadinya* link and match *antara produsen dan konsumen yang bekerja di bawah suatu norma dan relasi tertentu.*[21] Kita akan lihat bahwa inti perantaraan adalah menjalankan fungsi-fungsi dukungan terhadap produsen dan pembeli, atau dengan kata lain fungsi dukungan pengembangan dan keberlanjutan usaha (*development and sustainability support system*) di bawah suatu norma relasi dan kelembagaan tertentu.

Pertanyaanya, apa jenis dukungan yang perlu ada ketika hambatan bersifat kelembagaan dan sruktural, hambatan pada norma dan tidak terkoneksinya UMKM dalam jaringan yang produktif (atau terperangkap di dalam jaringan yang eksplotatif)? Untuk kasus Indonesia, efek dari hambatan norma dan kekurangan koneksi ini mencakup sejumlah layanan yang ada dalam daftar sesuai temuan

21 Dalam bahasa Indonesia, kata "perantaraan" berarti "proses, cara, perbuatan menghubungkan satu entitas dengan entitas lainnya" (KBBI). Arti "perantara" adalah "entitas (orang, negara, dll) yang menjadi penengah atau penghubung", sehari-hari berarti juga "pialang, makelar, calo", yaitu orang yang memerantarai jual beli, yang menjualkan barang atau mencari pembeli, berdasarkan komisi atau upah". (KBBI). Sedangkan dalam bahasa Inggris pengertian *intermediary* sama dengan *mediator* atau *acting as mediator*, yaitu *one that 'occupying a middle positition' 'to transmit as agency' 'in bringing, affecting, or communicating' between parties at variances* (Merriam-Webster)

penelitian Akatiga terkini, seperti berikut ini:

1. Penyediaan akses kredit dan keuangan yang ramah
2. Penyediaan *supply* bahan baku stabil dan terjamin
3. Penyediaan tenaga kerja terampil dan kebijakan upah
4. Ketersediaan informasi permintaan dan pasar
5. Kebijakan ekspor yang ramah
6. Penyediaan infrastruktur angkutan, dan bahan bakar terjangkau
7. Pemerataan penguasaan lahan untuk petani
8. Penyediaan teknologi yang ramah lingkungan dan sosial
9. Kesempatan kerja di perdesaan, dan
10. Adanya saluran penyampaian keluhan

Jika daftar 'kebutuhan' di atas menjadi fungsi layanan lembaga perantaraan, maka lembaga tersebut akan menjadi *multitask agency,* yang boleh jadi memiliki koneksi dan koordinasi berjenjang dari level kebijakan, strategi, sampai pelaksanaan, yaitu bagaimana UMKM terkoneksi dan masuk dalam jaringan yang produktif di bawah norma yang produktif pula. Organisasi masyarakat sipil (OMS) bisa memfungsikan diri sebagai lembaga perantaraan terkait hambatan-hambatan tersebut. Beberapa contoh di masa lalu misalnya di dalam kasus layanan publik, OMS berhasil mendorong kader desa dan organisasinya untuk mampu memfasilitasi dan memperantarai warga desa dengan pemerintah desa, pemerintah kabupaten, penyelenggara layanan kesehatan dan pendidikan serta dengan lembaga-lembaga ekonomi seperti koperasi (Akatiga & Access, 2013). Contoh lainnya terlihat pada praktek perantaraan di pelaksanaan *community driven/ based development* (CDD) yang diterapkan pada Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat–Mandiri Perdesaan (PNPM–Perdesaan) dan Program Rencana Strategis Pembangunan Kampung (RESPEK)

di Papua. Kegiatan fasilitasi dan perantaraan antara warga dan pemerintah desa merupakan salah satu faktor penentu berjalannya kelembagaan tersebut (Akatiga-PSF, 2010; Akatiga, 2015; Sari dkk., 2011).

Dengan demikian, pengertian perantaraan yang bersandar pada konteks masalah kelembagaan dan struktural yang dihadapi UMKM di atas, tidak sama persis pengertiannya dengan perantaraan di area-area atau fungsi-fungsi khusus seperti perdagangan keuangan (Townsend, 1983), perdagangan internasional/ekspor impor (Ahn, Khandelwal, & Wei; Hessels & Terjesen, 2007), penjualan *online* (Bailey & Bakkos, 1997), dan inovasi (Howells, 2006). Ada beberapa pengertian lainnya yang tersedia di kepustakaan terdahulu, namun tampaknya lebih cocok untuk alat analisis dan eksploratori lanjutan daripada sebagai konsep untuk keperluan kebijakan (beberapa ada juga yang cocok untuk landasan kebijakan), seperti perantaraan sebagai 'proses dan mekanisme koneksi sosial' (Stovel & Shaw, 2012.), sebagai 'dukungan jaringan unit usaha' (Nakwa, Zawdie, & Intarakumnerd, 2012), perantaraan sebagai 'koordinasi dan wirausahawan jaringan' (Burt, 2005), serta'produksi modal sosial' (Seferiadis, Cummings, Zweekhorst, & Bunders, 2015).

Di tengah berbagai pengertian di atas, pengertian perantaraan yang digunakan dalam tulisan ini sebagaimana telah disampaikan di atas, intinya adalah '*kegiatan membangun norma dan jaringan yang produktif bagi UMKM*, kerangka pemikirannya bersumber dari ide produksi modal sosial sebagai strategi kemajuan (Seferiadis et al., 2015), bersifat ekploratori, dilengkapi dengan keterangan, '*yang memberi efek pada pemecahan persoalan-persoalan sosial yang penting (efisiensi sosial)'.* Dengan demikian gambaran praktek perantaraan di bawah ini fokus pada kegiatan-kegiatan atau layanan penciptaan norma (kewirausahawanan, kesepakatan, kontrak) dan jaringan produktif (koneksi dan koordinasi), lalu sejauh mungkin melihat hubungannya dengan pemecahan masalah UMKM terkini, serta

efeknya terhadap masalah penting yang sedang dihadapi Indonesia saat ini (kapasitas produksi, serapan tenaga kerja, pemerataan pendapatan, dan keberlanjutan lingkungan)

Jenis dan Praktik Peranan Perantaraan

Jika dieksplorasi secara lebih luas, akan ada banyak jenis perantaraan sudah berjalan dalam kegiatan ekonomi masyarakat. Namun demikian, dengan mengambil sumber dari praktek perantaraan yang dilakukan oleh lima jenis agensi, yaitu: Institut Pluralisme Indonesia (IPI), Forum Masyarakat Sipil (Formasi), Koperasi Wanita Srikandi, Koperasi Kopi Arinagata, dan PRISMA/SAFIRA, di tulisan ini dikemukakan tiga jenis perantaraan menurut level ikatan dan jenis norma serta jaringan yang dibangun. Level ikatan yang dimaksud adalah ikatan yang terbangun di komunitas, di dalam suatu rantai komoditas (sektor), dan di level industri lokal (hulu hilir maupun keuangan). Sementara jenis norma mencakup nilai dan kesepakatan yang ditumbuhkan di dalam jaringan melalui penguatan ikatan dalam kelompok, menjembatani, dan menghubungkan dengan kepentingan lain. Tiga jenis perantaraan itu adalah 1) Perantaraan komunitas, 2) Perantaraan sektoral (komoditas), dan 3) Perantaraan profesional. Uraian di bawah ini adalah gambaran praktek masing-masing fungsi perantaraan tersebut.

Perantaraan Komunitas

Perantaraan komunitas, yaitu perantaraan yang melekat di dalam jejaring komunitas, menjalankan banyak peranan, terkoneksi dan berkoordinasi dengan berbagai pihak, digerakan oleh kesukarelawanan dan sebagiannya oleh motif yang lebih ekonomi. Singkatnya perantaraan yang membangun norma dan jaringan kelompok di komunitas, melalui penguatan ikatan di dalam kelompok, menjembatani pertemanan, serta menghubungkan kelompok ke pihak-pihak yang berkuasa.

Institut Pluralisme Indonesia (IPI) dan Formasi yang melakukan kegiatan di tingkat kelompok dan desa, adalah dua contoh dari jenis perantaraan ini. Keduanya berusaha "menghidupkan aset-aset yang kurang terolah" di desa. IPI membangun kembali aset tak kasat mata (*intangible*) berupa pengetahuan dan keterampilan membatik. Sedangkan Formasi berusaha menghidupan lahan yang kurang optimal bagi kepentingan rakyat desa, baik yang dikuasai oleh pemerintah desa maupun Perhutani. Relevansi dengan pengurangan hambatan kelembagaan dan relasional yang dihadapi UMKM, keduanya menciptakan kesempatan kerja yang diisi oleh kalangan perempuan pembatik (IPI) dan petani (Formasi). Pada kasus-kasus khusus berfungsi juga sebagai saluran keluhan. Khusus Formasi, ada embrio upaya pemerataan penguasaan lahan. IPI dan Formasi relatif lekat dengan norma dan sistem sosial komunitas. Dalam hal efeknya terhadap efisiensi sosial, paling tidak ada peningkatan kapasitas produksi di level individu dan kelompok dan pada tingkat tertentu level jaringan (IPI). Lalu pendapatan juga terangkat, dan ada upaya menjaga lingkungan dengan menggunakan bahan perwarna alami (IPI). Berikut adalah contoh-contoh pelaksanaan di lapangan.

IPI: Memajukan Kewirausahawanan Perdesaan

Institut Pluralisme Indonesia (IPI)[22] melakukan perantaraan

22 Di website resminya disebutkan Institut Pluralisme Indonesia (IPI) merupakan nama operasional dari **Yayasan Pluralisme Bangsa Indonesia (YPBI), sebuah lem**baga nirlaba yang didirikan di Jakarta, 20 Oktober 2000.
Tujuan pendirian YPBI/ IPI adalah untuk mempelajari dan meningkatkan kesadaran ke-bhinneka tunggal ika-an di berbagai aspek kehidupan masyarakat sebagai modal pembangunan semangat kebangsaan dan kemanusiaan universal di Indonesia. Sejak awal didirikan, IPI berupaya melaksanakan riset aksi dengan subyek penelitian berupa pola-pola interaksi lintas individu dan lintas kelompok sosial dalam berbagi ruang kehidupan di suatu wilayah atau kepentingan tertentu. Sejak 2004 kegiatan riset aksi tersebut diwujudkan melalui Grand Program Kain Nusantara Lestari (Kanuri). Program "Revitalisasi Budaya dan Usaha Kecil Batik Lasem" di Kabupaten Rembang, merupakan bagian dari program Kanuri tersebut. Sumber: http://redayabatik.com/?page_id=17

dengan cara mengembangkan kewirausahaan perempuan perdesaan melalui revitalisasi dan pengembangan batik pesisir di Lasem, Pekalongan, dan Batang. Pada awalnya batik Lasem dan Batang sudah hampir mati, pelakunya hanya tinggal satu dua orang yang sudah tua. Namun dengan upaya revitalisasi dan pemasaran secara jaringan diantara pencinta batik Indonesia, batik mereka bisa naik daun lagi dan upaya bersama membatik bisa mulai diminati generasi pembatik yang lebih muda. Pekalongan juga menjadi sangat berkembang walaupun terjadi tanpa adanya perantaraaan terencana, tapi lebih berkembang secara alamiah, karena adanya budaya rantai hulu hilir yang lebih kreatif, inovatif, dan lebih *egalitarian* dibandingkan di Solo dan Yogya misalnya. Ini mengakibatkan perkembangan di Pekalongan lebih bisa menghasilkan kenaikan ekonomi yang merata dibandingkan di Yogya dan Solo yang lebih dikuasai oleh pemain-pemain besar.

Kegiatan-kegiatan perantaraan IPI menggunakan prinsip PARTS (*Promotion, Active, Research, Training dan Strategi Suport Activity*). Sejak tahun 2006 kegiatan perantaraan dimulai lalu berjalan secara bertahap di lima desa: Jeruk, Keras Kepoh, Tuyuhan, Daropayung, dan Warugunung, di kecamatan Pancur–Lasem, kabupaten Rembang. Berikut ringkasan kegiatan-kegiatan yang dilakukan:

Mengenali masyarakat untuk melihat potensi dan tantangan. Kegiatan perantaraan dimulai dengan cara bergaul di desa, memperkenalkan diri, dan mengenali wilayah serta orang-orang yang akan diajak membatik jenis Lasem dan menjadi 'perantara-perantara ekonomi lokal'. Selama bergaul dikenali hal-hal yang berpotensi mendukung atau menghambat upaya perantaraan atau kegiatan membatik itu sendiri. Dikenali misalnya bahwa desa Jeruk yang menjadi tempat kegiatan perantaraan dijalankan dan didukung oleh karakter penduduknya yang beragam, terdiri dari orang-orang yang berbeda agama dan latar belakang suku dan etnik. Lalu mendalami apakah ada cara-cara orang setempat menyampaikan pengetahuannya ke generasi yang lebih muda. Ini diikuti dengan mengenali posisi perempuan dalam rumah

tangga. Pemahaman terhadap posisi perempuan penting karena yang akan diajak membatik adalah kalangan ibu-ibu, sehingga perlu melihat bagaimana posisi relasinya dengan suami/bapak. Setelah mengenali lingkungan desa, dan penduduknya, tahapan selanjutnya adalah mengenali lebih jauh karakter ibu-ibu yang akan diajak bergabung membatik untuk melihat kemampuan berkelompok, bekerja sesuai dengan waktu yang disepakati, dan kemampuan lainnya agar kelak menjadi kelompok wirausahawan perempuan di Lasem.

Pengembangan kewirasusahawanan dan kapasitas usaha dengan Step Wise. Ini dilakukan dengan membuat program mini dengan berjaringan dengan tokoh-tokoh, lalu menemukan bakat-bakat yang akan diajak dalam pelaksanan program mini. Kegiatan yang dilakukan adalah dengan membuat kelompok, berawal dari satu orang yang diminta bekerja membuat batik dengan upah harian untuk membuat model-model batik masa lalu agar dapat mempelajari batik Lasem di masa lalu (misalnya taplak meja sembahyang dibuatkan repronya, dll). Program dilakukan selama 6 bulan untuk mengetahui kemampuan pembatik mengembangkan kelompok dan juga resikonya bagi anggota (anggota yang dikembangkan adalah kalangan ibu-ibu, sehingga dirasa penting untuk mengetahui potensi resiko dari karakter hubungannya dengan suami). Suami diajak untuk ikut aktif dalam kelompok dengan cara membantu membuatkan bangunan sanggar kreatif.

Salah satu cara untuk mengembangkan kepercayaan diri pembatik dan anggota kelompok adalah dengan mengajak mereka berkunjung ke beberapa tempat. Sedangkan untuk mengetahui jenis keterampilan yang dibutuhkan, dilakukan kegiatan pemetaan proses produksi. Dari proses pemetaan tersebut diketahui keterampilan apa yang kurang dan penting dalam proses membatik, misalnya pewarnaan, maka diadakan pelatihan pewarnaan. Selain keterampilan produksi diadakan juga pelatihan kepemimpinan, latihan menjual (mulai menjual di sekitar desa lambat laun menjual ke luar desa). Kemudian mencoba warna-warna baru, selain meningkatkan kemampuan produksi, juga melatih

bagaimana merespon dan menyesuaikan diri dengan permintaan pasar.

Promosi, membangun identitas, kemampuan komunikasi, dan jaringan. Dalam hal ini, salah satu upaya yang dilakukan adalah membuat ciri bagi kelompok. Ini dilakukan dengan mempelajari ciri khas batik lasem dari warnanya, lalu kelompok mengembangkan ciri sendiri tapi tetap masih mengandung ciri batik Lasem (ciri batik Lasem berwarna merah). Selama program mini berjalan, dilakukan promosi dengan cara meminta media televisi, cetak, radio berkunjung ke desa dan kelompok. Sebagian bagian dari promosi juga termasuk mengajak tamu dari luar negeri. Salah satu tujuan promosi ini adalah juga menanamkan keterampilan anggota pembatik tampil di muka umum. Selain mengundang media massa, kelompok diajak ikut Musrenbang agar mengetahui program-program desa, lalu ke tingkat kecamatan dan kabupaten, serta ke luar kabupaten Rembang. Untuk kegiatan promosi digalang kemitraan dengan lembaga-lembaga lain (yayasan Batik, dll), tokoh-tokoh, dan selebritis lokal maupun nasional. Promosi dilakukan pula di media sosial.

Transfer pengetahuan out-school/ in-school dan koneksi ke pemerintah. Kegiatan lain yang dilakukan adalah bekerjasama dengan sekolah untuk memasukan keterampilan membatik sebagai muatan lokal. Kegiatan ini dilakukan selain untuk promosi dan regenerasi, juga ditujukan untuk membangun koneksi dengan lembaga-lembaga lain, seperti dewan sekolah, pemerintah kecamatan, dan dinas pendidikan. Untuk kegiatan muatan lokal di sekolah dasar, landasan kebijakannya dibuat pemerintah daerah. Selain itu, agar keberlangsungan tidak semata-mata bersandar pada pemerintah, IPI membuat sanggar kreativitas membatik untuk anak-anak di luar sekolah. Melalui kegiatan sanggar batik ini, dicari anak-anak berbakat membatik dan mereka dibuatkan kelompok, lalu (kelompok tersebut) mendampingi kelompok lain lagi. Sanggar dibangun sebagai alternatif lain diluar kegiatan atau anggaran pemerintah, untuk membangun kepedulian dan kesukarelaan.

Formasi: Membangun Kemitraan Pengelolaan Lahan Negara

Negosiasi lahan untuk petani dan kegiatan wisata yang dikelola rakyat. Fungsi keperantaraan yang dijalankan Formasi di antaranya muncul dalam bentuk dorongan atas pemerintah desa (yang juga memfungsikan diri sebagai perantaraan) untuk menyediakan tanah bagi orang miskin dan anak muda di Kebumen dan gagasan penyediaan pusat informasi tenaga kerja Kebumen di daerah-daerah utama migrasi penduduk desa Kebumen. Desa Sidosari[23] Kebumen atas inisiatif kepala desa yang dulu dibantu Forum Masyarakat Sipil Kebumen dan beberapa aparat kabupaten berhasil menciptakan sistem dimana tanah bengkok bisa diperluas dan digunakan bagi keluarga miskin untuk digarap dengan bagi hasil yang bisa membuat keluarga miskin bisa mempunyai kelebihan keuntungan dan kemandirian berasnya[24]. Upaya ini juga ditunjang dengan aturan desa yang melarang akumulasi tanah hanya terpusat pada keluarga tertentu atau dibeli oleh orang di luar desa. Selain upaya memperoleh tanah bengkok, upaya lainnya adalah negosiasi area lahan yang dikuasai Perhutani untuk dikelola warga sebagai tempat wisata.[25] Sistem ini bisa menjadi embrio dari reformasi pemerataan tanah yang sekarang ingin didorong oleh Kantor Presiden.

Perantaraan Sektoral (Komoditas)

Perantaraan sektoral (komoditas), yaitu perantaraan yang terikat dalam jejaring sektoral atau jejaring rantai nilai komoditas, berfungsi

23 *Pseudoname*

24 Uraian lebih jauh tentang kasus Sidosari bisa dilihat dalam tulisan Aprilia Ambarwati dalam buku ini.

25 Mengenai negosiasi dengan Perhutani diambil dari catatan notulensi penjelasan Pak Sukamso dari Kebumen pada acara workshop *Integrasi dan Optimalisasi Fungsi Lembaga Keperantaraan dalam Pengembangan Ekonomi Desa*, Bandung, 31 Januari 2017, AKATIGA, Hotel California

menjaga bekerjanya norma dan nilai yang melekat dalam komoditas, terkoneksi dan berkoordinasi dengan pihak-pihak yang secara khusus dinilai mendukung kegiatan perantaraan dan kegiatan usaha, digerakan oleh motif ekonomi dan kesukarelawanan. Dengan kata lain, ini merupakan perantaraan yang membangun norma dan jaringan di sektor/rantai komoditas, yaitu membangun ikatan sesama produsen produk sejenis di dalam desa, menjembatani produsen antara desa, dan menghubungkan dengan produsen atau kelompok di atasnya sampai ke pembeli.

Koperasi kopi dan gula adalah contoh jenis perantaraan ini. Koperasi kopi di Aceh dan gula di Jawa Tengah berusaha mengatasi kesenjangan antara permintaan jumlah dan mutu produk dengan sumberdaya produksi yang kurang terorganisir di desa. Kedua koperasi ini tidak terkait dengan aset mati. Mobilisasi sumberdaya dilakukan dengan cara integrasi atau mirip *clustering* usaha sejenis. Keduanya menjadi agen yang menjamin persediaan, inovasi, pengawas, dan pemberi nilai tambah. Selain itu, keduanya menyediakan akses kredit dan keuangan yang ramah, menjamin ketersediaan *supply* bahan baku yang stabil dan terjamin, dan menyediakan teknologi yang ramah lingkungan dan sosial.

Perantaraan sektoral/komoditas ini menerapkan norma-norma produk yang disyaratkan pembeli (misalnya *fair trade*/organik), tetapi masih menggunakan agensi eksportir dalam menyalurkan produknya ke luar negeri. Koperasi Srikandi sudah lebih maju dalam promosi dan pengorganisasian serta inovasi produk dibanding koperasi kopi. Lembaga perantaraan ini kurang melekat dengan desa tetapi kuat hubungannya dengan produsen, terintegrasi secara vertikal melalui kontrak, dan sebelumnya melalui jaringan kelompok simpan pinjam. Efisiensi sosial yang terangkat adalah kapasitas produksi individu, usaha tani keluarga, pendapatan yang relatif meningkat, juga keterjagaan lingkungan berkat norma *fair trade* dan pertanian organik. Berikut adalah ringkasan kegiatan-kegiatan yang dilakukan.

Koperasi Wanita Srikandi: Penguatan Teknologi, Pengawasan, dan Pemaduan Usaha

Koperasi Wanita Srikandi melakukan pemaduan usaha, pengawasan, dan kontrak yang mirip dengan praktek *contract farming* di masa lalu. Melalui kegiatan jaminan mutu dan jaminan pembelian pada petani kecil, tumbuh usaha-usaha baru yang setidaknya membuka kesempatan kerja baru. Secara teknis kemampuan petani bertambah mengingat koperasi harus tetap mempertahankan mutu produk gulanya. Terobosan koperasi tidak hanya pada aspek produksi, tetapi juga pada aspek dukungan keuangan, baik terhadap petani maupun terhadap anggota koperasi. Demikian juga terhadap pembeli, layanan sertifikasi gula yang dapat dilacak asalnya merupakan salah satu jaminan paska penjualan dan mutu.

Menggabungkan sumberdaya tersedia dan pengalaman (transformasi SPP). Pendirian koperasi diawali kegiatan pendampingan dan pembentukan kelompok simpan pinjam serta pengembangan kambing pada tahun 2007 di desa pinggiran hutan. Saat itu pendirian koperasi didukung oleh anggota DPRD dan perempuan aktivis di tingkat kabupaten. Dukungan dari DPRD diberikan agar kelak koperasi tersebut dapat menjadi wadah berkiprah di masyarakat. Saat ini anggota berjumlah 208, mereka tergabung ke dalam kelompok simpan pinjam perempuan di desa-desa pinggir hutan, dan ada dua kelompok yang ada di kota. Setelah tujuh tahun pendirian, koperasi memiliki badan hukum, lalu membentuk unit usaha pengolahan gula semut, organik, *virgin coconut oil* (VCO), minyak goreng dan sabun. Pengembangan unit usaha ini didukung modal Rp 500 juta dari koperasi sebagai pinjaman.

Produsen dilayani melalui pakta integritas, pendampingan, dan insentif. Petani gula kelapa mendapatkan fasilitas sertifikasi lahan tanaman kelapa berbasiskan kawasan: ada delapan belas titik kawasan di Kabupaten Purworejo dan Wonosobo yang terbagi dalam lima blok tanam (biaya sertifikasi lahan rata-rata Rp 160 juta dan ditanggung oleh

koperasi). Pakta integritas juga dibuat antar petani dengan koperasi. Dilakukan pula pengorganisasian melalui pendamping lapangan pada asosiasi sertifikasi petani organik dengan total anggota petani 2.605 orang. Pemberian peralatan untuk produksi: sabit, pongkor (tempat untuk menampung nira di pohon), wajan untuk pengolahan gula gerusan dan ayakan untuk membuat gula semut. Membayar kontan ketika barang disetorkan dengan harga beli dari ICS sebesar 19.000/ kg. Mendapatkan selisih harga penjualan antara dua ribu sampai tiga ribu rupiah dari harga pasar natura. Mendapatkan jaminan santunan kecelakaan kerja bagi penderes dari koperasi. Memberikan pelatihan dengan mendatangkan tim ahli dan pendampingan pengelolaan nira hingga menjadi gula semut. Pendampingan dan pemberdayaan menggunakan asas kekeluargaan dan diterapkan pola tanggung renteng di petani untuk menjaga kualitas produk yang dihasilkan. Aturan organik cukup ketat sehingga dibuat kesepakatan bersama antara petani (penderes)-laki-laki, pembuat gula cetak (perempuan), penampung kecil, penampung besar dan *processsing unit* yang dituangkan dalam standar operasional prosedur yang harus ditaati bersama untuk menjaga kualitas produksi yang dihasilkan.

Pembeli dilayani dengan jaminan mutu dan keterjagaan stok. Target manajemen dalam satu bulan harus menjaring lima target pembeli, dan dua sampai tiga pembeli perbulan bisa didapatkan. Dalam setiap bulan minimal manajemen harus menyediakan uang sekitar Rp 2 milyar untuk dua ratus ton gula untuk menjaga stok gula di gudang. Layanan ke pembeli menjaga kualifikasi dan standar produk organik yang dijual. Ini juga memberikan jaminan bahwa gula yang dikirimkan bisa ditelusur secara administratif siapa yang membuat dan dari lahan mana kelapa di tanam *(tracebility).*

Kegiatan penambahan nilai dan pengawasan. Ini di antaranya dilakukan dengan menetapkan standar kualitas: tingkat kadar air, organik, kebersihan, dan tingkat kematangan gula. Untuk menjamin agar kualitas produksi sesuai, unit Koperasi Srikandi menyusun

standar operasional prosedur (SOP) dan merancang mekanisme pendampingan dan pemberdayaan petani. Pendampingan dan pemberdayaan dilakukan mulai dari sertifikasi lahan organik sampai produksi. Untuk pendampingan dan pemberdayaan ini, dipilih salah seorang warga setempat untuk berperan sebagai pendamping. Tugas dari pendamping ini adalah mendampingi petani dalam memproduksi gula; memastikan gula yang diproduksi berasal dari pohon yang disertifikasi organic dan proses pengolahan nira menjadi gula cetak. Gula hasil produksi petani akan ditampung oleh penampung kecil dan penampung besar. Penampung selanjutnya menata dalam buku administrasi terkait asal gula (dari petani mana) dan besaran (dalam kilogram) dan mendistribusikan gula ke unit pengolahan yang dimiliki koperasi. Dari *processing unit,* gula semut baru disetor ke gudang pengolahan untuk mencampurkan semua gula agar memiliki warna dan tingkat kekeringan yang sesuai dengan standar.

Penerapan sanksi. Sanksi akan diberikan kepada petani dalam bentuk: dikembalikan jumlah hasil gula ketika jumlah yang masuk berbeda dengan ketentuan hasil kepemilikan pohon yang dimiliki pada waktu sertifikasi dibuat. Sanksi juga diberikan ketika petani mencampur gula merah dengan zat kimia atau gula pasir. Sanksi pertama-tama berbentuk teguran awal dan peringatan dari teman-teman sesama petani. Jika ditengarai ada pencampuran bahan maka sanksi ke petani akan dibuat secara tertulis disaksikan semua petani agar tidak mengulangi perbuatannya, jika diulangi maka dicabut keanggotaannya dari asosiasi petani organik dan tidak memiliki kesempatan untuk menyetor gula ke koperasi.

Biaya/manfaat dan keberlangsungan. Dari proses ini koperasi mendapatkan keuntungan sebesar tiga juta rupiah setiap bulan. Kegiatan usaha gula ini merupakan unit tersendiri dalam koperasi yang memiliki kewenangan secara otonom untuk mengelola kegiatannya sendiri. Unit ini mampu membiayai sekitar 76 orang pegawai (termasuk administrasi, dan tenaga lapangan). Selain itu, kegiatan ekonomi di

koperasi pun telah menunjukkan kemampuan yang cukup baik: (1) menyerap tiga ratus orang tenaga kerja dalam proses produksi; (2) membangun gedung sendiri untuk pengeringan dan *mixing* produk serta pengepakan dan penyimpanan; (3) membiayai kebutuhan untuk pemberdayaan ke petani melalui pelatihan dan peningkatan kualitas produksi; (4) membiayai peralatan yang digunakan petani untuk pengolahan gula; (6) meningkatkan kesejahteraan petani gula kelapa dengan standar harga yang stabil; dan (7) memberikan jaminan kesehatan kepada petani penderes. Untuk mempertahankan keberlangsungan, koperasi menjajaki dengan pembeli potensial melalui asosiasi penyertifikat organik; membangun perusahaan pemasaran di Australia; membangun kerja sama dengan pemerintah daerah agar bisa mendapatkan bantuan dana untuk sertifikasi organik lahan warga; menjadi tempat kunjungan dan pembelajaran dari pemerintah baik pusat maupun daerah dalam upaya pemberdayaan petani; serta memperluas lahan untuk memenuhi pembeli potensial dan kebutuhan pasar.

Koperasi Kopi Arinagata: Pelembagaan Fair Trade pada Produksi dan Perdagangan

Koperasi FairTrade – Perantaraan Pasar (Pelembagaan Produksi dan Pengorganisasian Perdagangan Fair Trade Komoditas Kopi di Indonesia). Petani kopi di Indonesia terutama di tanah Gayo Aceh adalah petani yang paling beruntung di Indonesia karena mereka bisa menikmati pendapatan lebih dari pendapatan minimum regionalnya, bisa mengakumulasi modal dan yang tidak bertanah bisa secara bertahap memiliki tanah sendiri. Hal ini terjadi karena bagusnya harga pasar kopi yang dinikmati seluruh petani kopi di Indonesia, tetapi juga karena ada pelembagaan produksi dan pengorganisasian perdagangan *fair trade* dimana koperasi dibangun dan diawasi harus menjadi koperasi yang demokratis, bagi hasil dengan rantai hulunya harus diatur adil dan ada sisa keuntungan di hilir yang dikembalikan ke hulu

untuk meningkatkan kapasitas peningkatan mutu dan produktivitas. Upaya ini sudah juga diujicobakan oleh pemain kopi besar dari asosiasi kopi ekspor Indonesia di beberapa daerah seperti di Jawa Tengah dan Lampung.

Permintaan pasar dan penggabungan horisontal (hasil produksi). Pembentukan koperasi Arinagata merupakan inisiatif lokal di kalangan petani untuk merespon permintaan pasar. Belajar dari masa krisis, petani yang awalnya berjumlah dua puluh orang memprakarsai pembentukan koperasi karena ternyata koperasi lebih bisa bertahan dibanding perusahaan. Koperasi kopi ini dibentuk pada tahun 2006 dan saat ini telah beranggotakan 2.500 orang petani kopi. Pekerja koperasi yang digaji sebanyak sebelas orang. Menyesuaikan keinginan pembeli, koperasi mengurus sertifikasi organik dan *fair trade* sejak tahun 2008. Penerapan aturan-aturan *fair trade* inilah yang kemudian menjembatani petani kecil (0.5 – 1.5 ha) dengan pasar lokal dan internasional (ekspor). Koperasi pernah mendapatkan penghargaan dari Dinas karena dinilai pencatatan administrasinya bagus dan anggotanya aktif (kegiatan rapat anggota terdokumentasi dengan baik). Koperasi ini mendapatkan bantuan perlengkapan pengolahan biji kopi seperti mesin *roasting, grinder, dll* dari Kementerin Koperasi dengan cara mengajukan proposal melalui Dinas Koperasi kabupaten Aceh Tengah.

Menyesuaikan tata kelola koperasi dengan aturan fair trade. Untuk memastikan kebelangsungan persediaan kopi dari petani, anggota koperasi yang tergabung disyaratkan memiliki lahan. Proses pengecekan dalam bentuk pemeriksaan sertifikat tanah atau dokumen lain yang menunjukkan kepemilikan (akte jual beli, dll), dilakukan bersama dengan kepala desa tempat petani calon anggota tinggal. Salah satu layanan yang dilakukan koperasi ke pembeli adalah meyakinkan pembeli bahwa kopi yang diproduksi oleh para anggotanya sesuai dengan aturan-aturan *fair trade*. Selain itu koperasi dikelola sesuai dengan aturan-aturan *fair trade*. Demikian juga pengawasan terhadap

pelaksanaan produksi. Karena itulah, koperasi mendapatkan sertifikat organik dan *fair trade* yang menjadi jaminan mutu ke pembeli. Mengenai pengelolaan koperasi misalnya, *fair trade* memiliki aturan bahwa dalam koperasi terdapat system delegasi, yaitu dari lima puluh petani (satu unit) diwakili satu orang, jika unit ada 52 orang, maka ada dua delegasi. Koperasi Arinagata memiliki 71 delegasi (tiga delegasi perempuan dan sisanya laki – laki). Setiap tahun diadakan rapat anggota untuk menentukan penggunaan *premium fee* (sisa hasil usaha).

Kontrak conditional*, dan keuntungan* premium fee. Koperasi dan petani diikat kontrak penjualan kopi, akan tetapi di dalam klausul kontrak tidak mengikat petani. Jika ada harga pembelian yang lebih tinggi dari harga jual ke koperasi, petani diperbolehkan untuk menjual kepada pembeli selain koperasi. Sementara itu, *premium* fee/sisa hasil usaha digunakan untuk modal pinjaman anggota, pembangunan fasilitas pendukung produksi dan pembangunan fasilitas sosial. Semua mekanisme dan aturan serta keputusan dalam pemanfaatan dana *premium fee* ditetapkan dalam rapat anggota. Misalnya, untuk fasilitas sosial telah dibangun perpustakaan dan halte bis, untuk fasilitas pendukung produksi adalah dibangunnya jalan menuju kebun kopi dan pembelian alat.

Perantaraan Profesional

Perantaraan profesional, yaitu perantaraan yang tidak terikat dalam jejaring sosial komunitas maupun jejaring komoditas/sektoral, berkoneksi dan berkoordinasi dengan pihak-pihak lainnya secara impersonal di bawah kontrak-kontrak formal organisasi, digerakan oleh motif ekonomi dan misi program. Perantaraan ini membangun norma dan jaringan di level industri lokal yang memengaruhi rantai komoditas dan membangun jaringan lokal yang menghubungkan berbagai kepentingan.

Contoh jenis perantaraan ini adalah program Prisma *(Promoting Rural Income through Support for Market in Agriculture)* dan Safira

(Strengthening Agricultural Finance in Rural Areas). Program ini berusaha mengatasi masalah-masalah yang dihadapi oleh petani dan usaha kecil dalam jalur rantai nilai komoditas. Sama dengan koperasi, Prisma dan Safira berhadapan dengan masalah kesenjangan antara produktivitas dengan rendahnya nilai jual, yaitu produktivitas lahan, waktu yang digunakan, dan tenaga dalam kegiatan produksi, lalu dikaitkan dengan masalah ketersediaan lembaga pendukung dalam rantai nilai komoditas yang bisa diakses (pembeli, benih, dll). Dalam konteks hambatan yang dihadapi UMKM, Prisma dan Safira relevan dengan penyelesaian masalah ketersediaan skema keuangan yang ramah, dan pada tingkat tertentu mirip kegiatan penelitian dan pengembangan (analisis pasar/analisis usaha). Meski bekerja relatif periodik dan terjadwal, keterikatan dengan unit usaha dan komunitas lebih bersifat impersonal. Dengan demikian efisiensi sosial yang terangkat baru sebatas peningkatan kapasitas produksi. Berikut ini adalah contoh beberapa kegiatannya.

Prisma/Safira: Analisa Pasar, Rantai Nilai dan Perantaraan antar Pihak

Kegiatan/fungsi memberi nasehat dan pemecahan masalah Prisma/ Safira. Usaha ini juga bisa dijembatani oleh lembaga-lembaga lain yang memperkenalkan sistem atau aktor baru yang bisa tetap ada secara berkelanjutan. Misalnya upaya program Prisma yang mendorong pakan ternak singkong di NTT dengan mendatangkan swasta dari Jawa yang dibantu *start-upnya* di Flores. Contoh Prisma yang lain adalah mempersatukan BRI dengan dana KUR-nya dengan rumah tangga peternak kambing dengan usaha yang lebih besar dalam pembiakan dan penggemukan kambing. Menggagas perantaraan sistem KUR baru bagi mereka dari BRI yang menguntungkan semua pihak membuat para rumah tangga peternak yang dulunya tidak intensif mengurus kambingnya (lebih sekedar tabungan) terbantu oleh dana antara dari KUR dan bantuan teknis penggemukan dan pembiakan

dari pengusaha yang lebih besar yang akhirnya menguntungkan semua pihak dan rumah tangga peternak bisa mengakumulasi keuntungan yang lebih besar.

Prisma dan Safira adalah program yang didukung DFAT (*Department of Foreign Affair and Trade*) Australia di bawah payung kerjasama Indonesia–Australia untuk pembangunan ekonomi perdesaan (AIP-*Rural Economid Development*). Di bawah AIP–Rural ada empat portofolio program yaitu Prisma, Safira, Tirta, dan Arisa. AIP–Rural fokus pada pengembangan berbasis pasar (*market based development*) yang bertujuan meningkatkan daya saing dan akses petani ke pasar, input yang lebih, pengetahuan dan keterampilan, serta teknologi. Program ini ada di provinsi Jawa Timur, Jawa Barat, NTB, NTT, Papua dan Papua Barat. Target yang ingin dicapai adalah adanya peningkatan pendapatan (sebesar 30 persen) dari 300.000 petani di tahun 2018. Semua program tersebut bekerja di bawah pendekatan 'pasar yang pro poor' atau bagaimana pasar dapat bekerja untuk kepentingan petani dan UMKM perdesaan.

Pada prakteknya, Prisma/Safira melakukan kegiatan-kegiatan perantaraan yang memungkinkan petani bersentuhan dengan pasar dan lembaga keuangan. Safira lebih fokus pada pelayanan kebutuhan modal, sedangkan Prisma fokus pada memberi dukungan sistem usaha atau pengembangan usaha di dalam industri suatu komoditas pertanian tertentu beserta koneksi dengan lingkungan yang mendukung atau menghambat, dimana UMKM perdesaan (petani) berpotensi menjadi salah satu rantai bisnis potensial. Berikut ringkasan contoh kegiatan dukungan terhadap pengembangan sistem usaha yang dilakukan pada komoditas singkong dan kedelai:

Mengenali potensi dan hambatan usaha, memetakan rantai komoditas dan pasar, menutup kesenjangan antara jumlah produksi dan nilai jual. Sebagai ilustrasi, salah satu kegiatan ini dilakukan di perdesaan Sumba, Nusa Tenggara Timur. Wilayah perdesan di Sumba dikenal sebagai daerah lahan kering, pertanian sawah mengandalkan pengairan dari

tadah hujan yang panen setahun sekali. Tanaman lahan kering dan palawija memang ditanam bercampur dalam satu areal lahan, hasil dari tanaman lahan kering ini, seperti singkong dan ubi, digunakan sebagai altenartif makanan ketika beras tidak cukup (atau tidak ada). Hasil produksi singkong bisa berlebih dan hanya dimanfaatkan untuk makanan ternak. Berternak unggas dan babi juga menjadi salah satu kegiatan yang dilakukan petani. Para pendamping Prisma melihat bahwa ada masalah di dalam pertanian lahan kering, sebagai contoh hasil produk singkong (*casava*) berlebih sementara nilai jualnya rendah. Petani merasa bahwa meskipun singkong tidak memiliki nilai jual, tetapi berguna sebagai tanaman alternatif untuk makanan ketika beras tidak ada. Petani menjual ke pasar lokal, dan memperoleh input produksi dari *suplier* di pasar lokal. Pasar lokal dituju karena dirasa tidak ada alternatif pasar lainnya. Setelah diproduksi hanya dijual ke pasar itu saja. Kesenjangan antara kelebihan produksi dan rendahnya nilai jual singkong menjadi dasar bagi penelusuran sistem usaha (rantai komoditas) yang menggunakan singkong sebagai bahan mentah/baku. Ini contoh kegiatan perantaraan dasar yang dilakukan Prisma.

Mengenali sistem dan hambatan-hambatan kegiatan produksi. Produktivitas petani kedelai di Madura adalah 800 kg/ha. Angka tersebut jauh lebih rendah dari produktivitas petani koleganya di Jawa Timur seperti Blitar yang mencapai 1,7 ton/ha. Selama ini tidak ada pihak yang melihat produktivitas ini sebagai masalah, sehingga tidak ada upaya untuk mengetahui alasan produktivitas petani kedelai Madura lebih rendah dari petani lain di provinsi lain. Prisma melakukan analisis produksi dan menemukan bahwa benih yang digunakan para petani di sana tergolong jelek sehingga tidak bisa menghasilkan produk dalam jumlah besar. Upaya identifikasi ini dilakukan dengan cara mendatangi petani dan berbicara di desa mengenai cara-cara produksi dan apa saja masalahnya. Analisisnya adalah bahwa petani menggunakan benih-benih sisa karena tidak ada yang menjual benih yang bagus di Madura. Benih yang digunakan berasal dari hasil panen

di kebun sendiri yang disimpan selama tiga bulan. Penelusuran di pasar, ternyata tidak ada yang menjual benih kedelai di pasar.

Mengenali rantai nilai komoditas dan industri. Prisma melakukan penelusuran industri potensial yang menggunakan singkong sebagai bahan baku. Salah satu industri yang ditemukan adalah industri pembuatan pakan ternak. Industri ini ternyata tidak ada di Sumba, salah satu alasannya adalah kekhawatiran pelaku industri pakan ternak selain mahalnya investasi pembangunan pabrik juga khawatir terhadap resiko bisnis lainnya jika membangun pabrik di Sumba. Kekhawatiran pelaku industri ini kemudian dipahami sebagai satu hambatan dalam rantai komoditas singkong sebagai bahan mentah pakan ternak. Lalu pendamping Prisma menganalisis situasi dan menemukan bahwa di Sumba ada banyak aset-aset milik pemerintah yang mati dan berpikir bahwa aset berupa bangunan yang terbengkalai tersebut dapat digunakan sebagai pabrik pakan.

Menghubungkan petani, pelaku industri, dan pemerintah. Kegiatan berikutnya adalah berusaha menghubungkan pemerintah dengan pelaku industri tentang kemungkinan penggunaan aset mati bangunan sebagai pabrik. Upaya ini menghasilkan kesepakatan sewa bangunan ke pemerintah untuk dijadikan pabrik pakan ternak yang menggunakan singkong dari para petani.

Pengalaman lainnya adalah kegiatan program Safira menghubungkan peternak kecil dengan sistem kredit formal perbankan dan peternak/pedagang ternak besar melalui pembuatan skema kredit khusus:

Mengenali masalah peternak (penangkar kambing), menghubungkan ke pedagang besar dan perbankan. Sistem perbankan mensyaratkan pinjaman untuk peternak yang memiliki sepuluh ekor kambing sebagai batas keuntungan peternak. Safira kemudian melakukan identifikasi yang memungkinkan peternak dapat berproduksi di atas sepuluh ekor. Pengenalan terhadap rantai ternak kambing ada pedagang/peternak besar di atas peternak kecil dan mencari kemungkinan agar skema

pinjaman bisa diikuti oleh peternak kecil. Ini dilakukan dengan cara memperbaiki hubungan 'bagi hasil' antara petani kecil dengan pedagang/peternak besar. Jadi petani pihak ketiga memperoleh dua puluh ekor kambing yang dibiayai BRI. Lalu penangkar memeliharanya. Ketika kambing melahirkan, kambing induk dikembalikan ke penangkar dan anak yang bagian penangkar disimpan untuk membayar utang ke BRI ketika mereka sudah cukup besar (enam bulan). Sementara induknya yang telah melahirkan dibayarkan terlebih dahulu. Skema ini diusulkan ke BRI yang kemudian membuat skema kredit khusus bagi peternak kambing.

Optimalisasi Peranan Lembaga Perantaraan: *Fit to All* atau *Tailor-Made*?

Sebagaimana uraian di atas, tampak bahwa peranan *lembaga perantaraan* adalah membangun norma dan jaringan bagi UMKM, yaitu membangun modal sosial (*social capital*). Semua upaya tersebut menempatkan UMKM dalam satu jaringan yang produktif. Dan terlihat bahwa dengan masuknya UMKM di dalam naungan norma dan jaringan tersebut memberikan efek positif bukan hanya terbangunnya 'jaringan pasar' yang melibatkan usaha kecil, tapi juga perubahan positif pada kapasitas produksi, pendapatan, serapan tenaga kerja, dan keterjagaan lingkungan alam di perdesaan.

Dalam rangka optimalisasi peranan lembaga perantaraan dalam membangun norma dan jaringan bagi UMKM perdesaan di daerah-daerah, jenis mana terbaik untuk dicontoh? Apakah satu contoh terbaik akan cocok diterapkan di semua konteks daerah (*fit to all)* atau *tailor-made* sesuai konteks? Lalu apa saja konteks-konteks yang harus dipertimbangkan?

Contoh-contoh praktek perantaraan di atas cukup beragam, masing-masing memiliki karakter yang khusus dan bekerja di dalam konteks masalah dan konteks karakter masyarakat dan komoditas yang khusus pula. Satu sama lain berbeda menurut komoditas dan

masalah yang diatasi, demikian juga area kerja dan karakter agensinya yang mencakup: relawan, kelompok relawan, organisasi komunitas, asosiasi, jaringan, koperasi, perusahaan swasta, dan donor.

Selain berbeda karakter masalah dan jenis perantaraannya, meskipun contoh-contoh di atas tersebar di beberapa daerah, tetapi masih terkonsentrasi di Jawa. Mereka juga mewakili sektor pertanian dan non-pertanian: kopi di provinsi Aceh, gula kelapa, batik, pariwisata, tanah sawah di Jawa Tengah, ternak di Jawa Timur, dan Singkong di Nusa Tenggara Timur. Dari sisi formalitas usaha, contoh-contoh tadi mewakili pengrajin, petani, dan kelompok informal dan unit usaha formal di atasnya (koperasi, PT). Aspek yang relatif sama adalah memberi nilai positif terhadap *efisiensi sosial*; peningkatan kemampuan produksi di tingkat individu, kelompok organisasi, dan komunitas, membuka kesempatan kerja, peningkatan pendapatan (apakah merata atau tidak/sulit dinilai). Kecuali *fair trade,* pertanian organik dan penggunaan pewarna alami, yang lainnya kurang memperhatikan keterjagaan lingkungan.

Sejauh ini, ketiga jenis perantaraan di tampak merupakan rumusan yang cocok untuk konteks masalah yang dipecahkan masing-masing. Sebagai gambaran, perantaraan komunitas cocok dengan situasi dimana terdapat aset-aset mati, sedangkan perantaraan komoditas/sektor cocok untuk daerah yang kapasitas produksinya sudah ada namun ada kesenjangan produksi (surplus hasil, tidak memiliki nilai pasar–kurang permintaan), atau belum menyesuaikan pada permintaan yang ada (jumlah atau mutu). Sedangkan konsultan profesional pada dasarnya bisa diterapkan di manapun, tetapi lebih bermanfaat bekerja di perdesaan yang sudah terbangun prasyarat produksinya namun industri hulu-hilirnya berikut lembaga penopangnya kurang terorganisir.

Meskipun masing-masing bekerja sesuai konteks, ada prinsip umum yang dapat dipetik dan diterapkan di semua jenis perantaraan di manapun ia diterapkan, yaitu:

1. *Keberadaan yang menerus untuk membangun ikatan, menjembatani dan menghubungkan.* Keberadaan yang menerus terkait dengan upaya membangun ikatan, menjembatani dan menghubungkan. Secara teknis ini berbentuk dalam upaya mengenali dan memahami dinamika usaha, dan mengenali pengaruh karakter lokasi, serta masyarakatnya terhadap dinamika usaha tersebut. Aktor-aktor lembaga perantaraan berperan sebagai wirausahawan jaringan (sosial dan ekonomi), inovator, dan berusaha memecahkan hambatan-hambatan kelembagaan dan relasional. Prinsip ini juga meliputi membangun jejaring dan norma bersama; mengajak berbagai pihak mendukung pelaku usaha; melakukan upaya alih pengetahuan ke generasi yang lebih muda; serta melakukan upaya lainnya yang menjamin keberlangsungan. Dalam kasus-kasus di atas, perantaraan dilakukan oleh individu-individu non-pemerintah yang mempunyai visi usaha jangka panjang yang merasa perlu memperkuat hulunya di desa, dan bukan mafia usaha yang bekerja dengan sistem 'tabrak lari'.
2. *Penerapan nilai-nilai kesetaraan.* Pelajaran lainnya adalah bahwa norma kesetaraan mampu mengoperasikan pasar dengan cara menghubungkan penawaran dengan permintaan. Semua contoh jenis di atas ditunjang oleh adanya lembaga dan norma yang menunjang terjadinya penjembatanan produksi di desa dengan pasarnya dan dengan sistem atau norma yang lebih mendukung kesetaraan.
3. *Kegiatan relatif terstruktur dan lentur.* Secara teknis, lembaga perantaraan melaksanakan tahapan kegiatan yang relatif terstruktur mulai dari identifikasi masalah yang meliputi pemetaan sosial, pemetaan demografi, identifikasi relasi-relasi (temasuk relasi gender) guna melihat faktor-faktor lingkungan yang memungkinkan kegiatan perantaraan diwujudkan; melakukan analisis usaha yang terdiri dari

> mengenali sumberdaya dan kapasitas yang tersedia, mengenali potensi pasar, guna melihat tantangan dan hambatan nyata terkait jenis usaha yang digeluti pelaku usaha di desa, hal-hal yang sudah ada dan belum ada atau dikuasai pelaku usaha. Penting di sini juga adalah memberikan berbagai dukungan teknis yang dibutuhkan seperti membumikan prinsip-prinsip dan nilai kewirausahawanan, kemampuan teknis produksi, dan yang terkait dengan kemampuan sosialisasi. Selanjutnya adalah membangun kekompakan dan kepercayaan satu dengan lainnya melalui pengembangan dan optimalisasi kelompok kecil, menerapkan norma yang sudah disepakati bersama, serta bertemu dengan berbagai pihak untuk menunjukan keunggulan-keunggulan yang dimiliki oleh produk yang dihasilkannya.

Lentur terhadap konteks norma dan jaringan yang lebih dulu terbangun di masyarakat adalah kunci lain kesuksesan kelima agensi menjalankan peranan perantaraan. Hal ini mengingatkan pada pendekatan pembangunan yang mencoba keluar dari neo-klasik yang melihat kegiatan ekonomi sebagai kegiatan yang melekat pada sistem sosial (Altmann, 2011). Pendekatan ini berpandangan bahwa kegiatan ekonomi adalah pemenuhan kebutuhan hidup yang melekat (*embeded*) dengan norma-norma sosial masyarakat (Altmann, 2011; Dalton, 1971, 1974; Polanyi, 1957a, 1957b). Implikasi dari pandangan ini adalah perhatian dan penghormatan terhadap keberagaman sistem norma dan seperangkat relasi yang lebih dulu terbangun dan berlaku di masyarakat.

Ada banyak contoh kegiatan produksi, pertukaran dan konsumsi yang melekat dengan norma sosial yang dibagi di antara satu individu dengan individu lainnya dalam kelompok kecil dan masyarakat. Untuk kasus Indonesia, keberagaman sistem norma sudah ditunjukkan ahli ekonomi dan antropologi ternama sejak dulu (Boeke & Burger, 1973; Furnivall, 1939; Geertz, 1963; Koentjaraningrat, 1982, 1984,

2000; Koentjaraningrat & Simorangkir, 1993). Memang dalam hal perilaku ekonomi, riset-riset terkini menunjukkan bahwa penduduk perdesaan telah jauh lebih rasional dari yang selama ini diasumsikan dan telah terhubung dengan jaringan perdagangan lokal, nasional, dan internasional (Titus & Burgers, 2008). Tumbuhnya perilaku rasional ini diduga menggerus pola-pola relasi spesifik seperti patron-klien. Namun demikian hubungan tersebut masih ditemukan di dalam kegiatan ekonomi desa, keberadaan jenis hubungan ini diduga akan memicu 'penolakan' manakala sistem pasar memasuki hubungan-hubungan tersebut (Scott, 1976, 1985), atau 'hybrid' atau 'captured'.

1. Cara melihat keberagaman akhirnya bergantung pada dimensi dan kriteria yang dipakai. Pertama-tama memang identitas sosial dan norma-norma di seputar identitas tersebut, termasuk gender, agama, kelas sosial, etnik (ini akan terkait dengan potensi pengembangan norma 'kepribadian Schumpeter'). Selebihnya adalah dimensi dan kriteria teknis yang bersumber dari kombinasi tujuan jangka pendek dan jangka panjang program yang akan diterapkan (termasuk di sini adalah grup dan jaringan). Lalu bersumber dari gagasan efisiensi sosial Ben White, maupun dari gambaran praktek perantaraan di atas, paling tidak ada empat dimensi lainnya terkait substansi usaha maupun lingkungan, yaitu: 1) level *kapasitas produksi* (dalam arti norma atas kapital, organisasi dan keberlangsungannya); 2) *jenis ekologi* (dalam arti kelekatan lingkungan alam dengan kapasitas produksi dan penghidupan); 3) *jenis dan level hambatan kelembagaan dan struktural yang bersumber dari regulasi dan penyelenggara layanan*; 4) *level keterhubungan dengan dunia komersial* (baik jaringan produksi maupun jaringan konsumsi).
2. *Organisasi dan keberlangsungan produksi.* Ini berkaitan dengan kelekatan kegiatan ekonomi dengan sistem sosial masyarakat yang beragam. Konteks-konteks khusus lain misalnya

keberagaman jenis masyarakat dan jenis kegiatan ekonominya di level mikro. Di NTT misalnya, masih ada masyarakat desa yang menggunakan sistem barter. Contoh lain adalah keberagaman jenis norma terhadap barang modal (misalnya status tanah di NTT atau Papua yang sebagian telah milik pribadi dan lainnya milik komunal, demikian juga terhadap hasil produksinya), pola pengorganisasian produksi yang dominan (misalnya pola pengerahan tenaga kerja keluarga tanpa upah), serta orientasi produksinya (apakah untuk pemenuhan sendiri in-natura, dibarter, atau dijual). Lalu bagaimana penggunaan, pengorganisasian dan penguasaan sumber-sumber produksi produksi terhubung dengan hierarki. Pengelompokan desa menurut kriteria-kriteria tersebut memang sulit diperoleh dalam bentuk agregat, tetapi bisa dipotret dalam skala mikro[26].

3. *Jenis ekologi dan keberlangsungannya.* Bioregion dan sumber daya alam perdesaan beragam. Kegiatan-kegiatan ekonomi yang masih mengandalkan sumber daya alam setempat memang sangat bergantung pada ciri lingkungan geografisnya, terutama untuk komoditas-komoditas yang sifatnya khas (ikan tangkapan di laut, tambak bandeng, udang, wortel, lobak, teh). Tanaman-tanaman tertentu seperti sayuran, kopi jenis tertentu (arabika misalnya) biasanya hanya ada di daerah pegunungan. Saat ini, pengelompokan desa dibuat menurut jenis kegiatan ekonomi (dibuat kementerian desa). Berdasarkan kriteria pengelompokan tersebut diketahui pola kegiatan ekonomi perdesaan ternyata masih mengandalkan

26 Pengelompokan masyarakat menurut 'level kemajuan' jadi masalah tersendiri sejak kritikan terhadap asumsi kemajuan bertahap, semisal berburu ke perdagangan, tradisional ke modern, moral ke rasional, subsisten ke akumulasi, ketergantungan ke otonomi, kolektif ke individu, *inward looking* ke *outward looking*.

tanah sebagai faktor produksi utama (80% desa).[27] Tanah mayoritas digunakan sebagai sawah (data tahun 2011 sebanyak 40% jumlah desa), selebihnya digunakan kebun dan ladang.

4. *Jenis hambatan kelembagaan dan struktural.* Sebagai contoh dan kriteria kesulitan geografis (dibuat Badan Pusat Statistik). Informasi terkini misalnya memberikan gambaran bahwa desa-desa yang paling sulit (menurut Indeks Kesulitan Geografisnya; ketersediaan layanan umum dan infrastruktur) berjumlah 7.2% tersebar di hampir semua provinsi kecuali Jawa Timur, Jawa Tengah, Yogya, Bali, NTB, dan Gorontalo (BPS, 2016a).
5. *Level keterhubungan dengan dunia komersial.* Saling silang jenis ekonomi dan kesulitan geografis tidak selalu mencerminkan keterhubungan dengan dunia komersial. Desa yang tergolong paling sulit secara geografis, misalnya, ditemukan di Papua (Papua Barat) dan Kalimantan (Timur dan Tengah), jika dilihat dari jenis kegiatan ekonominya dan keterhubungannya dengan pasar, akan ditemukan perbedaan. Di kalimantan ada perkebunan sawit dan rotan untuk dijual, sedangkan di pedalaman Papua dan Papua Barat masih mengandalkan hasil hutan dan sumber alam lainnya untuk makan sehari-hari (meskipun jauh di pedalaman ada kegiatan tambang skala besar). Di daerah lebih urban, dimanapun, pola konsumsi penduduk mengindikasikan keterhubungannya dengan dunia komersial.

Penutup

Akhirnya, upaya optimalisasi dan pengembangan peran lembaga perantaraan dalam membangun norma dan jaringan produktif bagi

27 Pertimbangkan penelitian Breman dan Wiradi yang memperlihatkan melemahnya keterikatan penduduk desa pada tanah dan kegiatan pertanian, terutama di Jawa (Breman & Wiradi, 2002).

UMKM ini membutuhkan dukungan dan sinergi yang sistematis dari berbagai pihak. Contoh-contoh peran dan jenis perantaraan di atas adalah inisiatif lembaga, individu, dan swasta yang pada derajat tertentu mampu membangun kolektivitas yang positif. Itu merupakan contoh-contoh penting yang perlu didorong lebih jauh untuk menciptakan momentum yang cukup besar. Untuk itu perlu dukungan dari pemerintah, apakah kementerian atau daerah, agar terjadi sinergi yang lebih luas dan sistematis, juga agar bisa menjadi salah satu jenis pembangunan perdesaan yang mempromosikan kesetaraan, memeratakan dan berkelanjutan. Suatu proyek ujicoba bersama perlu dilakukan, tentu atas biaya pemerintah. Sejumlah riset memperlihatkan bahwa ujicoba yang sitematis akan memperkaya pengetahuan jika prosesnya iteratif teori ke praktek, lalu praktek ke teori (Koggel, 2008). Meski begitu, penting untuk ditekankan di sini bahwa setiap model lembaga yang hendak dikembangkan harus disesuaikan dengan konteks masyarakat dan permasalahan dimana lembaga tersebut akan dijalankan. Untuk memulainya, misalnya, kita bisa mengawalinya dengan bertanya: apa jenis fungsi dan lembaga perantaraan yang cocok diterapkan di perdesaan Jawa, Flores, dan Papua?

Daftar Pustaka

Ahn, J., Khandelwal, A. K., & Wei, S.-J. The Role of Intermediaries in Facilitating Trade. *Journal of International Economics*.

AKATIGA-PSF. (2010). *Marginalized Group in PNPM - Rural*. Bandung: Yayasan Akatiga - PNPM Support Facility - Worldbank.

AKATIGA. (2015). A Technical Evaluation of PNPM-RESPEK Infrastructure Built by the Barefoot Engineers Technical Facilitator Training Program in Papua. Bandung: Yayasan Akatiga.

AKATIGA, & ACCESS. (2013). ACCESS PHASE II Impact Evaluation -Community Impact Assessment and Local Government Survey. Banfung: Yayasan AKATIGA - ACCESS.

Akatiga, & AIPD. (2015). Potrait of Public Service Governance (Education and Health) in Cendrawasih Land: A Landasan Papua Initiative Baseline Study Report. Bandung: Yayasan AKATIGA, AIPD.

Altmann, M. P. (2011). *Contextual development economics : a holistic approach to the understanding of economic activity in low-income countries*. New York: Springer.

Bailey, J. P., & Bakkos, Y. (1997). An Exploratory Study of the Emerging Role of Electronis Intermediaries. *International Journal of Electronis Commerce, 1*(3), 13.

Boeke, J. H., & Burger, D. H. (1973). *Ekonomi dualistis : dialog antara Boeke dan Burger*. Jakarta: Bhratara.

BPS. (2016a). *Data Sosial Ekonomi September 2016*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

BPS. (2016b). Perhitungan dan Analisis Kemiskinan Makro Indonesia 2016. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

Breman, J., & Wiradi, G. (2002). *Good times and bad times in rural Java : case study of socio-economic dynamics in two villages towards the end of the twentieth century*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Burt, R. S. (2005). *Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital*. New Yok: Oxford University Press.

Dalton, G. (1971). *Economic development and social change; the modernization of village communities* (1st ed.). Garden City, N.Y.,: Published for the American Museum of Natural History by the Natural History Press.

Dalton, G. (1974). *Economic systems and society; capitalism, communism and the Third World*. Harmondsworth,: Penguin Education.

Furnivall, J. S. (1939). *Netherlands India; a study of plural economy*. Cambridge Eng.: The University press.

Geertz, C. (1963). *Peddlers and princes; social change and economic modernization in two Indonesian towns*. Chicago,: University of Chicago Press.

Harahap, R. A., & Ambarwati, A. (2015). Tanah Untuk Penggarap? Penguasaan Tanah dan Struktur Agraris di Beberapa Desa Penghasil Padi. Bandung: Yayasan Akatiga.

Hessels, J., & Terjesen, S. (2007). SME Choice of Direct and Indirect Export Modes: Resource Dependency and Institutional Theory Perspectives. Zoetermeer, Netherland: SCALE.

Howells, J. (2006). Intermediation and the role of intermediaries in innovation. *Research Policy, 35*, 13.

Jaweng, R. E. (2014). Reformasi Tata Kelola Ekonomi: Potret Salah Urus Pemerintah Daerah. *Prisma 33*(2), 12.

Koentjaraningrat. (1982). *Masalah-masalah pembangunan : bunga rampai antropologi terapan* (Cet. 1. ed.). Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial.

Koentjaraningrat. (1984). *Masyarakat desa di Indonesia*. Jakarta,

Indonesia: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

Koentjaraningrat. (2000). *Kebinekaan suku bangsa dan kebudayaan Indonesia* (Cet. 1. ed.). Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.

Koentjaraningrat, & Simorangkir, V. (1993). *Masyarakat terasing di Indonesia.* Jakarta: Diterbitkan atas kerja sama Departemen Sosial dan Dewan Nasional Indonesia Untuk Kesejahteraan Sosial dengan Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama.

Koggel, C. M. (2008). Theory to Practice and Practice to Theory? Lessons from Local NGO Empowerment Projects in Indonesia. *The Southern Journal of Philosophy, XLVI*, 19.

Nakwa, K., Zawdie, G., & Intarakumnerd, P. (2012). Role of intermediaries in accelerating the transformation of inter-firm networks into Triple Helix networks: A case study of SME-based industries in Thailand. *Procedia - Social and Behavioral Sciences, 52*, 9.

Nugraha, Y. A., & Herawati, R. (2015). Menguak Realitas Orang Muda Sektor Pertanian di Perdesaan. Bandung: Yayasan Akatiga.

OECD. (2004). Promoting Entrepreneurship and Innovatives SMEs in A Global Economy: Towards A More Responsible and Inclusive Globalization. Istanbul, Turkey: OECD.

Patrick, I. (2004). Contract farming in Indonesia: Smallholders and agribusiness working together. Canberra: Australian Centre for International Agricultural Research.

Polanyi, K. (1957a). *The great transformation* (1st Beacon paperback ed.). Boston,: Beacon Press.

Polanyi, K. (1957b). *Trade and market in the early empires; economies in history and theory*. Glencoe, Ill.,: Free Press.

Rothenberg, A. D., Burger, N. E., Chazali, C., Gaduh, A., Tjandraningsih, I., Radikun, R., . . . Weilant, S. (2015). Rethinking Indonesia's Informal Sector. Bandung: Akatiga Foundation.

Rustiani, F. (1994). *Peluang pasar dan posisi petani : pengalaman petani sayur di Kabupaten Bandung*. Bandung: Yayasan Akatiga.

Rustiani, F. (1995). *Petani dalam keterkaitan usaha : pertajaman diferensiasi dan potensi ketergantungan*. Bandung: Akatiga.

Rustiani, F. (1996). *Pengembangan ekonomi rakyat dalam era globalisasi : masalah, peluang, dan strategi praktis : prosiding dialog nasional dan lokakarya*. Bandung: Diterbitkan atas kerja sama Yayasan Akatiga-YAPIKA.

Rustiani, F., & Maspiyati. (1996). *Usaha rakyat dalam pola desentralisasi produksi subkontrak : kasus industri logam di Tegal*. Bandung: Akatiga, Pusat Analisis Sosial.

Rustiani, F., Sjaifudian, H., & Gunawan, R. (1997). *Mengenal usaha pertanian kontrak (contract farming)*. Bandung: Akatiga.

Sari, Y. I., Rahman, H., & Manaf, D. R. S. (2011). Evaluasi PNPM: Infrastruktur Pedesaan dan Kapasitas Kelembagaan Bandung: Yayasan Akatiga.

Scott, J. C. (1976). *The moral economy of the peasant : rebellion and subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.

Scott, J. C. (1985). *Weapons of the weak : everyday forms of peasant resistance*. New Haven: Yale University Press.

Seferiadis, A. A., Cummings, S., Zweekhorst, M. B. M., & Bunders, J. F. G. (2015). Producing social capital as a development strategy: Implications at the micro-level. *Progress in Development Studies, 15,*(2), 15.

Smyth, I. A. (1992). *Growth and differentiation in rural handicrafts production in selected locations in West Java*. Bandung: Published for the ISS by Akatiga Foundation, Centre for Social Analysis.

Stovel, K., & Shaw, L. (2012.). Brokerage. *Annual Review of Sociology, 38,* 19.

Suhendar, E., Chotim, E. E., Rustiani, F., & Gunardi, H. S. (1994).

Kredit untuk rakyat : dari mekanisme arisan hingga BPR. Bandung: Akatiga.

Titus, M. J., & Burgers, P. P. M. (2008). *Rural livelihoods, resources, and coping with crisis in Indonesia : a comparative study*. Singapore -Amsterdam: Institute of Southeast Asian Studies; Amsterdam University Press.

Townsend, R. M. (1983). Theories of Intermediated Structure. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 18*, 51.

Utrecht, A. (1992). *Peranan kredit skala kecil dan usaha bersama dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat*. Bandung: Published for the ISS by Akatiga Foundation, Centre for Social Analysis.

Velzen, A. v. (1992). *Small scale food processing industries in West Java : potentialities and constraints*. Bandung: Published for the ISS by Akatiga Foundation.

Wati, H., & Chazali, C. (2015). Sistem Pertanian Padi Indonesia dalam Prespektif Efisiensi Sosial. Bandung: Yayasan Akatiga

White, B. (2013). Does Indonesia Need Coporate Farms? Reflections Conmodernization, Efficiency, and The Social Function of Land. *Journal of Rural Indonesia, 1*(1).

Widyaningrum, N. (2003). Eksploitasi Terhadap Pengusaha Kecil Melalui Rantai Hulu-Hilir: Kasus Studi Industri Rotan dan Jati. *Jurnal Analisis Sosial, 8*(1), 28.

Widyaningrum, N., Dewayanti, R., Chotim, E. E., & Sadoko, I. (2003). *Pola-Pola Ekspolitasi Terhadap Usaha Kecil* Bandung: Yayasan AKATIGA.

Wie, T. K. (2007). Kebijakan Ekonomi dan Ketahanan Usaha Kecil Menengah. *Jurnal Analisis Sosial 12*(1), 22.

WorldBank. (2015). Indonesia's Rising Divide. Jakarta: World Bank Office Jakarta

Ketimpangan Akses Tanah di Perdesaan

Aprilia Ambarwati

Pertanian menjadi sektor penyerap tenaga kerja dan sumber penghasilan terbesar dibandingkan dengan sektor-sektor lain di Indonesia. Sektor pertanian menyerap hampir 35% dari keseluruhan jumlah tenaga kerja Indonesia (Pusdatin, 2014). Karena itu, tanah merupakan faktor penting dalam hal tersebut. Sayangnya, akses terhadap tanah sebagai salah satu modal utama untuk bertani tidak selalu bisa diperoleh dengan mudah. Petani penggarap murni yang tidak memiliki sendiri tanah yang mereka garap berjumlah di bawah 5%, sedangkan petani pemilik yang juga menggarap tanah milik orang lain cukup besar yaitu sekitar 25% (Bachriadi dan Wiradi, 2011; Harahap & Ambarwati, 2015; Ambarwati dkk., 2016). Meskipun bukan sebagai modal utama dalam melakukan akumulasi di perdesaan, tanah masih merupakan aspek penting bagi petani tak bertanah atau hampir tak bertanah dan kaum muda di sektor pertanian. Oleh sebab itu, distribusi tanah yang merata mampu mengurangi kerentanan mereka dan lebih lanjut dapat mengikis ketimpangan di desa.

Paper ini bertujuan memberikan gambaran ketimpangan di perdesaan, khususnya pada masalah akses terhadap tanah produktif. Tulisan akan dimulai dengan menjelaskan persoalan agraria di era

kepemimpinan Presiden Jokowi yang sempat memberikan secercah harapan dengan dikeluarkannya beberapa kebijakan mengenai persoalan agraria. Bagian kedua berbicara tentang struktur penguasaan tanah yang terutama dicirikan dengan tajamnya tingkat ketimpangan kepemilikan tanah di desa di antara segelintir elit dan orang kaya serta sejumlah besar petani dan buruh tani kecil. Bagian keempat mengulas persoalan fungsi sosial tanah produktif yang dalam praktiknya kian diabaikan ketika tanah lebih banyak dilihat sebagai komoditas dan ajang spekulasi. Bagian penutup akan menuliskan contoh-contoh baik yang berhasil mengurangi ketimpangan akses tanah di perdesaan yang memercikkan harapan tentang masih mungkinnya mengurangi persoalan ketimpangan akses tanah di perdesaan.

Persoalan Agraria di Era Jokowi

Di masa kepemimpinan Presiden Jokowi yang dimulai sejak tahun 2014, persoalan agraria di Indonesia mendapatkan perhatian yang (relatif) lebih baik dibandingkan dengan era pemerintahan sebelumnya. Hal ini di antaranya ditunjukkan dengan dikeluarkannya beberapa kebijakan mengenai berbagai persoalan agraria di Indonesia. Di masa awal pemerintahannya, misalnya, presiden mengeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 121/P Tahun 2014 yang menegaskan bahwa Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN memiliki tugas strategis dalam mewujudkan visi dan misi pemerintah dalam kedaulatan pangan dan kemandirian ekonomi, (salah satunya) melalui pelaksanaan Reforma Agraria. Pembentukan kementerian ini merupakan contoh lain dari kebijakan positif pemerintah terhadap persoalan agraria.

Selain itu, disebutkan dalam *Nawacita*, agraria merupakan salah satu agenda prioritas di era Jokowi. Butir kelima dalam Nawacita disebutkan bahwa " .....*peningkatan kesejahteraan masyarakat .... dengan mendorong land reform dan program kepemilikan tanah sembilan juta hektar...*". Di bidang pertanian, program yang dicanangkan antara lain

meningkatkan kepemilikan petani atas tanah pertanian menjadi dua ha dan meningkatkan swasembada pangan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan. Untuk merealisasikan janji tersebut, pemerintah berencana melakukan redistribusi tanah seluas 4,5 juta ha yang akan menjadi tanah bagi petani. Namun, hingga tiga tahun masa kepemimpinannya, Jokowi belum mampu mewujudkan rencana tersebut.

Dalam konteks Indonesia, pada praktiknya, *land reform* bukan hal yang mudah untuk segera diwujudkan. Selain karena alasan dokumen legalitas tanah hak milik yang masih jauh dari terdokumentasi dengan sempurna, juga terkait dengan begitu banyaknya kepentingan yang terlibat dalam isu *land reform.* Banyak pihak yang tidak serta-merta secara rela mendukung reforma agraria terjadi di Indonesia. Di lingkaran pemerintah sendiri perdebatan antara Kementerian Pertanian, Kementerian Kehutanan, BPN, Kementerian Desa, dan pemerintah daerah belum menemukan titik temu. Masing-masing tidak mau mengambil risiko yang besar. Ditambah lagi dengan adanya pihak swasta yang juga sangat berkepentingan terhadap tanah-tanah di negeri ini. Jokowi mengakui kendala politik untuk menjalankan *land reform* yang adil, terkait dengan patronase dan korupsi, serta komitmen yang seolah-olah berpihak kepada petani yang mana pada tahap ini tidak ada indikasi bahwa pemerintah memiliki keinginan kuat untuk benar-benar melaksanakan *land reform* (Nielson, 2016).

Selain itu, semakin jauh perkembangan komersialisasi pertanian (serta tanah) dan semakin jauh proses diferensiasi yang (biasanya) menyertainya, reforma agraria menjadi semakin diperlukan, meskipun di sisi lain juga semakin sulit. Beberapa bentuk *land reform* memang secara historis dimaksudkan untuk menetralkan dan mengendalikan tekanan yang bisa menimbulkan perubahan-perubahan yang mengancam posisi kaum elit (tuan tanah) lama dan kaum elit (industri) baru. Oleh sebab itu, *land reform* dapat bersifat 'kontradiktif'. Di satu sisi, *land reform* itu dilakukan untuk mengakomodasi aspirasi petani *gurem*;

di sisi lain, *land reform* harus mengakomodasi kepentingan tuan tanah yang telah termodernkan dan harus menciptakan basis kondisi untuk pertanian modern yang dinamis dan efisien, yang menurut anggapan para elite modern akan memungkinkan dan mendorong terjadinya proses industrialisasi dinamis (White & Wiradi, 2009 [1989a]).

Persoalan agraria di Indonesia juga ditandai dengan tingginya angka konflik agraria yang terjadi setiap tahunnya. Sepanjang tahun 2016, sedikitnya ada 450 konflik agraria dengan luasan wilayah 1.265.027 ha dan melibatkan 86.745 KK yang tersebar di seluruh provinsi di Indonesia. Di antara ribuan konflik tersebut, konflik di lahan perkebunan masih menjadi penyumbang angka tertinggi (kompas.com, 2017). Jika tidak segera diselesaikan, konflik-konflik tersebut berpotensi untuk berkembang menjadi konflik yang semakin rentan dan dapat menurunkan citra pemerintah daerah di mata penduduk korban sengketa, seperti yang terjadi pada kasus Kendeng di Rembang baru-baru ini. Di sisi lain, pemerintah daerah sebagai pihak yang secara langsung berhadapan dengan masalah konflik-konflik tersebut merasa kurang berdaya dan menunjukkan keterbatasan bahwa meskipun saat ini adalah zaman otonomi daerah, pada soal sengketa tanah ini kewenangan penyelesaiannya ada di Pemerintah Pusat, baik pada Departemen Kehutanan maupun Badan Pertanahan Nasional (Fauzi, 2008).

Dalam beberapa contoh kasus kecil, Indonesia telah mencoba menerapkan upaya reforma agraria pada tanah-tanah perkebunan. Untuk mengembangkan hak-hak komunal, pemerintah melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN No.9/2015 memperbolehkan komunitas adat dan masyarakat yang hidup dalam kawasan tertentu dengan riwayat penguasaan paling kurang sepuluh tahun atau lebih, apakah terikat sebagai komunitas adat atau tidak, untuk mendaftarkan hak komunal/ulayat.[28] Hak komunal dapat

28 Permen tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu, pada Bab III, pasal 5.

diakui baik di dalam kawasan hutan maupun dalam area perkebunan. Meskipun demikian, masih harus dilihat lebih jauh bagaimana hak-hak komunal di bawah inisiatif ini dapat direkonsiliasikan dengan Hak Guna Usaha (HGU) atau konsesi hutan dan izin perkebunan yang sudah diberikan dalam wilayah tertentu (Robinson & McCarthy, 2016).

Upaya penanganan sengketa agraria, tata ruang, dan pertanahan dilakukan melalui kegiatan inventarisasi dan identifikasi masalah, evaluasi HGU dan HGB (Hak Guna Bangunan) skala besar, menyiapkan saksi dan tim ahli, mempertemukan para pihak yang bersengketa, dan membuat kebijakan mediasi terhadap penanganan sengketa.[29] Pada tahun 2016 baru sebesar 44 persen bidang tanah (lahan) di seluruh Indonesia yang bersertifikat (kabar24, 2017). Lagipula, telah menjadi rahasia umum jika upaya *land reform* yang disertai dengan sertifikasi yang terjadi di desa-desa justru malah sering disewakan bahkan diperjualbelikan. Lahan-lahan tersebut kemudian kembali dikuasai lagi oleh sebagian kecil orang yang lebih kaya di desa. Broker dan makelar tanah muncul mengikuti semua gejala reforma agaria ini (Chrysantini, 2007).

Dulu, negara-negara penghasil padi di Asia seperti Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan sukses dalam menerapkan reforma tanah dan pengelolaannya. Mereka menerapkan pembatasan penguasaan lahan dan mengubah petani penggarap menjadi petani pemilik. Pengalaman reforma agraria jika diterapkan dengan baik akan menghasilkan peningkatan produktivitas yang signifikan, peningkatan kesejahteraan petani dan distribusi pendapatan di desa, serta mengarah pada relasi yang baik dari sektor pertanian dan nonpertanian di desa (Saith 1986; Lipton, 2009 dalam Ambarwati et al., 2016).

Desa-desa di sekitar wilayah tempat Perhutani dan perkebunan besar berada, senantiasa merupakan desa yang dipenuhi oleh petani

29 Rumusan Rapat Kerja Nasional, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional 2015.

tak bertanah (Fauzi, 2008). Penelitian AKATIGA pada (beberapa) desa di Sukabumi yang berada di wilayah perkebunan menemukan bahwa lebih dari 60 persen tanah produktif di desa dikuasai oleh perkebunan negara dan swasta. Petani tak bertanah dan hampir tak bertanah yang berjumlah ratusan bertahun-tahun memanfaatkan lahan perkebunan dengan status HGU untuk ditanami padi dan palawija. Petani di desa tersebut diperbolehkan mengolah tanah HGU dengan harga sewa yang sangat murah, yaitu 25 ribu per 1400 m^2 per tahun. Status tanah perkebunan yang dikelola oleh petani sebagai lokasi sawah tersebut tidak berubah status kepemilikannya.

Meskipun ini telah berjalan lama, petani penyewa tetap rentan akan prospek keberlanjutan pertanian mereka. Mereka bisa saja diberhentikan sebagai petani penyewa dengan alasan penggunaan lahan oleh pihak perkebunan. Memang kerentanan petani penggarap di dataran tinggi jamak terjadi di Indonesia seperti dijelaskan oleh Tania Li: *" Indonesia's Uplands have been constituted, imagined, managed, controlled, exploited and "developed" through a range of discourses and practices"* (1999:1). Selama ini belum ada institusi yang secara nyata mengelola penggunaan tanah-tanah milik negara atau swasta agar bisa dimanfaatkan untuk bertani. Rencana redistribusi lahan sering hanya janji-janji belaka, seperti dikatakan seorang petani di Sukabumi, "Katanya PTPN pernah mau membagikan lahan mereka ke masyarakat, namun hingga saat ini belum pernah terjadi".[30] Sebaliknya, orang atau badan usaha atau *developer* yang ingin mengakses tanah di desa diperbolehkan untuk menyewa (HGU), tetapi tidak perlu dan tidak diperbolehkan untuk memiliki tanah tersebut.

Perhatian yang ditunjukkan oleh pemerintah Jokowi terhadap persoalan agraria masih di atas kertas dalam bentuk kebijakan-kebijakan dan janji-janji. Meski usaha ini pun layak diapresiasi, dalam kenyataannya, banyak rencana atau janji belum juga terwujud secara

30 Wawancara dengan petani penyewa lahan perkebunan di Sukabumi [29 Januari 2017]

maksimal. Selain karena persoalan administrasi kepemilikan lahan dan banyaknya kepentingan yang terlibat dalam persoalan agraria, pemerintah Jokowi juga menghadapi dilema antara memperhatikan persoalan agraria dan rencana besarnya untuk menggenjot pembangunan infrastruktur di masa pemerintahannya yang tinggal dua tahun. Di lapangan, dua soal ini kerap berbenturan dan tak jarang berujung konflik dan mengorbankan para petani.

Pada level desa, penelitian AKATIGA menunjukkan bahwa hampir semua penggunaan Dana Desa digunakan untuk membiayai pembangunan infrastruktur dibandingkan untuk kegiatan pemerataan pendapatan dan pengurangan ketimpangan di desa. Pada tataran nasional, acapkali sektor pertanian harus merelakan tanah produktifnya demi pembangunan infrastruktur seperti yang terjadi di Karawang.[31] Meskipun digadang-gadang sebagai lokasi lumbung padi, tetapi pembangunan infrastruktur yang mengurangi lahan hijau di Karawang sepertinya tidak pernah berhenti. Sementara usaha memindahkan pertanian ke luar pulau Jawa dengan konsep *food estate* selama ini tidak berhasil, seperti halnya dengan semua usaha *food estate* lainnya yang pernah dicoba pada zaman Orde Baru, Orde Lama, maupun zaman kolonial (Savitri, 2015; 2016).[32] Tentu saja, pembangunan infrastruktur penting dilakukan untuk menunjang perekonomian. Sayangnya, dampak langsung dari pembangunan seperti hilangnya lahan produktif sebagai lumbung pangan tidak dapat dihindarkan.

Struktur Penguasaan Tanah

Struktur agraria sektor pangan yang didominasi oleh 'petani kecil' bukan sesuatu yang homogen, merata, atau statis. Data makro

31 Contoh lain juga terjadi pada kasus semen Rembang di Kendeng, kasus bandara Majalengka di Sukamulya, Waduk Jatigede di Sumedang, pembangunan tol lintas Jawa, dll.

32 Lebih lanjut lihat Savitri 2015, 2016

(terutama sensus pertanian) dan berbagai studi mikro menunjukkan adanya heterogenitas besar dalam pola pemilikan dan penguasaan tanah antardaerah. Adapun berbagai penelitian mikro menunjukkan adanya tingkat diferensiasi agraris yaitu: diferensiasi masyarakat tani antara petani pemilik tanah luas, petani pemilik sedang, petani bukan pemilik, dan buruh tani yang tak bertanah (Harahap & Ambarwati, 2015). Dari berbagai sumber data makro maupun mikro terlihat juga dinamika perubahan pola penguasaan atas tanah dan diferensiasi dari waktu ke waktu (Wiradi & White 1989; Bachriadi & Wiradi 2011; Ambarwati et al., 2016).

Data BPS (2013) menunjukkan bahwa lebih dari 50 persen petani di Indonesia merupakan petani *gurem* yang hanya mengelola tanah pertanian kurang dari 0,5 ha. Mereka merupakan para petani yang selama ini menyediakan pangan nasional dari petak-petak sawah yang kecil. Meskipun data BPS menyebutkan jumlah Rumah Tangga Petani (RTP) menurun drastis dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir, tetapi penurunan itu tidak signifikan terjadi pada pertanian pangan. Selama ini, mereka bertahan terus menanam meskipun belum ada kebijakan proteksi harga beli gabah petani yang efektif dari pemerintah. Padahal di sisi lain, mereka harus membayar mahal ongkos produksi yang semakin meningkat.

Penguasaan tanah yang tidak merata juga rentan terhadap alih fungsi lahan sehingga dapat memengaruhi produksi pangan. Semakin tingginya laju konversi kepemilikan tanah menyebabkan ketiadaan akses atas tanah oleh petani tak bertanah dan hampir tak bertanah. Mereka harus menyediakan pangan dengan menanggung biaya yang tinggi karena tidak adanya kemudahan akses atas tanah. Dengan demikian, penguasaan tanah yang tidak merata dapat meningkatkan kemiskinan di perdesaan dan monopoli pendapatan oleh pemilik lahan luas.

Khususnya di Pulau Jawa, pertanian didominasi oleh petani skala kecil dengan status bagi hasil (Ambarwati et al., 2016).[33] Sementara

33 Lebih lanjut lihat Ambarwati et. al., 2016

itu, konsentrasi kepemilikan tanah berada pada segelintir orang di desa. Selain itu, tingkat ketimpangan dalam penguasaan tanah tidak berbanding lurus dengan luas atau sempitnya lahan yang tersedia pada masing-masing desa. Ketimpangan penguasaan lahan tidak hanya terjadi di luar Jawa dengan ketersediaan lahan yang masih luas. Namun, hampir merata pada desa-desa di Jawa yang memiliki lahan produktif dalam jumlah yang terbatas. Penelitian AKATIGA di banyak desa di Jawa, Sulawesi Selatan, dan Lampung memperlihatkan terjadinya ketimpangan penguasaan tanah yang sama. Pada desa-desa tersebut, orang terkaya hampir memiliki semua tanah produktif yang ada. Di Karawang, misalnya, terdapat satu rumah tangga petani yang menguasai 25 persen dari total luas tanah produktif di desanya.[34] Lebih dari itu, di salah satu desa di Wajo, Sulawesi Selatan, terdapat satu rumah tangga petani yang memiliki 67 persen dari total tanah produktif di desa (Ambarwati dkk., 2016).

Selain itu, akses terhadap tanah juga menjadi persoalan bagi generasi muda yang ingin bertani. Tingginya harga tanah akibat kepemilikan *absentee* dan objek spekulasi menyebabkan mereka semakin sulit mengakses tanah sebagai modal dalam melakukan ekonomi produktif di perdesaan. Tentang hal ini, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) menyebutkan telah terjadi "krisis regenerasi petani" dari petani tua ke generasi muda di desa sebagai persoalan serius di perdesaan.[35] Kaum muda desa yang melakukan migrasi ke luar desa untuk mendapatkan pekerjaan di luar sektor pertanian ternyata salah satunya disebabkan oleh kesulitan mereka dalam mengakses tanah pertanian. Bagi anak muda yang berpotensi mendapatkan warisan karena orang tuanya merupakan pemilik lahan luas harus menunggu waktu lama dalam mengakses lahan tersebut.

34 Penelitian Perubahan Agraria oleh Universitas Sydney dan AKATIGA. Saat ini sedang dalam penulisan laporan.

35 http://lipi.go.id/lipimedia/single/lipi:-krisis-regenerasi-petani-masalah-serius-di-perdesaan/10832

Sekalipun mereka bermigrasi, sebagian dari mereka akan kembali ke desa untuk bertani pada saat mereka telah memiliki akses atas tanah baik melalui warisan maupun melalui cara penguasaan lain seperti menyewa dan membeli.

Gambaran tersebut menunjukkan masih terbatasnya akses dari sebagian besar petani dan pemuda di Indonesia terhadap lahan pertanian. Akses tidak hanya dipahami sebagai hubungan kepemilikan tetapi juga menyangkut siapa yang sebenarnya menguasai dan menikmati keuntungan dari sumber daya serta dinamika proses yang memungkinkan hal itu terjadi (Peluso & Ribot, 2003). Dalam hal ini, akses atas tanah merupakan suatu kemampuan untuk mendapatkan keuntungan dari tanah, dengan segala relasi sosial yang menyertainya. Umumnya, tanah-tanah luas yang dimiliki oleh sebagian kecil orang di desa atau *absentee* dikerjakan oleh petani penggarap (*pemaro*). Dalam struktur penguasaan tanah seperti itu, pengambilan keputusan mengenai keberlanjutan pengelolaan tanah garapan sangat bergantung kepada pemilik lahan. Dampak lebih jauh dari struktur seperti ini dapat memunculkan kecenderungan "*value capture*", yaitu peralihan penguasaan tanah dari golongan satu ke golongan lain terjadi pada sebagian kecil orang yang menguasai tanah di desa. Dengan kata lain, kesempatan sebagian besar petani kecil untuk dapat mengakses lahan tersebut menjadi semakin kecil. Ketimpangan akses tanah selain mengancam keberlanjutan produksi pangan domestik juga berakibat buruk pada penyebaran kesempatan kerja dan pendapatan pada sektor pertanian serta ekonomi desa secara umum.

Penguasaan tanah bukan satu-satunya modal dalam melakukan akumulasi di desa. Hubungan antara pola penguasaan tanah, distribusi pendapatan rumah tangga, dan akumulasi modal (yang telah menjadi bahan perdebatan sejak tahun 1980-an) tampaknya juga telah mengalami perubahan dan tidak selalu mengikuti model 'klasik' ketika pertanian dan nonpertanian cenderung berkorelasi positif seperti yang ditemukan di desa-desa Survey Agro Ekonomi oleh Wiradi

dan White (Wiradi & White, 1989b dalam Harahap & Ambarwati, 2015). Meskipun sudah bergeser, tetapi pola ini masih ditemukan di beberapa desa seperti yang terjadi di salah satu desa di Kabupaten Wajo, Sulawesi Selatan ketika pemilik lahan luas dengan *income* besar di sektor pertanian juga memiliki pendapatan yang besar di sektor nonpertanian. Pemilik mesin *combine harvester* baik dari skema bantuan maupun milik pribadi adalah penguasa tanah di desa. Kepemilikan alat produksi seperti mesin pemanen yang diperkenalkan oleh bantuan pemerintah pada tahun 2012 turut menjadi alat akumulasi pendapatan yang kemudian mempertajam kesenjangan di desa (AKATIGA, 2015). Alih-alih digadang sebagai program peningkatan produktivitas padi, *combine harvester* malah menciptakan ketimpangan hingga di level desa. Dalam hal ini, modernisasi pertanian industri telah mendorong semakin menguatnya konsentrasi aset dan penghasilan di segelintir orang, sementara kesejahteraan mayoritas penduduk tidak menjadi lebih baik, bahkan merosot (White & Wiradi, 2009[1989a]).

Pemilikan alat produksi pertanian dengan harga yang sangat tinggi hanya mampu dilakukan oleh pemilik lahan luas di desa. Di samping memiliki hasil panen yang melimpah, mereka yang memiliki lahan luas juga lebih mampu mengakses kredit yang ditawarkan oleh lembaga perbankan dibandingkan dengan petani lahan sempit apalagi petani tak bertanah. Pemilik lahan luas sangat potensial menjadi subjek yang dominan melakukan akumulasi modal di desa dan melakukan berbagai diversifikasi usaha seperti industri kecil, perdagangan, pengolahan hasil pertanian, akuisisi tanah, dan rentenir. Mereka juga membiayai pendidikan anak lebih tinggi, mengonsumsi barang mewah sebagai tanda yang paling terlihat dari pertumbuhan diferensiasi kekayaan dan gaya hidup antara kaya dan miskin meskipun tingkat kemiskinan absolut itu sendiri menurun dan pertumbuhan pendapatan pertanian dan nonpertanian relatif cepat (Wiradi & White, 1989b). Lebih lanjut, hal tersebut juga mengindikasikan bahwa meskipun ketimpangan, terutama di perdesaan, begitu nyata, tidak benar-benar dijadikan

pertimbangan dasar bagi pemerintah ketika mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan pertanian dan pengurangan ketimpangan di perdesaan.

Fungsi Sosial Tanah

Tanah merupakan jaring pengaman yang penting bagi masyarakat desa terlebih ketika tidak ada lagi/terbatasnya sumber daya yang lain. Penguasaan lahan merupakan isu strategis di desa. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, menyatakan bahwa terdapat makna sosial yang melekat dalam sumber daya tanah. UU itu mengamanatkan bahwa distribusi penguasaan tanah harus merata dan tidak boleh dikendalikan oleh mekanisme pasar melalui para spekulan. Sebelum lahirnya UUPA, ketentuan mengenai fungsi sosial ini diatur dalam pasal 26 ayat (3) UUDS 1950 yang menyatakan, "*Hak milik itu adalah fungsi sosial.*"

UUPA menekankan aspek sosial yang adil dalam penguasaan tanah. Prinsip ini berarti bahwa setiap hak atas tanah yang ada pada seseorang tidak dibenarkan untuk dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata demi kepentingan pribadi, apalagi sampai merugikan masyarakat. Fungsi sosial hak atas tanah ini sejalan dengan cita-cita Indonesia dalam mencapai kesejahteraan umum dan keadilan sosial yang tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945 yang berbunyi: *bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

Hanya saja, bertolakbelakang dengan nilai-nilai ideal itu, pada kenyataannya penguasaan terhadap tanah (pertanian) menunjukkan ketimpangan yang berarti penguasaan tanah jelas tidak merata. Polarisasi penguasaan tanah banyak terjadi di desa-desa di Indonesia. Luas lahan yang tersedia di masing-masing desa hanya dikuasai sebagian kecil orang. Distribusi tanah yang tidak merata pada beberapa desa sudah mengkhawatirkan dari segi keadilan agraris maupun efisiensi sosial. Lebih parah lagi, di bebarapa daerah *absentee* telah menguasai

sebagian besar tanah di desa.

Pada masa Orde Baru, meskipun polarisasi kelas telah terjadi di pedesaan, tetapi itu tidak diiringi dengan aksi protes terbuka, apalagi aksi okupasi tanah dari kaum tak bertanah (Fauzi, 2008). Hingga saat ini, polarisasi dan *absentee* marak terjadi di desa tanpa ada upaya pencegahan yang nyata. Gejala pemilikan dan penguasaan tanah oleh *absentee* terjadi secara signifikan dan mengarah kepada polarisasi (kelas) sehingga mengakibatkan pola usaha tani skala kecil merata, tetapi ketimpangan distribusi masih tetap ada. Penguasaan lahan oleh *absentee* memunculkan lebih banyak usaha tani kecil dengan sistem bagi hasil. Sementara petani bagi hasil harus menanggung beban produksi, perputaran uang tidak banyak terjadi di desa karena sebagian hasil produksi menjadi milik *absentee* yang tidak tinggal di desa.

Pemilikan lahan oleh *absentee* di antaranya dilakukan oleh para pemodal di luar desa yang melakukan pembelian tanah di desa dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan tinggi di kemudian hari. Sebagai contoh, di Karawang dalam beberapa waktu belakangan ini marak terjadi jual-beli sawah di desa karena dampak dari rencana pembangunan pelabuhan barang pada setidaknya empat desa penghasil padi di sana.[36] Pemodal datang untuk membeli tanah dengan harga tinggi karena melihat prospek harga tanah yang akan terus meningkat tajam akibat dampak pembangunan pelabuhan. Mereka berani memberi tanah luas sebagai upaya mencari keuntungan harga jual yang lebih tinggi. Penguasaan tanah luas oleh *absentee* seperti ini sangat buruk bagi keberlanjutan pertanian di desa.

Penguasaan sawah-sawah luas oleh *absentee* menciptakan kelas petani penggarap yang lebih banyak. Terjadi peralihan nilai dari sawah produktif kepada pemilik alat produksi yang berada jauh di luar desa yang notabene tidak melakukan proses produksi. Gejala pemilikan dan penguasaan tanah oleh *absentee* yang mulai signifikan di berbagai

36 Penelitian Perubahan Agraria oleh Universitas Sydney dan AKATIGA. Saat ini sedang dalam proses penulisan laporan.

desa ini telah mengarah pada polarisasi sehingga mengakibatkan pola usaha tani skala kecil masih merata karena masih terbukanya sistem bagi hasil, tetapi tetap menunjukkan ketimpangan distribusi. Kepemilikan lahan luas di perdesaan tidak serta merta menyebabkan timbulnya kelas petani luas, tetapi lebih banyak dipergunakan untuk memperbesar tingkat sewa/bagi hasil sebagai lahan yang dibagi-bagi kepada petani penggarap (Harahap & Ambarwati 2015; Ambarwati dkk., 2016).

Meskipun BPS beranggapan bahwa petani dengan lahan kurang dari 1.000 m^2 lebih tepat disebut bukan-petani dan banyak teknokrat yang memiliki opini bahwa usaha tani dengan luas penguasaan lahan kurang dari 2.500 m^2 atau 5.000 m^2 perlu dialihkan ke sektor lain yang mendukung konsolidasi dan *corporate farm,* tetapi selama ini mereka masih bisa bertahan. Dari hasil penelitian AKATIGA, petani yang memiliki akses terhadap tanah garapan seluas 500 m^2 telah mampu memiliki TV, motor, dan membiayai anak sekolah hingga tamat SMA ataupun perguruan tinggi[37].

Ketentuan UUPA yang melarang pemilikan tanah *absentee* perlu dipertahankan dan, yang lebih penting, diberlakukan agar lebih memenuhi aspek efisiensi sosial. Penguasaan tanah luas oleh *absentee* sebagai sumber spekulasi akan merugikan ekonomi desa karena hasil sewa atau bagi hasil tidak beredar lagi di dalam ekonomi desa. Selain itu, kehadiran *absentee* jelas membuat harga tanah melonjak sehingga menjadi di luar jangkauan orang kecil dan kaum muda.

Meski gejala umum menunjukkan bahwa aspek sosial kepemilikan tanah kerap diabaikan, ada juga beberapa daerah yang masih memperhatikan dan menjalankan prinsip-prinsip sosial tersebut, salah satunya adalah desa-desa di Kulonprogo. Di Kulonprogo, tanah-tanah produktif berupa sawah yang ada di dalam desa tidak boleh dibeli oleh orang luar dengan batas jarak minimum 12 km atau orang yang tinggal

37 Untuk penjelasan lebih rinci tentang ini silakan lihat tulisan Ben White di buku ini.

di luar kecamatan. Aturan ini telah ditetapkan sebagai kebijakan pemerintah desa (Perdes). Hal ini sangat berbeda dengan desa-desa di Jawa Barat. Sawah-sawah yang ada di dalam desa sebagian besar sudah dikuasai oleh orang-orang kota. Tanah dibeli sebagai objek spekulasi.

Sebagaimana dikemukakan oleh Bonnie Setiawan (dalam Bachriadi, 1997), sebagai objek spekulasi, tanah tidak mampu digunakan secara produktif oleh petani, melainkan dijarah oleh kelas-kelas di kota bagi kepentingan spekulasi dan investasi nonproduktif. Tanah dijadikan objek komoditas dan dijadikan dasar bagi akumulasi primitif modal awal dengan mekanisme *land grabbing* (pengambilan tanah secara brutal), yang kemudian dijual kembali atau dimasukkan ke dalam mekanisme pasar tanah. Dalam konteks yang lebih luas, David Harvey (2003) memiliki kekhawatiran pada akumulasi melalui perampasan dan mekanisme pasar yang berlebihan ketika perubahan kepemilikan, akumulasi modal, serta pertukaran komoditas berubah menjadi hubungan yang eksploitatif dalam kekuasaan kelas. Dengan demikian, petani tak bertanah atau hampir tak bertanah semakin rentan dalam hubungan kelas yang tidak setara.

Land Reform from the Ground: Praktik Baik Kebijakan Agraria di Level Desa

Meskipun persoalan agraria di Indonesia masih diperdebatkan dan implementasinya masih jauh dari harapan, terdapat beberapa contoh baik di tingkat lokal yang telah relatif berhasil mewujudkan kebijakan-kebijakan agraria yang berdampak positif bagi para petani kecil. Beberapa desa tersebut telah menerapkan kebijakan-kebijakan agraria yang positif sebagai langkah nyata dalam mengikis kesenjangan antara pemilik lahan luas dengan petani tanpa tanah di dalam desa. Salah satunya adalah upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah desa Sidosari[38] di Kebumen yang memberikan prioritas penyewaan

38 *Pseudoname.*

tanah kas desa bagi warga miskin di desa (Harahap & Ambarwati, 2015). Pemerintah desa di sana mengupayakan pengelolaan tanah kemakmuran desa untuk peningkatan pendapatan petani tanpa lahan (buruh tani) dengan cara membagi lahan garapan. Tanah kemakmuran dan bengkok desa disewakan kepada petani tak bertanah dengan sistem bayar panen. Selain sebagai upaya pemerataan pendapatan, ini juga bertujuan untuk mencegah pemilik tanah luas membeli lebih banyak lagi tanah di desa.

Model Sidosari telah diterapkan sebelum adanya Undang-Undang Desa. Peluang menerapkan sistem penguasaan tanah yang lebih pro warga miskin ini lebih terbuka lebar pasca UU Desa diterbitkan. Berdasarkan UU tersebut, desa memiliki kewenangan yang lebih besar dalam memerintah dan mengatur keuangan sendiri. Sumber keuangan yang dapat diakses oleh desa semakin meningkat. Kesejahteraan staf desa meningkat dengan sumber penggajian yang lebih pasti. Dengan demikian, tanah bengkok pegawai pemerintah desa dapat lebih dialihkan untuk kesejahteraan warga miskin desa sebagai sumber pendapatan mereka. Pemerintah desa juga berpeluang meningkatkan cadangan tanah desa yang keberadaannya masih simpang siur dan belum diinventarisasi ulang oleh desa. Tanah-tanah desa yang masih berada di tangan-tangan pribadi bisa dibeli dengan *Dana Desa* sehingga kembali menjadi milik desa sebagai stok tanah publik yang dapat dikelola untuk meningkatkan kesejahteraan warga.

Akses terhadap tanah menjadi hambatan utama bagi generasi muda untuk memulai bertani. Di sebagian besar desa di Indonesia, sistem kepemilikan tanah yang tidak adil, membuat kaum muda tidak memiliki kesempatan untuk menjadi petani – paling tidak selama mereka masih muda. Jumlah petani yang tidak memiliki lahan kian bertambah dan petani yang memiliki sendiri lahan yang diolahnya tidak mencapai setengah dari jumlah seluruh petani yang ada. Orang-orang yang berkesempatan untuk memiliki tanah saat mereka masih muda hanyalah orang yang berasal dari keluarga kaya dan memiliki

lahan yang luas. Namun, pada umumnya keturunan dari keluarga kaya tersebut memilih untuk melanjutkan pendidikan di perguruan tinggi dan meniti masa depan melalui pekerjaan yang memberikan gaji tetap. Mereka mungkin suatu saat akan mewarisi dan memiliki tanah orang tuanya, tetapi mereka akan menggunakannya sebagai sumber pendapatan melalui sewa. Mereka tidak tertarik untuk mengolah sendiri tanah tersebut. Di sisi lain, kaum muda yang berasal dari keluarga petani sederhana mempunyai kemungkinan untuk mewarisi sebidang tanah. Sayangnya, lahan yang dimiliki orang tua mereka terlalu kecil sehingga tidak mungkin untuk menyerahkan sebagian lahan tersebut bagi anak-anaknya ketika mereka masih muda. Mereka mungkin telah berusia sekitar empat puluh atau lima puluh ketika akhirnya menerima tanah dari orang tua mereka. Bagi kaum muda yang orang tuanya tidak memiliki lahan, kesempatan yang ada hanyalah menjadi petani penggarap atau buruh tani, kecuali mereka dapat menemukan cara lain untuk memiliki sebidang tanah (AKATIGA & White, 2015).

Salah satu desa di Kulonprogo bagian utara telah memberikan akses tanah kas desa kepada kelompok muda untuk dikelola sebagai kegiatan ekonomi produktif bersama. Karang Taruna tingkat dusun mendapatkan prioritas menyewa tanah kas desa. Meskipun prioritas sewa tanah bagi kelompok muda ini belum menjadi kebijakan yang tetap di desa ini karena keterbatasan luas tanah dan harus berbagi dengan warga desa lain, tetapi inisiatif ini disambut baik oleh kelompok muda. Bagi anak muda, akses terhadap tanah merupakan kendala utama bagi mereka untuk memulai usaha tani. Harga tanah yang tidak masuk akal terlebih jika dibandingkan dengan penghasilan mereka selama ini. Sangat kecil kemungkinan mereka dapat membeli tanah dalam waktu kurang dari sepuluh tahun. Pada tingkat lokal, pemerintah desa ini telah mengurangi keterbatasan akses tanah bagi generasi muda melalui prioritas lelang tanah kas desa.

Perlu kebijakan level desa yang tidak mengesampingkan

kepentingan dan pendapat anak muda yang berkeinginan positif membangun desa melalui pertanian. Pertanian di desa masih menjadi sektor penyerap lapangan pekerjaan terbesar. Dalam hal ini, menjadi petani bukan berarti tidak bisa melakukan pekerjaan lain. Justru, sebagian besar petani di desa tidak hanya menjalankan profesi tunggal sebagai petani saja melainkan mereka melakukan multi pekerjaan. Setidaknya, melalui usaha ekonomi produktif pertanian yang dikerjakan oleh kelompok muda desa telah mampu mengajak anak muda desa turun bersama mengerjakan tahapan produksi secara bergantian antara laki-laki dan perempuan.

Contoh-contoh baik kebijakan (dan praktik) agraria di level desa ini memberikan sedikit harapan di tengah terkatung-katungnya upaya reforma agraria yang dijalankan dari atas. Contoh-contoh seperti ini dapat direplikasi di desa-desa lain dengan dukungan pemerintah daerah. Dari segi kebijakan, praktik seperti yang dijalankan di Kulonprogo dan Kebumen ini berpeluang untuk meluas dengan adanya UU Desa. UU ini memberikan celah bagi desa untuk berinovasi termasuk dalam hal redistribusi lahan. Adanya UU Desa yang memungkinkan desa memiliki dana besar (maksimal 1,4 M) dapat digunakan sebagai sumber dana bagi desa untuk semakin memperluas tanah kas desa yang dikelola untuk kemakmuran petani generasi muda dan petani lahan sempit (mengikuti prinsip *collective ownership, individual use rights*) (Ambarwati dkk., 2015)[39]. Pemerintah desa juga dapat menerapkan peraturan agraria melalui pembatasan penguasaan tanah yang sesuai dengan keadaan setempat pada tingkat lokal tanpa harus menunggu peraturan yang lebih bersifat nasional.

Akan tetapi, kebijakan redistribusi lahan yang lebih memprioritaskan warga miskin dan generasi muda ini perlu melihat konteks lokal, baik dari segi politik maupun ketersediaan lahan. Banyak desa-desa yang sudah tidak memiliki tanah kas desa sebagai warisan pemerintah desa sebelumnya. Tanah kas desa juga sering dijadikan alat politik

39 Ambarwati et. al., 2016

sebagai janji atas dukungan politik. Selain itu, penggunaan sebagian *Dana Desa* untuk menambak stok tanah milik desa perlu berhati-hati dalam penerapannya. Meskipun berpotensi untuk pemerataan pendapatan di desa namun hingga saat ini alokasi penggunaan *Dana Desa* masih lebih banyak untuk pembangunan infrastruktur. Hal ini terjadi sebagai pemenuhan atas kebijakan-kebijakan turunan dari UU Desa yang dilakukan oleh pemerintah desa.

Daftar Pustaka

AKATIGA & Ben White (2015). Would I Like to be a Farmer?. *Inside Indonesia,* 120 (April-Juni).

Ambarwati, Aprilia, Ricky Ardian Harahap, Isono Sadoko, & Ben White (2016). Land Tenure and Agrarian Structure in Regions of Small-Scale Food Production. Dalam Robinson, Kathryn dan John McCarthy (eds.), *Land and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignty*. Singapura: ISEAS Press, hal. 265-294.

Bachriadi, Dianto, & Gunawan Wiradi (2011). Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia. Bandung : ARC, Bina Desa, dan KPA.

Badan Pertanahan Nasional (2015). *Rumusan Rapat Kerja Nasional.*

Bonnie Setiawan (1997). Pembaruan Agraria, Suatu Tinjauan Konseptual. Dalam Dianto Bachriadi dkk. (ed.) *Reforma Agraria : Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI dan KPA.

BPS (2013). *Sensus Pertanian 2013: Angka Propinsi Hasil Pendaftaran Rumah Tangga (Angka Sementara)*, Jakarta: Statistik Indonesia (BPS).

Chrysantini, Pinky (2007). *Berawal dari Tanah: Melihat ke dalam Aksi Pendudukan Tanah*. Bandung: Yayasan AKATIGA.

Fauzi, Noer (2008). Dari Okupasi Tanah Menuju Pembaharuan Agrari: Konteks dan Konsekuensi dari Serikat Petani Pasundan (SPP) di Garut Jawa Barat. Dalam S.M.P Tjondronegoro dkk. (eds.), *Dua Abad Penguasaan: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, Kakarta : Yayasan Obor Indonesia, hal. 433-482.

Harahap, Ricky Ardian & Aprilia Ambarwati (2015). Tanah untuk

Penggarap? Penguasaan Tanah dan Struktur Agraris di Beberapa Daerah Penghasil Padi. *Jurnal Analisis Sosial,* 19 (1), Bandung: AKATIGA, hal. 11-26.

Harvey, David (2003). *The New Imperialism.* New York: Oxford University Press.

Kabar24 (2017). *Sertifikasi Lahan: Baru 44% Tanah di Indonesia Miliki Sertifikat.* 16 Oktober 2016. Online, diakses pada 9 April 2017 dihttp://kabar24.bisnis.com/read/20161016/16/592936/sertifikasi-lahan-baru-44-tanah-di-indonesia-miliki-sertifikat

Kompas.com (2017). *Konflik Agraria Naik Hampir Dua Kali Lipat pada 2016.* 5 Januari 2017. Online, diakses pada 10 April 2017 di http://nasional.kompas.com/read/2017/01/05/15230131/konflik.agraria.naik.hampir.dua.kali.lipat.pada.2016

Li, Tania Murray (1999). *Transforming the Indonesian Uplands.* English: Routledge.

Nielson, Jeff (2016). Agrarian Transformation and Land Reform in Indonesia. Dalam Robinson, Kathryn dan John McCarthy (eds.) *Land and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignty.* Singapura: ISEAS Press, hal. 245-264.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No.9/2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Kemasyarakatan Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu.

Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian (2014). *Statistik Ketenagakerjaan Sektor Pertanian Tahun 2014.* Sekretaris Jenderal Kementerian Pertanian.

Robinson, Kathryn & John McCarthy (2016). Land, Economic Development, Social Justice and Environmental Management in Indonesia: The Search for the People's Sovereignty. Dalam *Land and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignty*, Singapura: ISEAS Press, hal. 1-31.

Savitri, A. Laksmi & Khidir M. Prawirosusanto (2015). Kebun Pangan Skala Luas di Ketapang: Menggambar Angan-angan tentang Surplus Produksi. *Jurnal Analisis Sosial,* 19(1), hal. 57-72.

Savitri, A. Laksmi & Susanna Price (2016). Beyond Special Autonomy and Custumary Land Rights Recognition: Examining Land Recognitions and the Production of Vulnerabilities in Papua. Dalam Robinson, Kathryn dan John McCarthy (eds.), *Land and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignty*, Singapura: ISEAS Press, hal. 343-361

UU No. 5 Tahun 1960 Undang-Undang Pokok Agraria.

UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

White, Benjamin & Gunawan Wiradi (eds.) (2009 [1989a]). *Reforma Agraria dalam Tinjauan Komparatif: Hasil Lokakarya Kebijakan Reforma Agraria di Selabintana.* Bogor: Brighten Institute.

Wiradi, Gunawan & Benjamin White (1989b). Agrarian and Nonagrarian Bases of Inequality in Nine Javanese Villages. Dalam Hart, Gilian, A. Turton & Ben White (eds.) *Agrarian Transformation: Local Processes and the State in Southeast Asia.* Berkeley: University of California Press, hal. 266-302.

LIPI (2015). LIPI: *Krisis Regenerasi Petani, Masalah Serius di Perdesaan.* 5 Oktober 2015. Online, diakses pada 8 April 2017 di

http://lipi.go.id/lipimedia/single/lipi:-krisis-regenerasi-petani-masalah-serius-di-perdesaan/10832.

Mengembangkan Institusi Ekonomi Perdesaan: Belajar dari Pengalaman

Charina Chazali

Dengan mengambil dua kasus institusi ekonomi yang ada di perdesaan, artikel ini bertujuan memberikan gambaran pentingnya memperhitungkan dimensi institusional dalam pengembangan ekonomi perdesaan. Memahami bagaimana kondisi dan dinamika institusi yang ada merupakan salah satu kunci paling penting yang menentukan keberhasilan dan kegagalan pengembangan ekonomi perdesaan. Akan tetapi pada kenyataannya hal tersebut sering diabaikan dalam pembuatan kebijakan maupun implementasinya di tingkat paling bawah.

Banyak investasi dan program untuk meningkatkan ekonomi di desa, terutama saat ini dimana perdesaan sangat disorot oleh pemerintah yang di antaranya terwujud dalam target–target Nawacita maupun munculnya Undang–Undang Desa di tahun 2014. Akan tetapi, banyak pula kebijakan yang dibuat mengabaikan kondisi spesifik institusi-institusi yang berjalan di perdesaan. Saya berargumen bahwa lembaga lama bentukan pemerintah seperti Kelompok Tani (Poktan) dan Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) yang diasumsikan sebagai bentuk terbaik pengorganisasian petani di tingkat lokal, ternyata tidak banyak yang solid dan benar–benar mewadahi kebutuhan petani (terutama petani kecil). Alasan utama yang menyebabkan ini terjadi

adalah kondisi struktur dan dinamika masyarakat desa itu sendiri, ketika dinamika internal suatu institusi di tingkat lokal mencerminkan struktur kuasa, hierarki, dan ketimpangan yang ada di masyarakat sekitarnya.

Penelitian AKATIGA menunjukkan hampir seluruh Gapoktan dan Poktan di desa penelitian, jika tidak berkontribusi dalam meningkatkan ketimpangan, bukanlah institusi yang mampu menjawab kebutuhan nyata petani kecil dan miskin. Akan tetapi, terdapat contoh baik dari institusi kelompok bukan intervensi pemerintah, meski levelnya kecil, yang berjalan konkrit sesuai dengan kebutuhan anggota bersama. Karena itu, keduanya merupakan kontras yang seharusnya menjadi pembelajaran bagi program pengembangan ekonomi desa, terutama Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) yang merupakan primadona baru institusi ekonomi di perdesaan yang di sisi lain masih problematik.

Tulisan ini dimulai dengan mendefinisikan secara sederhana konsep institusi serta bagaimana konsep ini akan digunakan dalam tulisan. Setelah itu, untuk memberikan gambaran di lapangan, di bagian selanjutnya akan dipaparkan dua contoh kasus institusi ekonomi desa yang berjalan dengan baik maupun tidak dan menjelaskan mengapa kondisinya demikian. Gambaran ini sebagian besar diambil dari penelitian-penelitian AKATIGA terkait perubahan sosial perdesaan yang dilakukan dalam beberapa tahun terakhir di Indonesia. Di akhir tulisan, terdapat beberapa pertanyaan mendasar tentang pentingnya memperhitungkan dimensi institusional dalam mengembangkan BUM Desa agar dapat menjawab kebutuhan masyarakat. Meskipun begitu, tulisan ini memiliki keterbatasan, yaitu jumlah kasus yang terbatas di antara banyaknya institusi formal maupun informal yang terdapat di perdesaan.

Definisi Sederhana Institusi dalam Pengembangan Ekonomi Perdesaan

Institusi adalah konsep yang masih diperdebatkan dalam ilmu-ilmu sosial, ekonomi, budaya, dan politik. Satu sisi ada yang melihat institusi sebagai norma/aturan, sementara yang lain mengartikan institusi sebagai praktik dan relasi (Ostrom, 1986). Institusi sering didefinisikan sebagai organisasi, lembaga, asosiasi, kelompok, sampai keluarga; ia juga sering diperlakukan sebagai aturan, norma, serta strategi yang diadopsi oleh individu dalam berperilaku di suatu organisasi atau kelompok. Lokus perdebatan tentang institusi juga terjadi antara sudut pandang yang mendefinisikan institusi secara "normatif" (bagaimana institusi seharusnya berjalan) versus sudut pandang yang melihatnya secara "nyata" (melihat yang sebenarnya terjadi dan penyebabnya).

Sementara itu, Douglas North (1992) mengartikan institusi sebagai aturan permainan dalam suatu masyarakat yang mempengaruhi interaksi manusianya/anggota masyarakat di dalamnya. Institusi bisa terdiri dari seperangkat aturan formal, tertulis, norma, dan aturan tidak tertulis, serta kebiasaan. Dalam kerangka North tersebut, institusi tidak sama dengan organisasi karena organisasi merupakan kelompok yang terdiri dari para pemain yang punya tujuan bersama yang akan dicapai. Meskipun karya North terutama mengacu pada kajian ekonomi global, pasar, dan politik, tetapi banyak darinya yang dapat dipelajari untuk mengidentifikasi/mengetahui prasyarat menciptakan institusi yang efektif.

Menurut North, salah satu bagian penting dalam institusi adalah aturan. North juga menyatakan bahwa institusi tersusun dari aturan formal (misalnya hukum, undang-undang, regulasi), hambatan informal (kesepakatan, norma, dan perilaku), dan penegakan dari kedua hal sebelumnya (North, 1992). Dia mengatakan bahwa dalam setiap institusi, terdapat aturan formal dan informal. Aturan formal bagi North bisa diubah dalam waktu sangat cepat tetapi tidak dengan

norma/aturan informal yang perubahannya harus bertahap. Hal ini juga menjawab pertanyaan mengapa dalam satu kondisi yang memiliki suatu aturan dan sistem yang sama, tetapi dapat menghasilkan implementasi yang berbeda.

Definisi lain institusi yang relevan untuk tulisan ini dikemukakan oleh Hodgson (2006). Ia mengartikan institusi sebagai *"…social rule-systems, not simply rules. Institutions are systems of established and embedded social rules that structure social interactions."* Hodgson kemudian menambahkan bahwa institusi tidak hanya dilihat sebagai aturan atau norma maupun perilaku atau kebiasaan (*habit)* yang ada dalam diri seseorang, suatu organisasi, dan entitas lainnya. Namun, institusi juga merupakan suatu sistem yang sudah mapan dimana aturan-aturan sosial yang tertanam turut memengaruhi interaksi sosial.

Definisi di atas merupakan kritikan atas definisi institusi dari Douglas North yang menurut Hodgson terkesan terlalu membedakan antara organisasi sebagai aktor dengan aturan dan norma itu sendiri (Hodgson, 2006). Menurut Hodgson, pembedaan antara formal dan informal merupakan hal penting, tetapi pembedaan itu membingungkan beberapa penulis pasca North, misalnya banyak yang mengartikan aturan formal yang disebutkan North sebagai aturan legal atau yang tertulis. Namun, Hodgson berargumen bahwa informal bukanlah lawan kata dari aturan legal atau formal karena aturan informal pun belum tentu bersifat ilegal. Ditambah lagi, pembedaan tegas antara formal dan informal bisa berujung pada kesalahan analisis karena berjalannya institusi formal selalu bergantung pada aturan–aturan tidak legal dan norma–norma implisit. Akan tetapi, meskipun sangat penting, insentif dan sanksi/hukuman untuk membuat institusi berjalan tidak sesuai jika hanya dikaitkan pada aturan, kebiasaan, dan norma. Jika hanya berpatok pada aturan dan norma, tidak akan menjawab mengenai kapasitas individu dalam bertindak dan mengevaluasi sanksi dan insentif yang diberikan kepadanya sehingga sulit untuk menjelaskan mengapa individu memandang insentif dan

sanksi secara serius atau tidak.

Salah satu argumen terpenting yang ditekankan oleh Hodgson adalah pentingnya menghindari bias dalam kajian institusi saat karakteristik tertentu yang terdapat dalam suatu institusi digeneralisasi sedemikian rupa sebagai suatu institusi utuh dan digunakan untuk menjelaskan yang lain. Misalnya, di satu sisi banyak penulis menempatkan institusi sebagai hambatan bagi individu yang terlibat untuk bertindak dan tidak peka terhadap kapasitas (*agency*) dari individu. Akan tetapi, Hodgson menyebutkan bahwa ini tidak dapat dijadikan suatu generalisasi karena baik individu maupun struktur merupakan dua hal yang saling memengaruhi dan harus dipahami bahwa di sinilah institusi terbentuk dan menerus.

Institusi yang Mendukung Efisiensi Sosial[40]

Setelah menguraikan beberapa definisi dan perdebatan tentang konsep institusi, pertanyaan penting selanjutnya yang mungkin timbul adalah, institusi (ekonomi) seperti apa yang paling tepat yang dapat mengembangkan ekonomi masyarakat desa? Pertanyaan ini sebenarnya terlalu sederhana, menimbang kenyataan sosial yang diutarakan di atas. Semua institusi (formal maupun informal) dalam eksistensinya yang nyata akan mencerminkan dinamika masyarakat sekitarnya, maka pertanyaan tadi perlu dijawab dengan pertama-tama memperhatikan konteks dan permasalahan-permasalahan serius seperti apa yang saat ini terjadi di perdesaan di Indonesia. Beberapa permasalahan serius yang dihadapi masyarakat desa saat ini di antaranya adalah ketimpangan kepemilikan, kuasa, kesejahteraan, dan pendapatan; kurangnya lapangan kerja; dan (relatif) rendahnya tingkat produksi yang dihasilkan dari beragam kegiatan ekonomi masyarakat desa. Dengan demikian, institusi dan dukungan yang saat ini diperlukan di perdesaan setidaknya harus memenuhi kriteria sebagai

40 Untuk penjelasan lebih rinci tentang konsep efisiensi sosial silakan tulisan Ben White dalam buku ini.

berikut: (1) mendukung peningkatan produksi; (2) memaksimalkan penyerapan tenaga kerja dan penyediaan mata pencaharian; (3) mendukung distribusi pendapatan yang lebih baik; dan (4) mendukung keberlanjutan lingkungan (White, 2013).

Secara prinsip, kriteria-kriteria tersebut sebenarnya sudah diterapkan sebagai parameter untuk mengukur keberhasilan kebijakan seperti yang juga tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.[41] Pada tataran praktik atau implementasi, prinsip-prinsip seperti yang tertuang dalam RPJMN tersebut diharapkan dapat dijalankan beberapa institusi yang ada di masyarakat terutama di perdesaan. Permasalahannya, perlu dilihat kembali bagaimana institusi-institusi yang dibangun dan diharapkan mampu menjawab kebutuhan di atas.

Bagian berikutnya akan melihat tiga contoh kasus yang saat ini ada di perdesaan dan sejauh mana mereka dapat secara efektif berjalan dan berperan dalam pengembangan ekonomi desa dengan empat prinsip seperti dikemukakan di atas (White, 2013). Contoh kasus yang akan diambil adalah institusi Poktan dan Gapoktan di dua belas desa penelitian, kelompok penebas karet di salah satu desa di Jambi, dan beberapa catatan untuk BUM Desa.

Kelompok Tani (Poktan) dan Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan)[42]

Dalam UU Nomor 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, Poktan adalah kumpulan petani/peternak/pekebun yang dibentuk atas dasar kesamaan kepentingan, kesamaan

41 Di dalam RPJMN 2015-2019, setidaknya dari banyaknya strategi pemerataan dan penanggulangan kemiskinan terdiri atas, 1) Membangun landasan yang kuat agar ekonomi tumbuh menghasilkan kesempatan kerja yang berkualitas; 2) Penyelenggaraan perlindungan sosial yang komprehensif; 3) Perluasan dan peningkatan pelayanan dasar; dan 4) Pengembangan penghidupan berkelanjutan.

42 Seluruh data merupakan hasil penelitian AKATIGA di dua belas desa penghasil padi di tahun 2013 – 2015 (Jawa Tengah, Jawa Barat, Sulawesi Selatan)

kondisi lingkungan (sosial, ekonomi, sumber daya) dan keakraban untuk meningkatkan dan mengembangkan usaha anggota. Adapun Gabungan Kelompok Tani adalah kumpulan beberapa Kelompok Tani yang bergabung dan bekerja sama untuk meningkatkan skala ekonomi dan efisiensi usaha.

Definisi normatif Poktan di atas, juga didukung oleh aturan lain yaitu Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) No 82 tahun 2013 tentang Pedoman Pembinaan Kelembagaan Petani. Permentan menyebutkan bahwa ciri kelompok tani adalah: (a) saling mengenal, akrab dan saling percaya di antara sesama anggota; (b) mempunyai pandangan dan kepentingan yang sama dalam berusaha tani; (c) memiliki kesamaan dalam tradisi dan/atau pemukiman, hamparan usaha, jenis usaha, status ekonomi maupun sosial, bahasa, pendidikan, dan ekologi; (d) ada pembagian tugas dan tanggung jawab sesama anggota berdasarkan kesepakatan bersama. Dari definisi maupun ciri–ciri normatif Poktan ini, tampak bahwa kebijakan ini dibuat dengan pandangan bahwa petani dan perdesaan adalah suatu entitas yang homogen yang dilandasi kebersamaan kepentingan, keakraban, saling percaya, dan sebagainya.

Penelitian–penelitian AKATIGA menunjukkan bahwa desa tidaklah homogen dan jargon tentang sifat akrab, saling percaya, kepentingan yang sama, kesamaan hamparan dan jenis usaha, sampai status ekonomi, perlu dilihat secara kritis. Pada kenyataannya, secara umum struktur agraria di pedesaan di Indonesia lebih didominasi oleh kelompok elit atau petani yang kaya yang memiliki banyak aset dan alat produksi di desa yang, bersama segelintir elite lain, dapat turut berperan dalam pengambilan keputusan strategis di desa yang menyangkut penghidupan banyak penduduk[43].

Misalnya dalam penelitian AKATIGA, di sembilan di antara dua belas desa penelitian, jumlah petani yang tidak memiliki (sebagian atau

43 Elaborasi lebih dalam tentang ketimpangan penguasaan tanah di perdesaan bisa dilihat di tulisan Aprilia Ambarwati di buku ini.

seluruh) tanahnya melebihi jumlah petani pemilik sehingga seluruh desa penelitian memiliki hubungan kerja pertaniannya didominasi oleh bagi hasil, bahkan terdapat desa-desa yang kepemilikan lahan dikuasai hanya oleh beberapa keluarga saja. Sebagai kasus ekstrim, 70 Persen lahan di salah satu desa penelitian di Karawang, Jawa Barat merupakan *absentee* yang tinggal di luar kabupaten, dan kepercayaan pengelolaan tanah mereka diberikan kepada ketua Poktan atau Gapoktan (Harahap & Ambarwati, 2015).

Sistem bagi hasil (dan juga sewa) memungkinkan pemilik lahan bisa mengalihkan risiko kepada penggarap. Jika terjadi gagal panen, seluruh biaya yang telah dikeluarkan menjadi tanggungan si penggarap. Dalam hal ini, hubungan antara pemilik dan penggarap bukan hubungan ekonomi belaka, melainkan menjadi hubungan kuasa yang asimetris dan menyeluruh (yang dikenal dalam ilmu sosial sebagai hubungan patron-klien). Karena itu, kondisi struktur di perdesaan seharusnya wajib menjadi pertimbangan dasar untuk menentukan bagaimana mengembangkan ekonomi desa tanpa mengabaikan dan merugikan kelompok miskin dan marjinal.

Menurut Syahyuti (2007), tujuan awal utama pembentukan dan penguatan Gapoktan (dan Poktan)[44] adalah untuk memperkuat kelembagaan petani yang ada sehingga pembinaan pemerintah kepada petani akan terfokus dengan sasaran yang jelas. Satu dekade yang lalu, Syahyuti telah memberikan peringatan tentang adanya bias kepentingan "atas" untuk menyalurkan dan menjalankan berbagai kebijakan dari luar desa. Pembentukan Gapoktan, menurutnya, meski suatu saat bisa menjadi lembaga yang mewakili kebutuhan petani sebagai *representative institution*, tapi awal terbentuknya bukanlah dari kebutuhan internal secara mengakar. Dalam hal ini, kelembagaan untuk petani dibentuk lebih untuk tujuan distribusi bantuan dan untuk memudahkan kontrol bagi pelaksana program (Syahyuti, 2007).

Penelitian AKATIGA menemukan bahwa Poktan/Gapoktan

44 Dalam karyanya, Syahyuti hanya menyebut Gapoktan.

yang seharusnya merupakan institusi yang melayani petani kecil, fungsinya cenderung dialihkan agar dapat menguntungkan pihak minoritas yang kaya/berkuasa/berpengaruh (Wati & Chazali, 2015). Karena itu, banyak implementasi kebijakan institusional yang tidak terealisasi dengan baik pada tingkat desa sehingga menyebabkan petani kecil kesulitan mencapai hasil panen/produktivitas yang diharapkan. Hampir seluruh Poktan dan Gapoktan di dua belas desa penelitian hanya menjadi aktif ketika akan mendapatkan bantuan, dan "aktif" dalam hal ini biasanya tidak berdasarkan pengambilan keputusan dalam rapat kelompok yang diselenggarakan secara demokratis. Meskipun begitu, beberapa lokasi masih tetap melakukan pertemuan rutin, tetapi biasanya hanya untuk membicarakan waktu tanam, menggunakan bibit apa, serta bantuan yang akan turun.

Jikapun ada Poktan yang mendistribusikan bantuan, lebih diutamakan mereka yang memiliki hubungan keluarga (hubungan kedekatan) antara pengurus dan petani/pemilik tanah luas. Akses terhadap subsidi dan bantuan pertanian padi banyak mengarah pada elit desa yang aktif dalam Poktan dan Gapoktan karena (1) berkuasa/berpengaruh di desa, (2) memiliki jejaring luas, (3) dan memegang peran penting dalam hulu–hilir pertanian padi. Ketidakmerataan akses seperti ini pada gilirannya turut berkontribusi terhadap ketimpangan distribusi manfaat bantuan pemerintah.

Berbagai bantuan pemerintah yang turun ke kelompok tani terdiri dari beberapa bentuk. Pertama adalah bantuan dalam bentuk alat dan sarana produksi, seperti bibit, pupuk, pompa air, mesin traktor, *combine harvester,* mesin perontok, dan pembasmi hama tikus. Tujuannya adalah untuk meminimalkan biaya produksi petani dari sewa ataupun membeli alat produksi tersebut. Pada kenyataannya, bantuan tersebut lebih banyak dikelola oleh ketua Poktan maupun Gapoktan. Dalam hal ini, tidak ada perbedaan harga antara (harga) sewa di Poktan maupun (harga) sewa pribadi. Uang penyewaan tersebut kemudian digunakan untuk biaya administrasi dan perawatan, tetapi keuntungannya tidak

diawasi oleh Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) agar kembali masuk ke kas kelompok. Pada beberapa kasus, bahkan penggunaan alat-alat bantuan tersebut lebih mendahulukan kebutuhan si Ketua Poktan dan pemilik lahan-lahan besar. Lebih dari itu, dokumen Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) untuk menyerap subsidi pupuk dan bibit pun acapkali diakui PPL sebagai pemonitor dengan hanya mengganti tahun dan lebih banyak dikerjakan oleh 1–2 orang saja.[45]

Di desa penelitian lain (di Cilacap Jawa Tengah) terdapat upaya pemerintah untuk menggalakkan penanaman padi dengan teknik sistem organik untuk mengurangi ketergantungan petani terhadap pupuk subsidi dan pengenalan metode SRI[46]. Bantuan tersebut berupa bibit dan pupuk gratis. Namun, pada kenyataannya, pengurus menerapkan biaya administrasi untuk penebusan bantuan gratis tersebut. Biaya administrasi dan transportasi yang diterapkan adalah sebesar 50% dari harga bibit dan pupuk di toko sarana produksi. Memang petani merasa harga tersebut lebih murah dibandingkan dengan membeli di toko, tetapi tidak ada kejelasan penggunaan biaya oleh pengurus. Dalam kasus ini, di salah satu desa di Bone, Sulawesi Selatan, bantuan bibit dan pupuk terbatas tidak dibagikan ke petani yang membutuhkan, tetapi dibagikan oleh ketua Poktan kepada segelintir orang yang dekat dengannya dengan alasan jumlah yang sangat sedikit dan menghindari konflik jika dibagikan kepada petani dalam jumlah yang sangat kecil.[47]

Salah satu contoh ekstrim dari tidak berjalannya institusi Poktan/Gapoktan dalam menjawab kebutuhan nyata kebanyakan petani terjadi di salah satu desa di Wajo, Sulawesi Selatan. Di desa ini, Pengembangan Usaha Agribisnis Pertanian (PUAP) menjadi sumber

45 Hasil wawancara dengan PPL dan Ketua Poktan/Gapoktan di 12 desa

46 *System of Rice Intensification* (SRI) adalah metodologi agro-ekologi untuk meningkatkan produktivitas padi dengan mengubah pengelolaan tanaman, tanah, air dan nutrisi.

47 Catatan lapangan dengan Ketua Poktan

akumulasi modal bagi ketua Gapoktan. Padahal di dalam Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 06/Permentan/Ot.140/2/2015, tujuan dan salah satu indikator keberhasilan PUAP dalam aturan tertulis sangatlah mulia, terutama untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran, memberdayakan kelembagaan petani dan ekonomi perdesaan, dan tersalurkannya dana kepada petani, buruh tani, dan rumah tangga tani miskin anggota Gapoktan sebagai modal untuk melakukan usaha produktif pertanian.

Dalam skema PUAP, setiap Gapoktan mendapatkan dana sebesar Rp 100 juta pada tahun 2008 yang disertai dengan beberapa aturan alokasi pendanaan, misalnya sebagian besar (harus) digunakan untuk membeli hasil padi atau melakukan agribisnis lainnya untuk mendapatkan keuntungan yang bisa kembali sebagai aset Gapoktan. Akan tetapi, di salah satu desa penelitian di Wajo, Ketua Gapoktan mengalokasikan 70% dana PUAP tersebut sebagai akumulasi modal usaha bibit miliknya. Sisa dana PUAP dibagikan ke masing – masing Poktan untuk pengadaan sarana produksi pertanian yang mencakup pembelian benih, pupuk, pestisida/herbisida. Dana itu digunakan ketua Poktan untuk membeli benih, pupuk, pestisida, dll. dan diberikan kepada anggotanya dengan sistem hutang yang akan dibayarkan setelah panen. Di sini, anggota bisa mendapatkan input pertanian setiap musim tanam dengan bunga pengembalian 2 persen per bulan dan dikembalikan pada bulan ke enam kepada ketua kelompok tani masing – masing. Nilai 2 persen ini seharusnya digunakan untuk pengembangan Gapoktan.

Ketua Gapoktan di lokasi tersebut berkilah bahwa 70 persen dana PUAP dapat digunakan untuk usaha penangkaran bibit (di usaha miliknya, tetapi atas nama Gapoktan) karena menurutnya selama ini tidak ada usulan lain penggunaan dana yang diajukan oleh petani lain. Lebih jauh lagi, hal ini dia katakan merupakan cara agar Gapoktan dapat menyerap seluruh dana PUAP. Seluruh laporan terus dibuat secara rutin dan dilaporkan ke Dinas Pertanian sebagai bentuk

kewajiban administratif tanpa ada pengawasan nyata siapa sebenarnya pihak yang paling diuntungkan dengan adanya PUAP yang dikelola Gapoktan. Contoh di desa lain di Cilacap adalah dana PUAP digunakan untuk membangun alat pembuat pupuk organik beserta bangunannya di teras halaman rumah Ketua Gapoktan. Ketua Gapoktan sebagai mantan kepala desa sangatlah kuat. Pada saat penelitian, alat tersebut ternyata tidak pernah difungsikan dan menjadi kandang sapi bantuan milik ketua Gapoktan. Biarpun struktur Poktan/Gapoktan demokratis di atas kertas, nampaknya dalam struktur masyarakat lokal yang ada, anggota Poktan biasa sulit atau bahkan hampir tidak mungkin mengangkat suara melawan keputusan dan agenda orang kuat yang menguasai institusi Poktan/Gapoktan ini.

Sebagian besar petani di dua belas desa penelitian melakukan peminjaman bibit, mengakses pupuk dan pemberantas hama dengan sistem hutang, terutama mereka yang menjadi petani penggarap. Karena kebergantungan tersebut dan tidak adanya wadah untuk menahan nilai lebih tetap diterima oleh petani, nilai lebih terlepas dari petani ke aktor lain (Wati & Chazali, 2015). Sebagai contoh, sebagian petani berlahan sempit dan petani tidak bertanah di desa penelitian di Kebumen, Jawa Tengah bergantung pada tengkulak padi/tukang tempur untuk memenuhi kebutuhan sehari–hari dan atau membeli input pertanian. Mereka berhutang kepada tengkulak padi karena modal dialokasikan untuk sewa tanah dan biaya pompa, terutama mereka yang menyewa di tanah yang jauh dari sumber air. Selanjutnya, petani bisa membayar hutangnya dengan uang dengan bunga per musim atau menjual gabah kepada tukang tempur dengan harga yang biasanya lebih murah daripada harga gabah di pasaran. Rantai hutang seperti ini mengakibatkan menyempitnya ruang pilihan bagi petani untuk memilih menjual padinya kepada pihak yang lebih menguntungkan petani.

Adapula kasus lain di salah satu desa penelitian di Wajo, Sulawesi Selatan, yaitu salah seorang aparat pemerintah desa yang juga memiliki

pekerjaan sebagai tengkulak dan pemilik warung, memiliki strategi memberikan *panjer* (hutang) kepada petani agar petani menjual gabahnya kepada dirinya. Jika ada petani yang mengalami gagal panen, tetap akan diberikan pinjaman sampai batas waktu dua kali peminjaman. Dia juga memberikan hutang di warung dengan sistem bunga yang bisa dibayar setelah panen. Jika ada petani yang tidak membayar akibat gagal panen, bunganya akan naik setiap musim sampai si petani mampu membayar. Begitupula di lokasi lain, banyak pemegang posisi penting dan pemegang alat produksi pertanian adalah tokoh yang dihormati atau relatif kaya di desanya, misalnya kepala dusun dan PNS. Namun, kasus seperti ini tidak menjadi perhatian Poktan dan Gapoktan dalam mengorganisir petani untuk mendapatkan akses yang lebih baik dan pasar yang lebih menguntungkan anggotanya (terutama petani kecil dan miskin).

Contoh nyata lainnya adalah keputusan menerima masuknya *combine harvester* di desa–desa penghasil padi, baik yang merupakan bantuan maupun kepemilikan pribadi.[48] Semua, hanya menguntungkan segelintir elit di atas dan sisi lain sekaligus memutus banyak kesempatan kerja panen di desa. Di seluruh desa penelitian yang mendapatkan *combine harverster* bantuan pemerintah, pengelolaannya diberikan ke Gapoktan. Adapula, ketua kelompok dan orang kaya di desa akhirnya membeli mesin tersebut dari uang mereka sendiri.

Sebelumnya, sistem panen menggunakan arit dan dapat mempekerjakan lebih banyak perempuan muda-tua dan buruh tidak bertanah dan karenanya menjadi salah satu sumber penghasilan yang signifikan bagi mereka. Akan tetapi, dengan masuknya *combine harvester* sebagai mesin yang dianggap dapat meningkatkan produktivitas dan kecepatan kerja, sumber penghasilan kelompok buruh tidak bertanah tadi berkurang dan sebagian besar nilai lebih mengalir sebagai akumulasi modal dari segelintir orang yang memiliki mesin tersebut

48 Dari sudut pandang berbeda, uraian tentang masuknya *combine harveter* juga ditulis oleh Ben White dan Aprilia Ambarwati di buku ini.

maupun pihak yang dapat mengaksesnya.

Hal ini bukanlah sesuatu yang tidak disadari oleh para elit dan para pengambil keputusan di tingkat atas. Misalnya, ini disadari oleh salah satu Ketua Gapoktan di salah satu desa di Bone, Sulawesi Selatan, yang sempat berkomentar bahwa gagal masuknya *combine harvester* di desanya, disyukurinya juga, karena di desanya masih banyak orang miskin yang tertarik untuk ikut panen dengan alasan menambah tabungan berasnya.

Ilustrasi di atas menunjukkan bahwa penggunaan *combine harvester* pada tahapan panen menggantikan banyak kesempatan kerja bagi buruh panen dan mengakibatkan semakin terpusatnya arus akumulasi modal kepada petani yang memiliki mesin tersebut, sehingga mengancam pemerataan keuntungan. Sayangnya, dalam penelitian AKATIGA terdapat simpulan bahwa, hampir seluruh Poktan dan Gapoktan di dua belas desa penelitian, jika tidak berkontribusi dalam meningkatkan ketimpangan, setidaknya bukanlah bukanlah institusi yang mampu menjawab kebutuhan nyata petani kecil dan miskin.

Kelompok Penerbas Karet di Desa Agu, Jambi[49]

Kelompok nerbas diletakkan sebagai satu contoh kontras. Meskipun dalam level yang kecil, tanpa struktur dan fungsi formal berat semacam Gapoktan, tetapi kehadirannya berhasil menjawab kebutuhan anggotanya terutama dalam bentuk tambahan pemasukan.

Berbeda dengan Gapoktan, kelompok penerbas bukan institusi bentukan pemerintah. Kelompok ini muncul karena kebutuhan bersama untuk mengatasi masalah dalam aktivitas ekonomi (pemeliharaan karet) di Desa Agu, Jambi. Kelompok ini mampu memiliki aturan yang disepakati baik oleh anggotanya maupun pihak luar seperti pemilik lahan dalam hal penentuan upah harian. Selain itu, kelompok ini juga memiliki jaringan dengan pemilik lahan sehingga

49 Seluruh data berdasarkan wawancara anggota dan ketua, kepala desa, pemilik lahan, FGD, dan observasi yang dilakukan di bulan Maret 2012.

permintaan untuk menerbas terus ada dan mampu bernegosiasi dengan pemilik lahan untuk menaikkan upah.

Menerbas adalah kegiatan memotong pohon dan tanaman yang dianggap mengganggu tanaman utama (karet). Menerbas harus dilakukan secara berkala agar pohon karet bisa tumbuh dengan baik dan getah yang dikeluarkannya maksimal. Kelompok penerbas ada dalam level dusun, dan saat ini ada dua kelompok nerbas dalam satu desa (kelompok nerbas dusun dan nerbas simpang) yang sama-sama terbentuk pada tahun 2009. Ide untuk membentuk kelompok ini berawal dari kesulitan petani karet untuk menerbas kebunnya dengan tenaga sendiri selain juga untuk meningkatkan penghasilan perempuan untuk keluarga masing-masing. Tidak seperti menyadap, kegiatan menerbas membutuhkan tenaga yang lebih banyak. Para pemilik kebun mencari orang-orang yang mau membantu menerbas kebunnya namun laki-laki biasanya sudah sibuk untuk menyadap karet masing-masing.

Salah satu pencetus terbentuknya kelompok nerbas dusun adalah seorang perempuan bernama Ibu Ramah yang terkenal rajin ke kebun bersama suaminya. Ketika pertama kali diminta membantu menerbas oleh suaminya, dia merasa tidak akan kuat dan akhirnya mengajak beberapa orang perempuan lain (keluarga dan tetangga sekitar) yang bisa membantunya. Di desa ini ibu-ibu memiliki kebiasaan *ngobrol* bersama di sore hari ketika pekerjaan rumah mereka tidak begitu padat dan di sinilah biasanya pencarian anggota menerbas dilakukan.

Saat ini kelompok nerbas telah memiliki belasan anggota[50] yang keseluruhan anggotanya adalah perempuan yang sudah menikah dan memiliki anak. Anak mereka biasanya sudah bisa ditinggal (minimal sudah duduk di sekolah dasar). Biasanya, anggota yang sedang hamil akan mengundurkan diri dari kegiatan nerbas dan dia bisa masuk

50 Karena kelompok lebih cair, jumlah anggota bisa mencapai lima belas perempuan di masing–masing kelompok, tetapi dalam pekerjaannya jumlah ini sesuai dengan waktu dari masing – masing anggota yang ikut saat itu.

kembali kapan saja ketika dia sudah siap asalkan melaporkan diri kepada ketua. Seluruh anggota dari kedua kelompok memiliki lahan karet masing-masing dengan luas rata-rata 1 ha dan beberapa dari mereka adalah perempuan kepala keluarga yang relatif miskin dan masih memiliki anak kecil.

Kelompok nerbas dusun sudah berganti tiga kali kepemimpinan. Ketua mereka dipilih berdasarkan kesepakatan bersama kelompok. Ketua yang dipilih adalah seseorang yang memang memiliki kemampuan untuk mengajak orang dan mau menghitung setiap pekerjaan yang datang. Singkatnya, tugas ketua adalah mengabsen anggota yang hadir dan dialah yang akan dimintai pemilik kebun untuk membuat janji menerbas, kebun mana yang akan diterbas, dan bagaimana pembayarannya. Ketua memiliki satu buku absen yang selalu diisi di tengah-tengah pekerjaan mereka saat beristirahat siang bersama. Isi buku tersebut adalah nama anggota yang bekerja dan jumlah upah hariannya.

Tidak ada gaji khusus untuk ketua, tetapi di akhir pembagian upah, ketua mendapatkan uang Rp 10.000 dari setiap anggota. Ketua lah yang banyak mendatangi dan didatangi pemilik lahan untuk mendapatkan pekerjaan. Jika pemilik lahan ingin kebunnya diterbas, dia harus menghubungi atau mendatangi ketua kelompok untuk membuat janji. Jika ada pemilik lahan yang meminta kepada anggota lainnya, biasanya anggota tersebut akan mengarahkan si pemilik kepada ketua kelompok untuk membuat perjanjian. Setelah ada permintaan menerbas, ketua akan melihat kebun dan menentukan bagaimana terbasan yang akan dilakukan. Ketua juga akan membicarakan sistem kerja dan pembayaran dengan pemilik lahan. Yang diingatkan oleh ketua adalah jam kerja dari pukul 07.00 – 16.00 dan bayaran per orang saat itu. Kedua hal ini sebenarnya sudah diketahui oleh hampir seluruh pemilik lahan, tetapi ketua tetap harus mengingatkan pemilik lahan sebelum kelompoknya bekerja.

Kegiatan berikutnya, ketua akan menginformasikan kepada

anggotanya mengenai jadwal nerbas dengan cara mendatangi rumah anggota atau menitipkan pesan kepada beberapa anggota lainnya. Hari kerja biasanya dimulai pukul 07.00 dengan peralatan dan kostum yang sesuai, makanan kecil, dan makan siang. Setelah itu, mereka berjalan bersama ke kebun dan ketika sampai di kebun, mereka akan memilih tempat yang bisa digunakan untuk sarapan bersama. Satu hingga dua orang akan mengumpulkan kayu ranting untuk membuat api unggun sebagai pengusir nyamuk lalu satu orang akan mengasah semua parang yang dibawa seluruh anggota dengan bayaran Rp 10 ribu/hari. Penentuan siapa yang mengasah dipilih secara bergiliran.

Aturan di kelompok ini tidak memberatkan. Jika ada anggota yang tidak mengikuti kegiatan nerbas selama dua minggu berturut-turut tetap tidak akan diberikan sanksi. Hal ini disebabkan oleh upah yang diberikan adalah harian sehingga seorang anggota hanya akan dibayar sesuai dengan kedatangannya. Ketualah yang akan mendatanginya dan menanyakan alasan tidak mengikuti kegiatan nerbas. Biasanya alasan utama anggota adalah sibuk menyadap kebun karet pribadi dan mengurus anak. "Tidak ada paksaan dan tidak dipersulit" adalah kalimat yang selalu dituturkan para anggota.

Kelompok penerbas mampu menaikkan upah mereka setiap tahun karena masing–masing anggota akan mengatakan hal yang sama dan bersepakat jika ditanya pemilik. Di tahun pertama, kelompok ini menetapkan upah sebesar 35 ribu/hari dengan jam kerja dari pukul 07.00 – 16.00 WIB. Setelah memasuki tahun kedua, upah mereka naik menjadi Rp 40 ribu/orang/hari dengan alasan mengikuti harga jual karet. Pada tahun ketiga mereka juga akan menaikkan upah menjadi Rp 45 ribu/orang/hari dan baru tahun keempat upah mereka naik menjadi Rp 50 ribu/orang/hari.

Salah satu manfaat dari terbentuknya kelompok nerbas ini adalah para anggotanya mendapatkan penghasilan tambahan terutama di bulan puasa dan lebaran. Oleh karena itu, seluruh upah harian anggota dalam satu tahun dibagikan sebelum bulan puasa. Sebelum lebaran,

setiap anggota bisa mendapatkan tambahan penghasilan antara Rp 2 juta – Rp 5 juta bergantung keaktifan bekerja.

Dari kegiatan dan sistem kerja tersebut, terlihat bahwa kelompok penerbas merupakan wadah yang muncul berdasarkan kebutuhan anggotanya. Meski tidak memiliki struktur yang ketat, dia dapat berjalan secara berkelanjutan, diatur secara demokratis dan transparan, dan memberi manfaat baik bagi anggotanya maupun pelaku kegiatan ekonomi lain (para pemilik lahan) di desa. Tanpa intervensi pemerintah, kelompok ini mampu membangun aksi kolektif dalam mengatasi masalah yang mereka hadapi.

Meskipun ia merupakan institusi yang benar-benar berjalan menjawab persoalan nyata masyarakat Desa Agu, kelompok nerbas belum memiliki akses untuk terlibat dalam pengelolaan program desa. Misalnya di tahun 2012, salah satu aturan dari PNPM Pisew di desa melibatkan kelompok masyarakat untuk menjadi pengelolanya. Kelompok tani dan kelompok pengajian adalah contoh kelompok masyarakat yang bisa menjadi KDS (Kelompok Diskusi Sektor) dan mengelola program PNPM Pisew yang masuk ke desa. Pada saat penelitian, kelompok nerbas belum bisa menjadi KDS dalam PNPM Pisew karena menurut Kepala Desa Agu saat itu, kelompok ini dianggap masih terlalu kecil dan belum mampu mengelola program.

Setelah menguraikan Poktan/Gapoktan dan kelompok penerbas sebagai contoh kasus institusi ekonomi di perdesaan dan bagaimana masing-masing bekerja dan memberi (atau tidak memberi) dampak bagi para anggota dan warga desa secara umum, bagian berikutnya akan membahas BUM Desa sebagai satu model institusi ekonomi yang belakangan ini menjadi primadona yang didengung-dengungkan dapat mengembangkan kegiatan ekonomi di perdesaan.

BUM Desa, Milik Desa atau Milik Masyarakat Desa?

Menurut Peraturan Menteri Desa PDT dan Transmigrasi No. 21 Tahun 2015 BUM Desa saat ini muncul kembali sebagai primadona

baru yang digaungkan dapat mengembangkan ekonomi desa. Kebijakan mengenai BUM Desa merupakan salah satu konsekuensi dari turunan UU Desa diterapkan di seluruh desa. Di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tersebut, Badan Usaha Milik Desa adalah "badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa". BUM Desa dapat membentuk Perseroan Terbatas, Lembaga Keuangan Mikro, dengan sifat produksi, perdagangan, perantara, usaha bersama, bisnis keuangan. Dalam kata lain, merujuk Peraturan Menteri Desa PDT dan Transmigrasi No. 4 Tahun 2015, BUM Desa dapat menjadi apapun yang dirasa dapat mengembangkan ekonomi baik dari hulu maupun hilir usaha-usaha ekonomi di perdesaan.

Akan tetapi, kebijakan dasar BUM Desa sendiri bukan tanpa masalah. Ini di antaranya dapat dilihat dari bagaimana UU Desa, yang menjadi payung utama kebijakan BUM Desa, melihat desa. UU tersebut, misalnya, setidaknya menyebut lima kali istilah 'kekeluargaan' dan 'kegotongroyongan' sebagai landasan UU Desa dan BUM Desa. Ben White (2016) mengkritik landasan ini dengan memaparkan fakta diferensiasi dalam kehidupan sosial pedesaan saat ini. Dalam suatu desa terdapat kalangan elite, pemerintah desa, pemilik lahan luas, petani penggarap, petani tanpa lahan, perempuan, dan anak muda. Lalu bagaimana UU ini dapat mengakomodasi banyaknya kepentingan dari berbagai lapisan masyarakat. Kemudian, melihat penjelasan atas di bagian Gapoktan, desa bukanlah suatu entitas homogen dan sebaik-baiknya intervensi pemerintah seharusnya dapat mengurangi kesenjangan dan membuat struktur masyakarat menjadi lebih setara. Dengan melihat heteregonitas dan diferensiasi masyarakat perdesaan tersebut, semangat (jargon) seperti 'kekeluargaan' dan 'kegotongroyongan', baik untuk landasan BUM Desa maupun landasan kebijakan apa pun, akan menjadi tidak tepat karena tidak

berangkat dari kondisi nyata di lapangan melainkan lebih terdengar seperti harapan.

Dalam Peraturan Menteri Desa PDT dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015, BUM Desa diharuskan memiliki struktur kepengurusan yang (sangat) berat. Setidaknya BUM Desa (harus) memiliki penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas, dan masing–masing memiliki struktur sendiri. Ini membawa (setidaknya) dua bahaya, jika BUM Desa diharapkan menjadi usaha yang kreatif yang mampu bersaing dengan swasta dan bentuk usaha lain. Yang pertama adalah kepengurusan yang banyak berisi 'pejabat' (baik dalam kepengurusan, pengawasan, dana, mekanisme monitoring) tidak akan mendorong fleksibilitas dan kreativitas yang menjadi syarat mutlak berhasilnya tiap usaha ekonomi baru dalam konteks ekonomi terbuka dan kompetitif. Yang kedua, kepengurusan yang terlalu berat juga berarti biaya *overhead* usaha yang terlalu tinggi, yang bisa membuat BU-nya akan mati pailit dalam waktu cepat. Sedangkan, biasanya, usaha baru harus berusaha keras untuk menekan semua ongkos dan *overhead cost* dalam tahun-tahun pertama, sebelum mendapatkan sistem dan distribusi keuntungan yang mapan dan lebih merata, misalnya sebagian keuntungan kembali lagi kepada pelaku usaha agar dapat mengakumulasi modal dan mengembangkan usaha.

Selain itu, muncul pertanyaan, apakah BUM Desa sendiri pada faktanya tetap menjadi milik desa (atau negara?) atau masyarakat desa? Jika prinsip 'kekeluargaan/kegotongroyongan' akan benar diimplementasikan, berarti badan usahanya (terutama aset) akan dimiliki dan dikelola bersama oleh masyarakat yang terlibat di dalamnya, misalnya badan usaha milik buruh tani atau milik petani untuk bersama mengelola bersama peralatan pertanian, pemasaran, pembelian input mengganti penyalur swasta, dan sebagainya. Lebih jauh, hal ini akan berimplikasi pada mekanisme (pembagian) keuntungan apakah akan lebih banyak kembali ke desa atau ke kelompok-kelompok usaha yang ada di desa?

Permasalahan-permasalahan lain terkait BUM Desa yang juga mengkhawatirkan adalah adanya kecenderungan memaksakan/ *top down* serta tidak peka pada kompleksitas masyarakat, bahkan berpotensi mengganggu institusi yang sudah ada dan berjalan baik sebelumnya. Saat ini di beberapa desa, BUM Desa dianggap sebagai pencarian bentuk kegiatan ekonomi warga yang sudah ada sebelumnya atau menciptakan yang baru, dan perlu memberikan kontribusi ke pemerintah desa. Sebagai contoh, sedikit kasus di bawah ini terjadi dan penting untuk dipecahkan karena mungkin juga terjadi di banyak tempat[51]:

1. Salah satu sekretaris desa di Jawa Tengah merasa dengan adanya BUM Desa baik untuk pemasukan desa dan pemerintah saat ini melihat mana bentuk usaha yang sudah ada dan dapat diintegrasikan ke BUM Desa. Misalnya menjadi penagih retribusi pasar desa yang sudah ada sebelumnya agar mendapat kontribusi ke pemerintah desa.

2. Terdapat kelompok ekonomi batik di salah satu desa di Jawa Tengah yang sejak 2012 sampai sekarang mampu berkelompok membatik bersama dan sampai menjual bersama, bahkan sampai diundang ke Museum Nasional, Bentara Budaya, dan *event* lainnya. Namun, dengan adanya kebijakan BUM Desa, kepala desanya menginginkan kelompok tersebut dilebur ke dalam BUM Desa. Jika dilaksanakan, berarti dengan mekanisme yang diatur dalam aturan BUM Desa dan Peraturan Desa, kelompok ekonomi yang sebelumnya membagikan keuntungannya antara anggota, sekarang harus menyetor sebagian keuntungan kepada desa. Salah satu pendamping kelompok batik mengatakan tentang hal ini, "*Meski Kepala Desa*

51 Ketiga kasus ini adalah berdasarkan wawancara dan juga hasil FGD yang dilakukan di Bandung, 31 Januari 2017 mengenai Integrasi dan Optimalisasi Fungsi Lembaga Keperantaraan dalam Pengembangan Ekonomi Desa.

dalam aturan sebagai ex officio, justru memegang kuasa tertinggi. Posisi Kepala Desa menjadi sangat penting sekaligus membahayakan karena dalam aturan menyebutkan bahwa dia merupakan penasihat dan punya hak untuk mengendalikan pelaksanaan kegiatan pengelolaan BUM Desa."

3. Wajah BUM Desa cenderung maskulin karena pengurus, penasihat, pengawas BUM Desa yang mayoritas seluruh pengelolanya adalah laki–laki (juga termasuk aparat desa). Salah seorang peneliti pedesaan di Jawa Tengah mengatakan "*pengalaman implementasi BUM Desa selama ini yang dilihat kebanyakan adalah omset dan keuntungan yang sebesar-besarnya, tetapi aspek manfaat itu kadang menjadi nomor kesekian. Bagaimana dengan memastikan pengembangan ekonominya inklusif, memastikan akses yang sama bagi kelompok perempuan dan yang marginal.*" Kutipan di atas menjadi pertanyaan yang baik bagaimana BUM Desa bisa menjadi institusi yang memastikan perempuan (miskin dan rentan) dan anak muda juga mendapatkan manfaat konkrit.

Dalam tahun-tahun terakhir, tidak dapat dipungkiri juga terdapat promosi BUM Desa percontohan yang mampu menyerap dana untuk kembali ke desa. Pemimpin di desa juga perlu dilihat sebagai agen yang juga penting dalam membawa perubahan ke arah yang baik. Akan tetapi, hal ini benar-benar membutuhkan pengawasan yang konkrit, baik vertikal ke level pemerintah atasnya seperti administrasi dan penggunaan dana, tetapi yang juga penting adalah akuntabilitas ke samping dan ke bawah (kelompok masyarakat di desa).

Beberapa pertanyaan penting yang perlu dijawab pada implementasi BUM Desa adalah: bagaimana masyarakat dapat memiliki ruang dalam meminta pertanggungjawaban pemerintah desa dan pengurus, bahwa BUM Desa benar-benar mendistribusikan pendapatan secara lebih merata dan tidak menjadi ajang akumulasi

modal bagi para pengurus dan pengawasnya?[52] Strategi apa yang perlu dilakukan selain dengan jargon transparansi pengelolaan dalam bentuk musyawarah desa dan laporan-laporan administrasi rutin lainnya?

Apakah BUM Desa Dapat Menjadi Institusi Ekonomi yang Berpihak kepada Masyarakat Miskin?

Berkaca dari dua institusi dan pembelajaran untuk BUM Desa, dan tidak memungkiri contoh baik BUM Desa yang dipromosikan pemerintah, penerapan kebijakan BUM Desa terkesan *fit for all*, dan belum mencerminkan semangat rekognisi atas keberagaman masyarakat desa seperti didengungkan oleh UU Desa. Seluruh desa diminta untuk memanfaatkan sebaik-baiknya Dana Desa untuk mengembangkan BUM Desa. Seperti yang telah dijelaskan di atas, sebenarnya sebelum memaksakan BUM Desa diterapkan di seluruh desa, pengambil kebijakan juga harus mengetahui dan tidak acuh terhadap diferensiasi dan struktur yang ada di desa. Karena penuh dengan kompleksitas dan ketimpangan, kondisi perdesaan semakin mengkhawatirkan, terlebih karena penentu kebijakan dapat dipegang oleh segelintir orang untuk melayani kepentingannya sendiri.

David Mosse (2006) mengatakan bahwa banyak intervensi (terutama dari Bank Dunia) mengutamakan pentingnya transparansi dan pengetahuan yang setara untuk mendukung penegakan aturan dalam menciptakan institusi yang baik dan aksi kolektif. Akan tetapi menurutnya, dalam kondisi dimana kuasa atau struktur timpang, penegakan aturan dalam suatu institusi tidak dapat diproduksi. Bagaimana penegakan dapat diawasi jika kepengurusan BUM Desa juga lebih banyak dikontrol oleh pemerintah desa (terutama kepala desa)? Kelompok penerbas yang menjadi contoh di atas memiliki struktur yang lebih cair ketika tidak terdapat kuasa yang timpang dan

52 Untuk melihat kajian akuntabilitas pemerintah desa, silahkan lihat Eka Chandra (2015).

pembagian keuntungan juga sesuai dengan apa yang telah dikerjakan. Orang yang benar bekerja, dialah yang mendapatkan keuntungan lebih.

Dalam uraian tentang efisiensi sosial, beberapa kriteria yang cocok menjadi BUM Desa adalah pengelolaan aset desa (seperti tempat parkir dan tempat wisata), sehingga tidak usah diserahkan ke swasta dan bisa menjadi penghasilan desa. Di titik ini, beberapa wilayah wisata di Jawa Tengah mulai diatur pengelolaannya sehingga sebagian masuk ke kas desa.[53]

Perlu dihindari sikap yang melihat BUM Desa sebagai satu-satunya strategi pengembangan ekonomi perdesaan. Penting bagi masyarakat desa untuk tetap memiliki banyak pilihan jalur dan mekanisme usaha, bukan menjadikan BUM Desa sebagai institusi yang wajib diterapkan tanpa melihat dulu kebutuhan sebenarnya. Tujuan BUM Desa sebagai perantara ekonomi perdesaan bisa dilakukan asalkan tidak menjadi saingan bahkan merugikan usaha kecil lain yang sudah ada atau berjalan (kecuali usaha tersebut dianggap merugikan masyarakat kecil). Menjadi perantara dan meminimalisasi peran tengkulak sangat mungkin dilakukan, tetapi mensyaratkan BUM Desa bekerja lebih efisien, bahkan dengan marjin lebih tipis, sehingga petani kecil atau usaha kecil mendapat harga yang lebih tinggi, dan/atau mendapat bahan baku dengan biaya yang lebih murah. Sebagai contoh, BUM Desa dapat memberi pelayanan untuk petani atau produsen kecil, misalnya mengembangkan pusat *e-commerce* untuk memasarkan produk desa langsung ke konsumen lewat internet.

BUM Desa yang mampu menyediakan peluang kerja, belajar, dan magang bagi pemuda-pemudi desa akan meningkatkan kemungkinan mereka bisa mendapat pekerjaan yang layak atau menjadi produsen wiraswasta yang berhasil. Misalnya, dengan bantuan Dana Desa dapat memastikan sebagian tanah kas desa dialokasikan menjadi tempat

53 Salah satu Kepala Desa dari Jawa Tengah yang hadir dalam FGD mampu mengelola parkir dan area wisata menjadi pemasukan desa atas nama BUM Desa.

bertani yang inovatif, tempat muda-mudi belajar; mendirikan bengkel atau tempat reparasi tempat mereka bisa magang, dan sebagainya. Memang, BUM Desa model seperti ini tidak melulu menargetkan keuntungan setiap tahun, tetapi bisa menjadi institusi ekonomi yang inklusif.

Terakhir, penting untuk terus menantang secara konstruktif ide BUM Desa terutama mekanismenya. Seberapa mampu BUM Desa mampu membuka jalur–jalur distribusi pendapatan yang lebih merata, bukan malah memperbesar akumulasi modal yang masuk ke segelintir orang, seperti mengulang kasus Poktan/Gapoktan.

Daftar Pustaka

Akatiga (2017). *Notulensi Workshop Integrasi Dan Optimalisasi Fungsi Lembaga Keperantaraan Dalam Pengembangan Ekonomi Desa.* Bandung, 31 Januari 2017, Bandung.

Chandra, Eka (2015). Akuntabilitas Pemerintah Desa. *Jurnal Analisi Sosial*, Vol. 19 (2), 125-145.

Efficiency, and The Social Function of Land. *Journal of Rural Indonesia, 1*(1), 1-14.

Harahap, Ricky Ardian dan Aprilia Ambarwati (2015). Tanah untuk Penggarap? Penguasaan Tanah dan Struktur Agraris di Beberapa Daerah Penghasil Padi. *Jurnal Analisis Sosial* 19 (1), 11-26.

Hodgson, Geoffrey M. What Are Institutions?. *Journal of Economic Issues*, Vol. XL (1).

http://ejournal.skpm.ipb.ac.id/index.php/ruralindonesia/article/view/35]

Mosse, David (2006). Collective Action, Common Property, and Social Capital in South India: An Anthropological Commentary. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 54 (3), 695-724.

North, Douglass C. (1992). *The New Institutional Economics and Development.* Diakses dari http://www2.econ.iastate.edu/tesfatsi/NewInstE.North.pdf

Ostrom, Elinor. " An Agenda for the study of Institutions." Public Choice 48, 1986: 3-25.

Syahyuti (2007). Kebijakan Pengembangan Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) Sebagai Kelembagaan Ekonomi Di Perdesaan. *Analisis Kebijakan Pertanian*, Vol. 5 (1),: 15-35.

Wati, Herlina & Charina Chazali (2015). Sistem Pertanian Padi di Indonesia dalam Perspektif Efisiensi Sosial. *Jurnal Analisis*

Sosial, 19 (1), 41-56.

White, Ben (2016). Village Indonesia in Long-Term Perspective: Competing visions and discourses in research and policy. Keynote address, Day 2: Workshop on *New Law, New Villages? Changing Rural Indonesia*, Leiden, 19 and 20 May 2016.

White, Ben (2017). Efisiensi Sosial' dalam Penelitian dan Kebijakan Pembangunan Perdesaan. Dalam *xxxx* IRE: Yogyakarta (*Judul buku ini??*)

White, B. (2013). Does Indonesia Need Corporate Farms? Reflections on Modernization,

Efficiency, and The Social Function of Land. *Journal of Rural Indonesia, 1*(1), 1-14.

http://ejournal.skpm.ipb.ac.id/index.php/ruralindonesia/article/view/35]

UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN PEMERINTAH

Paparan Materi: Arah Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Jangka Menengah 2015-2019, Direktorat Penanggulangan Kemiskinan, Bappenas

Batam, 8 September 2014. Diakses dari http://kotaku.pu.go.id/pustaka/files/140911_Bahan_Paparan_Batam/Bahan_Paparan_Konreg2014/Paparan%20Bappenas.pdf

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 82 Tahun 2013 tentang Tentang *Pedoman Pembinaan Kelembagaan Petani.*

UU 19 tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Diakses dari: http://www.kemendagri.go.id/media/documents/2013/09/20/u/u/uu_no.19-2013.pdf

Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 06/Permentan/Ot.140/2/2015 Tentang *Pedoman Pengembangan*

Usaha Agribisnis Perdesaan. Diakses dari http://www.pertanian.go.id/assets/upload/doc/Permentan_06_2015_Pedoman_PUAP_2015.pdf

Peraturan Menteri Desa PDT dan Transmigrasi No. 21 Tahun 2015 tentang *Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016. D*iakses dari: https://www.slideshare.net/masfiqmuhammad/permen-desapdt-trans-no-21-tahun-2015-ttg-penetapan-prioritas-dana-desa-tahun-2016-salinan

UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa. Diakses dari: http://peraturan.go.id/uu/nomor-6-tahun-2014.html

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang *Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.*

https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxoZGVzaWduMDUyfGd4OjY5NDdjNWViNjE5NTlkYmQ

Pengembangan Ekonomi Masyarakat di Papua

Fauzan Djamal

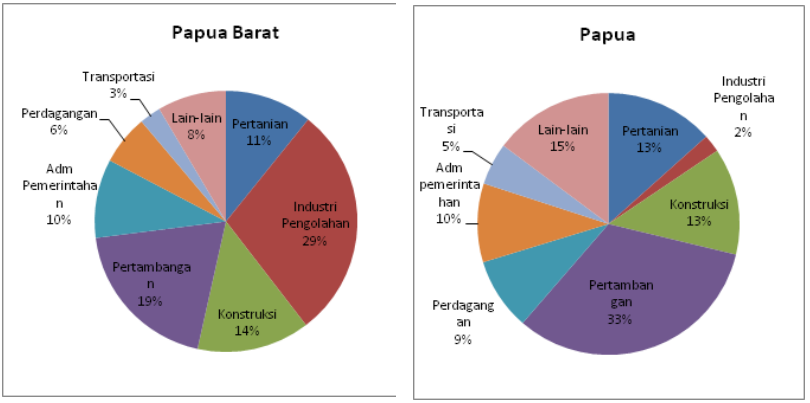
Papua merupakan provinsi dengan persentase penduduk miskin tertinggi di Indonesia. Pada 2016 persentase penduduk miskin di Papua mencapai 28,54 persen dan kebanyakan terkonsentrasi di perdesaan (BPS Papua, 2016). Angka ini lebih dari dua kali lipat tingkat presentase warga miskin secara nasional yang pada tahun 2016 ada di angka 10,86 persen. Data itu secara tegas menunjukkan ketertinggalan ekonomi masyarakat Papua dibandingkan dengan masyarakat Indonesia di daerah-daerah lain pada umumnya. Lantas, bagaimana pemerintah bisa mengembangkan kegiatan ekonomi masyarakat Papua yang pada gilirannya dapat melepaskan mereka dari jerat kemiskinan yang sudah menahun?

Paper ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai kegiatan ekonomi mayoritas penduduk di tanah Papua, mengidentifikasi hambatan-hambatan yang dihadapi warga di sana dalam mengembangkan kegiatan ekonominya, serta mengajukan beberapa gagasan untuk mengembangkan ekonomi masyarakat Papua dengan menitikberatkan pada sektor pertanian di perdesaan.

Gambaran Umum Kegiatan Ekonomi di Papua

Data mengindikasikan bahwa kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh banyak warga tidak berkontribusi kuat terhadap pendapatan

daerah. Di sisi lain, kegiatan yang tidak banyak mempekerjakan warga justru menyumbang besar terhadap pendapatan daerah. Ini menunjukkan bahwa potensial pertumbuhan tidak berdampak atau dirasakan oleh warga.



Grafik 1: PDRB tahun 2015 (BPS Papua & Papua Barat, 2016)

Dilihat dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), untuk Provinsi Papua didominasi oleh kegiatan ekonomi pertambangan, disusul oleh konstruksi, pertanian dan administrasi pemerintahan. Tingginya kontribusi pertambangan terhadap PDRB terutama karena keberadaan PT. Freeport di Provinsi Papua. Di Provinasi Papua Barat, kegiatan ekonomi didominasi oleh industri pengolahan, terutama berkaitan dengan keberadaan BP Tangguh. Posisi selanjutnya ditempati oleh pertambangan, konstruksi, dan pertanian. Jika dibandingkan dengan sektor-sektor lain, data tersebut menunjukkan sumbangan sektor pertanian pertanian di tanah Papua relatif kecil terhadap PDRB.

Namun, data ini relatif menarik jika dikaitkan dengan serapan tenaga kerja. Meskipun berkontribusi kecil terhadap PDRB, sektor pertanian di Papua dan Papua Barat merupakan penyerap tenaga kerja terbesar. Untuk Papua, sektor pertanian mampu menyerap 73,93

persen atau 1,24 juta angkatan kerja. Sementara itu, di Papua Barat yang bekerja di sektor pertanian mencapai 42 persen tenaga kerja (BPS Papua dan Papua Barat, 2016). Hal ini menunjukkan bahwa mayoritas penduduk di Papua dan Papua Barat mengandalkan hidupnya dari sektor pertanian. Karenanya, fokus perhatian pada pertanian menjadi penting dalam konteks pengembangan ekonomi di Papua.

Apabila ditelusuri lebih jauh, pendapatan sektor pertanian di kedua provinsi ditopang oleh keberadaan perusahaan. Komoditas sawit dan coklat di kedua provinsi ini dikuasai oleh perusahaan, demikian juga dengan perusahaan yang mengelola hutan. Dengan demikian, kegiatan ekonomi warga Papua yang tercatat dalam PDRB di sektor pertanian adalah pertanian tanaman pangan, hortikultura, peternakan, dan jasa pertanian/perburuan. Misalnya di Papua Barat, untuk kegiatan tersebut hanya menyumbang sekitar 2 persen dari total PDRB. Dan jika dikaitkan dengan kegiatan perkebunan rakyat seperti kelapa, coklat, pala, cengkeh, dan jambu mete, diperkirakan menyumbang PDRB tidak lebih dari 5 persen. Ini menjelaskan bahwa secara ekonomi, hasil yang diperoleh oleh warga Papua dan Papua Barat dari kegiatan bertani/berkebun relatif kecil.

Kondisi tersebut melatari tulisan ini, yakni untuk melihat ekonomi di tanah Papua tidak bisa dilepaskan dari kegiatan ekonomi pertanian. Kegiatan ekonomi pertanian mencakup juga perikanan baik laut maupun darat dan peternakan. Namun, tulisan ini akan fokus pada pertanian khususnya pertanian yang dikelola warga.

Pertanian: Kegiatan Ekonomi Warga di Papua dan Papua Barat

Secara geografis, penduduk di Papua dan Papua Barat dapat dikelompokkan ke dalam tiga kelompok, yakni kelompok penduduk di wilayah pesisir, pedalaman, dan pegunungan tengah. Posisi geografis ini membedakan mata pencaharian warga di Papua dan Papua Barat. Untuk daerah pesisir dan hilir dihuni oleh kelompok warga yang telah

berinteraksi dengan dunia luar, mengalami pendidikan formal, dan untuk kebutuhan hidup bergantung pada pasar. Kelompok kedua, masyarakat pedalaman adalah kelompok kecil masyarakat yang tinggal di sepanjang sungai dan hutan rimba, mereka peramu dan pemburu dan sering berpindah-pindah tempat tinggal. Kelompok masyarakat ini misalnya, orang-orang Bauzi, Keerom, Waropen Atas, dan Asmat Hulu. Kelompok ketiga adalah masyarakat yang tinggal di pegunungan tengah. Kelompok masyarakat ini terdiri dari beberapa suku bangsa yang tinggal di lembah-lembah, di pegunungan tengah yang terdiri dari Pegunungan Mooke, dan Sudirman. Untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, mereka beternak dan membudidayakan ubi jalar (Koentjaraningrat, 1994).

Warga yang tinggal di wilayah pesisir dan hilir telah memiliki keragaman dalam mata pencaharian seperti berdagang, bekerja atau menghasilkan produk yang terserap di industri, pertanian (termasuk yang berorientasi pasar), nelayan, dan konstruksi. Di wilayah pesisir dan hilir untuk perdagangan misalnya, warga asli tanah Papua sebagian telah membuka kios-kios kecil yang menjual barang kebutuhan sehari-hari dan berjualan hasil pertanian dalam skala kecil di pasar atau pinggir jalan raya. Untuk pertanian, warga di tanah Papua pada wilayah hilir dan pesisir ini telah mengembangkan pertanian ladang, sawah, dan kebun. Untuk ladang, warga telah menanam ubi jalar, ubi pohon, kacang tanah, kedelai, dan beberapa tanaman lainnya. Di sebagian wilayah, mereka telah menanam padi di sawah basah dan sawah tadah hujan. Dan sebagian warga di sana juga telah mengembangkan tanaman jangka panjang di kebun yang mereka miliki, yakni karet, pala, cengkeh, dan coklat[54].

Kegiatan penanaman yang dilakukan sebagian warga di wilayah

54 Meski demikian, pada wilayah pesisir dan hilir pun masih terdapat warga yang masih bermata pencaharian campuran antara berkebun dan berburu/meramu, misalnya pencharian utama di Kampung Bupul dan Kweel Kabupaten Merauke adalah berkebun dan berburu. Untuk berburu, warga bisa menghabiskan waktu berhari-hari bahkan berminggu-minggu di hutan (Akatiga, 2014).

ini terdiri dari beragam tanaman untuk kebutuhan pangan. Padi, ubi jalar, ubi pohon, dan jagung adalah tanaman yang dikembangkan oleh sebagian penduduk di Papua. Ubi jalar dan ubi pohon mungkin telah dikenal warga sejak ratusan tahun lalu dan berbeda dengan beras yang baru dikenal warga di Papua sejak masal kolonial Belanda. Sekitar tahun 1943, Pemerintah Nederlands Nieuw Guinea melakukan proyek persawahan dengan memanfaatkan Sungai Bian di daerah Muting (Merauke). Meski demikian, warga di Manokwari pun telah mengenal penanaman padi merah yang ditanam di ladang, jauh sebelum pemerintah kolonial mengembangkan sawah di Merauke.[55] Saat ini pun, Merauke dan Manokwari menjadi lumbung padi di tanah Papua; luas lahan sawah di Manokwari 3.723 Ha atau 55 persen dari total sawah di Provinsi Papua Barat dengan kemampuan produksi 16.090 ton pada tahun 2015 (BPS Papua, 2016). Kabupaten Merauke memiliki lahan sawah seluas 40.266 Ha atau 80 persen dari total luas lahan sawah di Provinsi Papua.

Penanaman komoditas perkebunan ini telah lama dikenal warga. Masyarakat di Papua Barat telah mengembangkan pala dan cengkeh sejak masa kerajaan. Pada masa kerajaan ini, masyarakat Papua di bagian barat seperti di Kaimana dan Fak-Fak telah berinteraksi kuat dengan Kerajaan Ternate di Maluku (Mansoben,1993). Ini terlihat misalnya di Kabupaten Fak-Fak banyak warga yang memiliki kebun pala. Di Provinsi Papua, warga mengenal dan menanam karet dan coklat sejak masa kolonial Belanda (Schoorl, 1997). Komoditas karet mulai diperkenalkan Belanda kepada warga di Papua pada tahun 1960-an, hal tersebut mengikuti hasil penelitian dari Belanda yang menegaskan bahwa wilayah selatan Papua cocok untuk tanaman karet (Wibowo, 2013). Warga Papua pada saat itu belum terbiasa merawat tanaman, karena masih ada pengaruh dari fase berburu dan

55 Pemerintah Nederlands Nieuw Guinea melakukan proyek persawahan dengan memanfaatkan sungai Bian di daerah Muting untuk pengembangan wilayah pertanian

meramu dan belum memiliki kemampuan untuk bercocok tanam, kecuali untuk kebutuhan pokok. Selanjutnya dengan keterlibatan gereja, perkebunan karet dikembangkan di wilayah Mappi, Merauke, dan Boven Digoel. Misalnya, komoditas karet mulai diperkenalkan kepada warga di Kampung Ogenetan Distrik Iniyandit, Kabupaten Boven Digoel pada dekade 1970-an oleh seorang pastor bernama Josep Nuy dan dikembangkan oleh Pastor Cornelis J.J De Rooij atau akrab dipanggil Pastor Kees. Karet dianggap cocok dengan masyarakat di daerah itu karena karet tidak perlu perawatan yang intensif. Pastor Kees-lah yang memperkenalkan teknik bercocok tanam karet.[56] Perkebunan karet di Papua ini dimiliki dan dikelola oleh masyarakat. Cokelat di Jayapura mulai ditanam warga sejak zaman Belanda.

Adopsi kegiatan perkebunan ini memberi keuntungan bagi warga dalam bentuk peningkatan pendapatan. Menurut data ILO-PCdP2 UNDP di Kabupaten Fak-Fak (Papua Barat) misalnya, warga yang menanam dan mengembangkan pala di luasan lahan sekitar 2 Ha mendapatkan penghasilan sekitar Rp 30 juta/tahun (panen berlangsung selama 6 bulan). Demikian juga dengan tanaman karet dan coklat. Petani di Distrik Waropko Kabupaten. Boven Digoel telah mampu mengakumulasi modal dan meningkatkan kondisi ekonomi keluarga dari hasil berkebun karet. Di Jayapura, petani yang menanam coklat, secara ekonomi jauh lebih sejahtera. Salmon misalnya, salah seorang warga di Jayapura mampu membiayai sembilan anaknya, termasuk untuk mengkuliahkan kedua anaknya.[57]

56 http://praktikcerdas.bakti.or.id/project/solusi-ekonomi-mandiri-di-boven-digoel/dan lihat juga dalam http://nasional.kompas.com/read/2011/03/19/03304049/twitter.com

57 http://news.liputan6.com/read/2170178/kisah-para-petani-kakao-di-lembah-grime

Tabel 1: Komoditas yang dikembangkan warga di Papua dan Papua Barat

Coklat	Kopi	Karet	Pala	Mete	Sawit	Buah Merah	Kelapa	Cengkeh
Semua ada di Papua Barat kecuali di Kota Sorong	Semua kab di Papua Barat, kecuali Kota Sorong dan Raja Ampat.	Papua Barat Tidak ada	Fak-Fak, Kaimana, Wondam, Manokwari dan Kab Sorong	Fak-Fak, Sorong Selatan	Teluk Bintuni Manokwari	Tidak ada di Papua Barat	Semua kabupaten di Papua Barat, kecuali di Kota Sorong	Kecuali Kab. Raja Ampat dan Kota Sorong. Semua wilayah di Papua Barat penghasil cengkeh
Jayapura, Keerom, Sarmi, dan Yapen	Di Papua: Dogiyai, Paniai, Peg Bintang Jayawijay, Tolikara, Yapen, Lanny Jaya, Yahokimo, Nduga dan Yapen	Merauke, Mappi dan Boven Digeol	Tidak ada di Papua	Merauke dan Jayapura	Keerom	Jayawijaya, puncakjay, Lanny, Yahukimo, Tolikara, Yalimo, Nduga,	Merauke, Biak Nomfur , Sarmi, dan Waropen	

Sumber: diolah dari berbagai sumber, di antaranya Papua dalam Angka tahun 2016 dan Papua Barat dalam Angka 2016.

Perkebunan di tanah Papua memang belum berkembang secara luas. Misalnya, dalam matriks di atas, hanya lima kabupaten yang mengembangkan komoditas pala dan terkonsentrasi di Kaimana dan Fak-Fak. Luas kebun pala di Provinsi Papua Barat adalah 15.057 Ha, Kabupaten Kaimana (7.839 Ha) dan Fak-Fak (6.774 Ha). Demikian juga dengan karet yang dikembangkan di tiga kabupaten yakni Merauke, Mappi, dan Boven Digoel. Total luas perkebunan karet di Papua adalah 9.209 Ha, dan lahan terluas terdapat di Kabupaten Merauke dengan luasan 3.261 Ha (BPS, 2014). Demikian juga dengan komoditas lain yang relatif masih kecil jika dibandingkan dengan potensi wilayahnya.

Warga yang tinggal di wilayah pegunungan tengah masih mengandalkan kegiatan ekonomi pada pertanian pangan, hortikultura, dan sebagian daerah telah mengembangkan perkebunan. Wilayah pegunungan tengah seperti Jaya Wijaya, Puncak Jaya, Pegunungan Bintang, Yahokimo, Nduga, Yalimo, Lani Jaya, Membramo Tengah, Tolikara, Puncak, Intan Jaya, dan Dogiyai, adalah daerah penghasil tanaman pangan seperti umbi-umbian dan tanaman sayuran seperti kol, bawang merah, wortel, dan lain-lain. Untuk tanaman pangan dan hortikultura ini, warga di wilayah pegunungan tengah telah memiliki kemampuan menggunakan teknik *guludan*. Di wilayah pegunungan Arfak di Papua Barat, petani telah mengembangkan pertanian sayur untuk dataran tinggi, seperti kentang, daun bawang, kol, dan lain-lain. Di sebagian tempat juga warga telah mengembangkan perkebunan seperti perkebunan kopi. Pada umumnya, warga di pegunungan tengah ini mengenal kopi dari gereja. Misalnya, warga di Nabire, Paniai, dan Dogiyai bercocok tanam kopi dengan bantuan misionaris.

Dari gambaran di atas, kegiatan pertanian warga asli Papua di sebagian wilayah telah mengembangkan kegiatan pertanian yang bersentuhan dengan pasar. Penanaman karet, pala, cengkeh, buah merah, dan cokelat adalah bukti bahwa penduduk asli Papua telah memiliki kemampuan untuk menanam dan mengembangkan

pertanian yang menguntungkan bagi petani. Selain itu, warga di wilayah lain seperti wilayah pegunungan, telah mengadopsi pertanian sayur yang laku di pasaran. Adopsi warga terhadap pertanian ini pun telah meningkatkan ekonomi warga.

Persoalan Kegiatan Ekonomi Warga di Papua

Adopsi warga terhadap komoditas dan pengelolaan tanaman baru dan bukan endemik Papua, menjadi potensi untuk pengembangan ekonomi warga di Papua dan Papua Barat. Namun, upaya pengembangan ini masih menemui beberapa tantangan yaitu:

Pertama, sebagian besar petani di tanah Papua belum mengembangkan komoditas yang diminati pasar.

Pembangunan pertanian di Papua dan Papua Barat tersegregasi menjadi dua tipe. *Pertama,* pertanian yang dilakukan oleh warga asli Pulau Papua yang mempraktikkan pertanian tradisional dan warga pendatang (transmigran) yang telah menerapkan pertanian modern dengan bantuan alat. Kegiatan pertanian warga asli Papua banyak tertinggal dibandingkan dengan warga pendatang (transmigran). Baik dari sisi kemampuan produksi maupun pada pengembangan komoditas pertanian. Sebagian besar warga asli di Papua dan Papua Barat masih terfokus pada kegiatan pertanian subsisten *(from land to mouth agriculture)*. Etnis Papua pada umumnya menganut budaya lumbung, yakni penanaman tanaman pangan secara bertahap dan tidak secara sekaligus ditanam dalam waktu bersamaan. Setelah panen pada salah satu bagian di lahan, lahan tersebut akan langsung ditanami kembali sehingga panen dapat dilakukan sepanjang waktu sesuai kebutuhan (Supriadi, 2008). Luas lahan ladang yang dikelola setiap rumah tangga pada umumnya antara 1.000-2.000 meter persegi. Berdasarkan data Sensus Pertanian tahun 2013, di Provinsi Papua Barat mayoritas rumah tangga petani adalah petani gurem, sekitar 57.40 persen, dan di Provinsi Papua sebanyak 69,62 persen. Penguasaan lahan pertanian

yang terbatas oleh rumah tangga petani di Papua dan Papua Barat bisa jadi bukan terkait dengan akses mereka yang terbatas terhadap lahan pertanian namun karena permasalahan sistem pertanian yang dijalankan oleh warga di Papua. Kegiatan pertanian warga di Papua dan Papua Barat masih terfokus untuk memenuhi kebutuhan individu/keluarga dan belum berorientasi pasar atau sebagai bagian untuk investasi di masa depan, sehingga lahan yang dikelola oleh petani relatif kecil.

Karakteristik komoditas yang dihasilkan petani di Papua dan Papua Barat turut berpengaruh terhadap terbatasnya pasar untuk menjual komoditas tersebut. Komoditas seperti umbi-umbian, umumnya hanya dijual (dalam jumlah sedikit) di pasar lokal untuk dikonsumsi oleh warga lokal. Dengan kata lain, segmen pasar untuk produk mereka sangat terbatas. Pada umumnya, warga di Papua dan Papua Barat menjual hasil pertanian setelah persediaan untuk kebutuhan konsumsi rumah tangga terpenuhi.

Dalam corak ekonomi yang bersifat subsisten tersebut, perempuan tampil sebagai aktor utama. Dalam kegiatan berkebun, mereka berperan mulai dari menanam, merawat tanaman, memanen, mengolahnya untuk dikonsumsi keluarga, hingga menjual sisanya di pasar untuk dipertukarkan dengan barang konsumsi lain yang tidak mereka dapat dari kebun. Peran ini erat hubungannya dengan aktivitas domestik seperti merawat anak yang melekat pada perempuan. Sementara itu, laki-laki dalam kegiatan pertanian tanaman pangan tidak banyak terlibat, laki-laki berperan hanya sampai tahap mengolah (menggemburkan) tanah.

Kedua, lemahnya pendampingan kepada petani di tanah Papua, terutama di sentra-sentra produksi pertanian.

Untuk sebagian daerah yang telah mengembangkan perkebunan yang berorientasi pasar masih terkendala kemampuan produksi yang masih rendah. Misalnya, coklat di Papua hanya mampu memproduksi

sekitar 0,9 ton/ha (biji cokelat) jauh lebih rendah dibandingkan dengan Sulawesi yang mampu memproduksi 2 ton/ha. Padahal, coklat Papua memiliki kelebihan yakni lemak coklat yang lebih tinggi yakni 30-35 persen[58] (dari 100 kg biji cokelat dapat menghasilkan 30-35 kg lemak cokelat). Ini berbeda dengan cokelat daerah lain di Indonesia, pada umumnya di wilayah lain di Indonesia lemak coklat yang bisa dihasilkan adalah 20-25 kg dari 100 kg. Rendahnya kemampuan produksi hasil kebun terutama dikarenakan kurangnya pemeliharaan dan sistem penanaman pohon yang dicampur dengan tanaman lain seperti pisang dan umbi-umbian.

Pendampingan terhadap kegiatan pertanian warga belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Dari sisi jumlah, terjadi penurunan jumlah penyuluh di Papua. Pada tahun 2013 penyuluh pertanian di Papua berjumlah sekitar 1300 penyuluh[59], pada tahun 2015 menurun menjadi 910 penyuluh[60], dan pada tahun 2016/2017 berjumlah 600 penyuluh.[61] Dari sisi hasil, belum memperlihatkan hasil yang signifikan dalam mengubah kegiatan pertanian warga di Papua dan Papua Barat. Warga memang telah mengenal dan mengembangkan pertanian baru seperti penanaman sayuran dan kacang. Di perkebunan, persoalan yang dihadapi warga dalam pemeliharaan pala, cokelat dan karet, belum menunjukkan perubahan signifikan. Hal ini misalnya terlihat dari (rendahnya) peningkatan produksi hasil kebun warga di Papua dan Papua Barat.

58 http://news.liputan6.com/read/2170178/kisah-para-petani-kakao-di-lembah-grime

59 http://www.papuapos.com/index.php/ekonomi-papuapos/item/3493-papua-butuh-tenaga-penyuluh-pertanian

60 http://www.antarapapua.com/berita/450093/tenaga-penyuluh-pertanian-di-papua-hanya-910-orang

61 http://www.panpapua.org/?m=1956b80aa7798fee96432496bde03363&i=45c48cce2e2d7fbdea1afc51c7c6ad26

Ketiga, kurangnya pengetahuan warga mengenai potensi komoditas yang bisa dikembangkan di wilayahnya.

Potensi ini terkait dengan komoditas yang akan ditanam dan potensi pasar untuk memasarkan hasil pertaniannya. Warga Papua sudah sangat familiar bertani jenis tanaman untuk konsumsi. Di samping karena didorong oleh kebutuhan sangat dasar untuk makan, mereka dapat dengan mudah bertani tanaman-tanaman konsumsi karena cara perawatannya yang sederhana. Ini jelas lebih sederhana daripada menanam dan merawat tanaman seperti cokelat yang memiliki pasar luas. Dengan kata lain, untuk menanam tanaman-tanaman tersebut mereka perlu menguasai pengetahuan dan keterampilan baru. Dari pemahaman atas masalah ini juga, akan lebih memudahkan bagi para petani subsisten tadi jika komoditas baru yang dikembangkan adalah jenis tanaman yang tidak terlampau rumit dari segi perawatan.

Warga juga sering terkendala akses modal yang diperlukan untuk mengembangkan usaha pertanian. Modal terutama diarahkan untuk memenuhi kebutuhan bibit. Misalnya persoalan yang dihadapi oleh warga di Boven Digoel adalah peremajaan pohon karet. Saat ini kebanyakan karet yang dimiliki oleh warga adalah karet yang ditanam oleh orang tua mereka yakni yang ditanam pada masa kolonial Belanda. Peremajaan pohon dan penanaman pohon baru tentunya membutuhkan benih.

Keempat, keterbatasan sarana transportasi untuk mendistribusikan hasil pertanian.

Keterbatasan jalan dan alat transportasi khususnya di daerah/wilayah pedalaman menyulitkan warga untuk menjual hasil pertanian ke daerah perkotaan yang menjadi pusat perdagangan untuk semua komoditas. Ini terlihat di masyarakat yang tinggal di daerah pegunungan tengah untuk Papua dan daerah pegunungan di Papua Barat seperti Pegunungan Arfak. Hasil pertanian di wilayah pegunungan ini

pada umumnya tidak terdistribusi dengan baik ke wilayah hilir atau pesisir. Misalnya, hasil pertanian masyarakat Pegunungan Arfak di Papua Barat, seperti kentang dan bawang daun banyak yang tidak terjual ke wilayah Manokwari karena terhambat sarana transportasi, meskipun jalur tranportasi darat telah ada, namun biaya transpotasi yang tinggi mengakibatkan warga tidak dapat menjual hasil buminya ke kota. Demikian juga dengan daerah pegunungan di Provinsi Papua mengalami hal yang sama. Komoditas yang banyak terdistribusi dari wilayah pegunungan ini adalah kopi.

Kelima, akses pasar untuk menjual hasil pertanian masih terbatas.

Hasil pertanian ladang pada umumnya dijual sendiri oleh warga di daerah perkotaan (kota kecamatan dan kota kabupaten). Untuk mencapai daerah perkotaan, pada umumnya mama (ibu) berjalan kaki sambil membawa hasil pertanian dan selanjutnya dijual. Sementara, untuk beberapa daerah yang telah mengembangkan perkebunan, hampir seluruh jalur pendistribusian hasil pertanian dikuasai oleh tengkulak. Perdagangan pala di Fak-Fak misalnya, memiliki rantai perdagangan yang panjang, mulai dari pengepul di tingkat kampung, tengkulak di tingkat distrik, pedagang di kabupaten, perantara di Surabaya sampai akhirnya dijual ke Singapura. Panjangnya rantai penjualan hasil pertanian mengakibatkan keuntungan yang diperoleh petani relatif kecil. Petani menjual pala ke pengepul/tengkulak di kampung dengan harga Rp 400.000–500.000 untuk 1.000 buah (sekitar 8 kg pala kering dan 1,5 kg bunga pala). Selanjutnya, tengkulak menjual ke pedagang di kabupaten setelah mengeringkan biji pala dengan harga harga bervariasi tergantung pada kualitas pala. Untuk kualitas super berharga Rp 112.000-120.000/kg, Rp 75.000-100.000 untuk kualitas nomor dua, untuk kualitas ketiga berharga Rp 50.000-75.000, kulit buah yang menjadi bahan manisan seharga Rp 2.500/kg, dan bunga pala seharga Rp 115.000-120.000/kg (ILO-PCdP2 UNDP).

Keenam, akses terhadap tanah dan aturan adat.

Warga di Papua dan Papua Barat mengenal kepemilikan individu dan kepemilikan *keret*/marga (Ploeg, 1970 dalam Beehler et.al., 2012). Kepemilikan individu pada umumnya tidak luas dan hanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup harian. Warga menanam sayur dan tanaman pangan pada umumnya di tanah milik individu. Sementara untuk kebutuhan lahan yang luas diperlukan izin dari ketua marga/*fam*/*keret*. Untuk mendorong warga agar mampu beraktivitas pertanian dalam skala luas, tentunya membutuhkan mekanisme yang jelas agar dapat didukung oleh *keret* (*farm*/marga).

Pengembangan Ekonomi Papua

Pengembangan ekonomi di tanah Papua sebaiknya berbasis pertanian. Ini dikarenakan sebagian besar penduduk di tanah Papua masih mengandalkan kegiatan pertanian dan masih tinggal di desa. Pengembangan ekonomi pertanian berpotensi meningkatkan ekonomi warga. Upaya pengembangan ekonomi petanian di Papua penting untuk memperhatikan hal-hal berikut:

Pertama, mengembangkan komoditas baru yang sesuai dengan kondisi geografis dan karakter masyarakat Papua.

Untuk wilayah pesisir dan hilir, yang dapat dikembangkan adalah komoditas yang cocok dengan kondisi tanah dan tidak terlalu membutuhkan pemeliharaan dan perawatan yang intensif. Belajar dari kasus pengembangan karet di Merauke, Boven Digoel, dan Mappi. Belanda mengawali penelitian untuk mengembangkan komoditas yang cocok di ketiga wilayah itu, dan menemukan karet-lah yang bisa dikembangkan di wilayah tersebut. Penelitian ini tidak hanya terkait dengan kondisi wilayah, tetapi juga terkait dengan karakter tanaman karet yang sesuai dengan kondisi dan karakter masyarakat di Papua. Pada proses awal, penanaman karet di wilayah ini mendatangkan petani dari Pulau Jawa. Pada akhirnya, warga di Papua sendiri

dapat mengadopsi cara penanaman, pemeliharaan dan pengolahan karet. Di wilayah pegunungan, pengenalan pertanian hortikultura dan komoditas kopi telah diadopsi oleh warga. Warga di daerah pegunungan telah memiliki kemampuan untuk menanam sayuran yang cocok ditanam di daerah pegunungan. Warga di daerah ini pun telah menghasilkan sayuran. Sebagian warga di daerah ini pun telah menanam kopi dan menghasilkan kopi dengan kualitas baik. Banyak wilayah di Papua yang belum diintervensi dengan pengembangan komoditas yang cocok. Pengembangan perkebunan rakyat yang dimiliki dan dikelola oleh warga menjadi pilihan untuk meningkatkan ekonomi warga dibandingkan dengan mengembangkan perkebunan yang dimiliki oleh perusahaan.

Kedua, peningkatan kemampuan warga dalam pemeliharaan komoditas untuk peningkatan produksi.

Petani pada wilayah yang telah mengembangkan komoditas pertanian seperti cokelat, pala, kopi, dan karet, belum mampu memelihara tanaman mereka dengan baik. Petani pemilik lahan kebun rajin pada saat memanen namun belum begitu telaten dalam merawat tanaman. Untuk warga yang telah memiliki kebun, penting untuk didorong untuk dapat meningkatkan kemampuan dan ketelatenan memelihara tanaman.

Ketiga, membuka akses ke pasar komoditas.

Saat ini, jalur pendistribusian hasil pertanian warga di Papua masih dikuasai oleh tengkulak. Harga yang ditetapkan tengkulak tidak menguntungkan petani. Untuk mengatasi hal ini, misalnya, warga di Kampung Ogenetan, Distrik Indiyandit, Kabupaten Boven Digoel telah mengembangkan lembaga perantaraan yang berperan dalam menghubungkan petani dengan penjual secara langsung. Warga di kampung ini membentuk koperasi untuk menampung karet yang dihasilkan warga. Untuk penjualan karet yang terkumpul, koperasi

ini bekerjasama dengan perusahaan. Dengan keberadaan koperasi ini, harga karet yang ditetapkan koperasi dapat lebih menguntungkan petani. Lembaga model ini dapat dikembangkan di beberapa daerah yang menghasilkan komoditas tertentu agar petani memperoleh harga yang layak dan diuntungkan.

Keempat, mengembangkan kegiatan ekonomi berbasis personal dan *fam/keret*.

Pengembangan ekonomi pertanian di Papua penting untuk memperhatikan pola penguasaan lahan, yakni yang berbasis individu dan *keret*. Di tingkat individu dapat dikembangkan pertanian dalam skala kecil. Sementara dalam skala yang lebih luas dapat memanfaatkan ikatan kerabat dalam satu *keret*, karena setiap *keret* di Papua menguasai lahan luas. Pengembangan ekonomi pertanian berbasis *keret* selain dapat mengatasi persoalan lahan juga dapat mengatasi persoalan tenaga kerja. Warga di Papua memiliki mekanisme untuk bekerjasama baik di dalam satu *keret* maupun dengan *keret* lain. Kerjasama ini terjadi pada saat mereka melakukan kegiatan yang membutuhkan sumberdaya manusia cukup banyak seperti pada saat pembukaan hutan untuk lahan pertanian.

Penutup

Pengembangan ekonomi di Papua tidak bisa menggunakan satu model atau pendekatan. Untuk wilayah yang telah memiliki kemampuan produksi namun masih rendah, maka intervensi yang dilakukan adalah peningkatan produksi baik secara besaran produksi maupun kualitas produksi. Untuk wilayah yang masih terfokus pada kegiatan pertanian subsistensi, penting untuk memperkenalkan dan mengembangkan komoditas baru yang cocok dengan daya dukung lingkungan dan karakter masyarakatnya. Selain itu, intervensi dari sisi pemasaran hasil produksi memang menjadi tantangan lain dalam mengembangkan ekonomi kampung di Papua. Keberhasilan dalam

menangkap potensi pasar akan mendorong ketertarikan petani di Papua untuk beraktivitas dan mengembangkan pertanian.

Daftar Pustaka

AKATIGA (2014). *Beneficiary Impact Assessment of PNPM/RESPEK in Papua and Papua Barat.* Bandung: Akatiga.

Anri, Syaiful (2015). *Kisah Para Petani Kakao di Lembah Grime.* Online, diakses pada 6 April di http://news.liputan6.com/read/2170178/kisah-para-petani-kakao-di-lembah-grime

BPS (2015). *Boven Digoel dalam Angka*

BPS (2015). *Mappi dalam Angka.*

BPS (2015). *Merauke dalam Angka.*

BPS (2016). *Papua Barat dalam Angka*

BPS (2016). *Papua dalam Angka*

BPS Provinsi Papua (2016). *Keadaan Kemiskinan di Provinsi Papua, Maret 2016.* diakses di http://papua.bps.go.id/website/brs_ind/brsInd-20160718145603.pdf

ILO-PCdP2 UNDP (Tanpa Tahun). *Kajian Pala dengan Pendekatan Rantai Nilai dan Iklim Usaha di Kabupaten Fak-Fak, Provinsi Papua.* diakses di http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_342735.pdf

Kandipi, Hendrina Dian (2015). Tenaga Penyuluh di Papua hanya 910 orang. Online, diakses pada 9 April di http://www.antarapapua.com/berita/450093/tenaga-penyuluh-pertanian-di-papua-hanya-910-orang

Koentjaraningrat (1994). *Papua Membangun Masyarakat Majemuk.* Jakarta: Jambatan.

Mansoben, Johszua Robert (1995). *Sistem Politik Tradisional di Irian Jaya.* Jakarta: LIPI-RUL.

Panpapua (2017). Papua Kurang Penyuluh Pertanian. Diakses pada 6

April di http://www.panpapua.org/?m=1956b80aa7798fee96432496bde03363&i=45c48cce2e2d7fbdea1afc51c7c6ad26

Papuapos (2013). *Papua butuh Tenaga Penyuluh Pertanian.* Online, diakses pada 6 April di http://www.papuapos.com/index.php/ekonomi-papuapos/item/3493-papua-butuh-tenaga-penyuluh-pertanian

Praktik Cerdas (2013). *Nonggup: Solusi Ekonomi Mandiri.* Online, diakses pada 6 April di http://praktikcerdas.bakti.or.id/project/solusi-ekonomi-mandiri-di-boven-digoel/

Prasetya, Erwin Edhi (2011). *Pastor Kees, Tanaman Karet untuk Papua.* Online, diakses pada 6 April di http://nasional.kompas.com/read/2011/03/19/03304049/twitter.com

Schoorl, J.W. (1997). *Kebudayaan dan Perubahan Suku Muyu Dalam Arus Modernisasi Irian Jaya.* Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana.

Supriadi, Herman (2008). Strategi Kebijakan Pembangunan Pertanian di Papua Barat. *Analisis Kebijakan Pertanian*, Vol. 6.

Wibowo, Alexander Gatot (2013). Pengembangan Komoditas Karet di Provinsi Papua. *Jurnal Bina Praja*, Vol. 5 (4).

BAGIAN 3

PEMBANGUNAN DESA DAN KAWASAN PERDESAAN

Undang-Undang Desa, Krisis Agraria, dan Masalah Kawasan Pedesaan[62]

Eko Cahyono[63]

"Rakyat Miskin Pedesaan jika mampu menyadarkan diri untuk bangkit bergerak, itulah awal dari Pembangunan" ***(Sajogyo, Lorejo, 2005)***

Babak baru kebijakan pembangunan pedesaan Indonesia di era reformasi salah satunya ditandai dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa(selanjutnya cukup ditulis UU Desa). Telah banyak ulasan tulisan tentang UU Desa, baik dari sisi proses kebijakan, hukum, politik anggaran, hingga evaluasi kritis atas konseptual-teoritiknya. Tulisan ini dengan seluruh keterbatasannya, hanyalah satu refleksi pribadi yang ditulis secara bebas sebagai satu catatan untuk mengajukan tawaran "prasyarat" pelengkap, mungkin juga menjadi batu uji dari tujuan UU Desadan

62 Edisi singkat dari tulisan ini pernah diterbitkan dalam Majalah *Flamma Review*, Edisi 47, Agustus 2016, IRE Yogyakarta.

63 Direktur Eksekutif Sajogyo Institute (2015-sekarang). StafPengajar di Departemen Sains Komunikasi dan Pengenmbangan Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia, Institute Pertanian Bogor (FEMA- IPB).

praktik implementasinya.[64]Dalam tujuan semacam itu, tulisan ini membatasi diri pada upaya mempersoalkan yang disebut "kesempatan/peluang politik" yang tersedia dari UU Desa untuk menjawab ragam krisis agraria sebagai masalah dasar pedesaan. Dengan melihat ulang daya jawab UU Desa atas persoalan-persoalan struktural agraria sebagai basis krisis agraria pedesaan itu, pada gilirannya juga penting melihat ulang masalah-masalah dalam pembangunan kawasan pedesaan, kaitannya dengan kepekaan atas persoalan ketimpangan struktural agraria di pedesaan.

Mempermasalahkan Masalah Perdesaan

Penjelasan posisi duduk perkara, menentukan bentuk jawab atasnya. Secara historis, melihat dan memahami seluk-beluk masalah pedesaansulit dipahamijika hanya dibatasi dalam rentang ruang lingkup periode tertentu saja. Sebab, jika sudut perspektifnyaagraria, masalah pedesaan hari ini mesti diletakkan sebagai bagian takterpisah dari warisan endapan konsekuensi masalah-masalah struktural agraria dari zaman ke zaman (*recidualconsequensi*). Mendudukkanpersoalan krisis agraria dan krisis pedesaansebagai potret masalah pedesaan hari ini, dapat meliputitiga hal pokok: (1) ketimpangan struktur agraria (kepemilikan, penguasaan, distribusi, pemanfaatan, dan akses atas sumber-sumber agraria), (2) konflik agraria struktural,[65] (3) kerusakan

64 Tulisan yang lebih bersifat "akademik" dengan topik sejenis dapat dilihat dalam tulisan Shohibuddin, et.al.dengan judul "Undang-Undang Desa dan Isu Sumberdaya Alam: Peluang Akses atau Ancaman Eksklusi?" dalam *Jurnal Wacana* (Insist), sedangdalam proses penerbitan. Penulis artikel ini adalah penulis kedua dalam tulisan tersebut.

65 Pertentangan klaim atas satu wilayah (SDA tertentu) yang berakibat pada penghilangan satu hak atas lainnya. Akibatnya, terpisahlah manusia dari tanah dan sumberdaya alamnya secara paksa. Dalam kasus lahan dan SDA, konflik terjadi akibat diberikannya ijin dan konsesi oleh negara kepada pemilik modal (dalamnegeri dan asing) di beragam sektor SDA untuk tujuan-tujuan ekstraksi, ekploitasi dan industrialisasi sumberdaya alam yang menghilangkan hak masyarakat-

dan krisis ekologis. Pendasaran ini memanggil kewajiban penegasan bahwa masalah-masalah pedesaaanbersifat mendasar dan berdimensi "struktural", melampaui duduk masalah yang bersifat teknokratik, birokratik, dan "bersifat kulit luar" (seperti: rendahnya kapasitas, keterampilan, kurangnya sistem layanan, kedisiplinan, transparansi). Tentu, bukan dalam tujuan danpretensi "mana yang lebih penting dan tidak penting", namun hal ini lebih sebagai konsekuensi logis memilih jenis masalah yang didudukkan.

Menghidangkan kembali persoalan krisis agraria sebagai masalah dasar pedesaan, berakibat pada perlunya menghadirkan ulang "menu prasmanan"berupa persoalan monopoli dan oligopoli atas sumber-sumber agraria pedesaan, beragam dimensi dan akar kemiskinan struktural, ketimpangan sosial-ekonomi, *guremisasi* petani, konflik agraria, eksklusi dan marjinalisasi, kriminalisasi, konversi lahan, krisis regenerasi petani, transisi dan transformasi agraria, ekspansi kapital di pedesaan (berikut implikasinya), eksploitasi dan ekstraksi sumber-sumber agraria, modus-modus perampasan tanah-air dan "ruang hidup" masyarakat desa, kerusakan dan krisis sosial-ekologis, hingga soal reorganisasi ruang kapital global untuk produksi dan konsumsi berikut implikasi strukturalnya di pedesaan, dan seterusnya. Sebagian potret masalah-masalah struktural pedesaan di atas adalah konsekuensi penjelassaat meletakkan krisis agraria sebagai duduk perkara pedesaan, dantentu saja tidak dapat dibahas dalam ruang terbatas ini. Duduk perkara yang berbeda, akan membutuhkan jawab yang berbeda pula.

Kembali ke *Khitah* UU Desa dan Batasnya

UU Desa lahir hendak menjawab dengan semangat penuh, mengembalikan desa sebagai "korban Orde Baru". "Peminggiran (bahkan sebagian menganggap perusakan)" desa dengan keseluruhan kewenangan, otoritas, otonomi, kelembagaan, fungsi, peran dan

lokal/tempatan. Sehingga masyarakat lokal/tempatan menuntut haknya kembali yang terampas.

kekuatannya telah berlangsung lama. Puncaknya, selama Orde Baru berkuasa lebih kurang 32 tahun. Penyeragaman, subordinasi, dan pengingkaran kekuatan politik ekonomi desa berakibat pada desa hanya diletakkan sebagai "pelengkap dan objek" pembangunanisasi. Keragaman historis, karakatersosial-budaya, tipologi ekologis, pengetahuan lokal pedesaan, kekayaan alam desa berikut nilai-nilai, tata kelola dan demokrasi ala desa yang teramat kaya itu (dari Sabang sampai Merauke), dianggap "seragam" dengan tujuan pengabdian untuk layanan kepentingan ekonomi poltik yang berdimensi "vertikal" (pemerintahan pusat) daripada "horizontal" (daerah dan desa). Kondisi un-demokrasi di pedesaan, tetap terjaga ketat akibat politik intervensi pusatkekuasan dan kawalan "militerisme" yang mencengkeram dalam. Inilah wujud nyata saat sistem kapitalisme negara hadir tangguh dan kokoh. Dan inilah sebagian wajah kelam dan buramnya pedesaan, yang perlu dikembalikan pada *khitah* sebelumnya. UU Desa memberi ruang "kesempatan politik" untuk mengembalikan pedesaaan dan kawasannya pada jalan *khitah*-nya itu.

Pertanyaan awal yang langsung bisa diajukan adalah benarkah masalah-masalah pedesaan yang hadir menjadi potret desa dan pedesaan di era pasca reformasi sekarang ini masih sama dan sejenis dengan masa di periode Orde Baru dulu?

Sejak sekitar tahun 80-an, formasi politik ekonomi global bergeser, dari kapitalisme negara menjadi kapitalisme pasar. Ditandai dengan semakin dilucutinya kewenangan otoritatif negara (agar tidak intervensi ke soal-soal ekonomi dan pasar), lahirnya kekuatan kuasa imperialisme modal *beyondstate* (seperti Word Bank, IMPF, ADB, dan lain-lain). Kekuatan ekonomi-politik jaringan TNC (*Trans Nasional Coorporation*) makin menggurita menandai kekuatan neoliberalisme global. Dampak utama yang terasa adalah ragam bentuk tantangan masalah-masalah ketimpangan struktural, krisis sosial-ekologis, perubahan iklim, konflik perebutan sumber-sumber agraria, beragam kerusakan sumberdaya alam yang meluas dan makin nyata hingga ke pedesaan.

Namun sejauh ini, diskusi mengenai UU Desa lebih banyak bergerak pada isu-isu terkait tata pemerintahan desa, keuangan desa, peraturan desa, Badan Usaha Milik Desa, Musyawarah Desa, pemberdayaan dan partisipasi masyarakat desa, dan seterusnya—belum nampak jelas kesemua isu penting tersebut dikaitkan secara langsung dengan persoalan sumberdaya alam yang menjadi penanda penting masalah pedesaan kekinian (Shohibuddin, et.al., 2016).

> "Apabila kandungan UU Desa ditelisik secara cermat, akan terlihat bahwa isu sumberdaya alam tidak menjadi agenda sentral dalam pengaturannya. Sebagai contoh sederhana, dari jumlah penyebutan istilah saja, frase "sumber daya alam" hanya dicantumkan sebanyak sepuluh kali di beberapa bagian terpisah UU Desa, termasuk tiga kali di bagian penjelasan. Jika istilah "ulayat atau wilayah adat" turut dimasukkan ke dalam kategori sumberdaya alam, maka jumlahnya bertambah menjadi dua belas kali, termasuk empat kali di bagian penjelasan. Istilah lain yang dalam UU Desa sering berpasangan dengan "sumberdaya alam", yakni "lingkungan", bahkan hanya disebutkan sebanyak tujuh kali, termasuk dua kali di bagian penjelasan. Dari sisi jumlah penyebutan saja, bisa dibayangkan betapa marjinal isu sumberdaya alam dalam UU Desa. Bandingkan dengan penyebutan istilah "keuangan" yang mencapai 25 kali, termasuk sembilan kali di bagian penjelasan.

Keterbatasan semacam ini membuat UU Desa *secara normatif* tidak memiliki kepekaan atas kondisi ketimpangan agraria dan problem sosial-ekologi (baca: krisis pedesaan) serta atas berbagai bentuk ketegangan dan konflik sosial yang meledak sebagai akibat dari keresahan dan protes terhadap kondisi tersebut. Pada gilirannya, keterbatasan pada tataran normatif ini dapat menciptakan ancaman eksklusi secara aktual sehubungan dengan implikasi yang ditimbulkannya pada tataran praktis. Sebagaimana di depan sudah ditegaskan, pelaksanaan UU Desa tidaklah kalis dari konteks struktural maupun relasi kekuasaan yang melingkupinya.Alih-alih berada dalam ruang vakum, pelaksanaan

UU Desa dihadapkan pada problem struktural "krisis pedesaan" yang skala keluasan dan intensitasnya amat memprihatinkan seiring kian masifnya ekspansi kapitalisme.

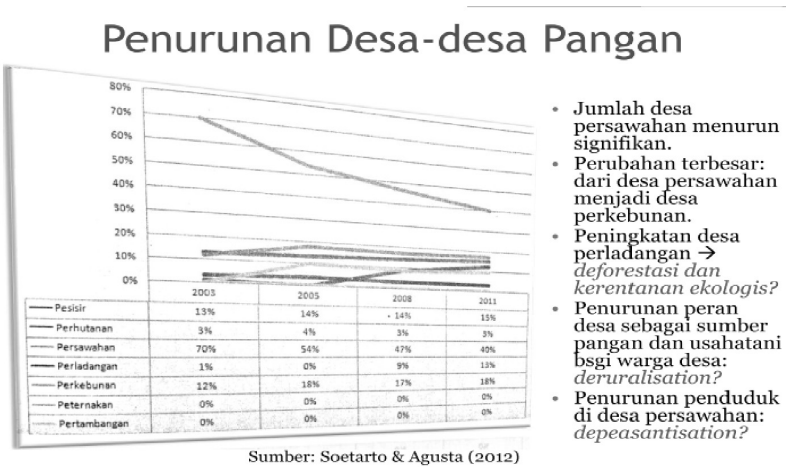
Dengan demikian, terlihat bahwa niatan UU Desa untuk mengembalikan *khitah* desa dan pedesaan masih menyisakan ruang menganga masalah-masalah pedesaan yang berdimensi ketimpangan struktural dalam kaitannya dengan krisis agraria dan lingkungan. Kepekaan atas kondisi ketimpangan agraria dan krisisnya bukan hanya sebuah pelengkap perspektif, namun ia adalah titik berangkat mendefinisikan fondasi masalah apa yang akan dijawab. Jika fondasi ini bermasalah, dan tidak diperbaiki, maka seluruh rencana bangunan di atasnya, sebagus apapun, niscaya akan rapuh.

Wajah Krisis Agraria Pedesaan

Ketimpangan struktural adalah endapan warisan yang berkelanjutan.Hingga kini, warisan ketimpangan itu masih belum tersentuh daya bongkar yang serius. Merujuk data ketimpangan yang ditegaskan oleh INFID dan OXFAM (2017) bahwa sepuluh orang terkaya di negeri ini setara dengan seratus juta rakyat miskin. Hal ini sejenis dengan data dari World Bank (2016), bahwa sekitar sepuluh persen keluarga kaya di Indonesia bisa mengusai 77 persen totalkekayan negeri ini. Hal ini mununjukkankorelasikelanjutannya dari data Badan Pertanahan Nasional (BPN RI, 2010) sebelumnya yang menyebut kurang lebih 56 persen aset nasional dikuasai hanya oleh 0,2 persen dari penduduk Indonesia. Konsentrasi ini 62-87 persen dalam bentuk tanah. (BPN-RI, 2010).

Ketimpangan ini beriringan dengan kepemilikan atas tanah dan penghasilan petani. Jumlah petani pemilik lahan kurang dari 0,5 hektar dan petani tuna tanah mencapai 56 persen di Indonesia dan 78 persen di Jawa. Pendapatan petani rata-rata Rp 1,03 juta/bulan (olahan data BPS). Penyempitan lahan bagi pertanian, khususnya untuk pangan (dengan beragam penyebabnya) berkorelasi erat dengan

meningkatnya buruh tani dan *landless*. *Guremisasi* petani makin meningkat. Ketiadaan jaminan (lahan, dana, bibit, pupuk) dan proteksi dalam kompetensi serta akses pasar yang timpang. Hasil pengolahan Sensus Pertanian 1963-2003 (Bachriadi dan Wiradi, 2011). Seiring dengan itu, monopoli teknologi dan globalisasai monokultur juga semakin nyata. Monopoli dan koorporasi benih oleh segelintir Multi National Coorporation [MNC], seperti MonsantoGroups, Cargiil, Bunge, dll) (Khudori, 2004). Sementara sekitar 90 persen perdagangan pangan dikuasai lima MNC: Archer Daniels Midland (AMD), Cargill, Bunge, 90 persen pasar benih dan input pertanian dikuasai enam MNC. Sementara itu, 99,9 persen benih transgenikdikuasi enam MNC, dengan Monsantomenguasi 90 persen (Andreas DS,2009).



Sumber: Soetarto & Agusta (2012)

Penurunan desa-desa produktif pangan dari data di atas beriringan dengan naikkan desa kebun dan desa tambang, menunjukkan bahwa ekspansi perkebunan dan pertambangan menjadi akar penyebabnya. Padahal 50 persen lebih kekayaan perkebunan dan hutan, dan sekitar 85 persen kekayaan migas, 75 persen batubara, dikuasai modal asing. Kekayaan air tawar dikuasai 246 perusahaan Air Minum Dalam

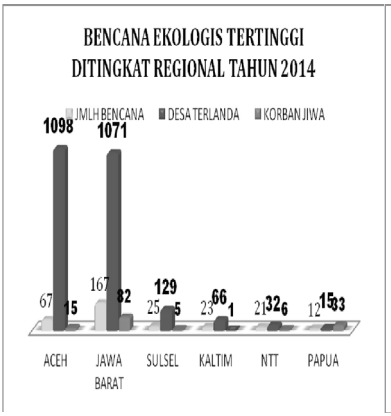
Kemasan (AMDK) (Daeng, 2012).

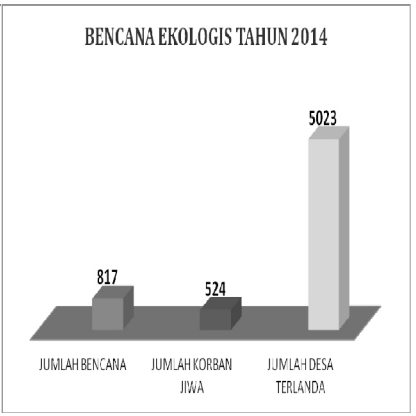
Seiring data ketimpangan penguasaan sumber agraria di atas, konflik agraria muncul justru tepat di simpul-simpul sumber kekayaan alam bangsa ini. Data Komnas HAM RI tahun 2013 menunjukkan bahwa dari 6000 kasus yang masuk, sekitar 70 persen kasus lebih berbasis tanah dan SDA. Dari 40 kasus, Inkuiri Nasional Komnas HAM (2013-2014)[66] terjadi pelanggaran HAM sistematis dan kronis atas MHA di kawasan Hutan. Melibatkan pihak TNI/Polri, Perusahaan (negara dan swasta): tambang (emas, batubara, nikel), perkebunan (sawit, tebu, kakao, PTPN), kehutanan (konservasi, Hutan Lindung, HTI), melibatkan pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat (kelembagan adat bentukan pemerintah). Selaras dengan data Komnas HAM, Laporan Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) menyebutkan,sepanjang 2016 terjadi 450 konflik agraria (meningkat dua kali lipat, tahun 2015, terjadi 252 konflik) dengan luas 1.265.027 hektar, meliputi 86.745 KK (se-Indonesia).[67]

Seiring dengan beragam ketimpangan struktural dan konflik agraria di atas, beragam kerusakan dan bencana ekologis juga tetap tinggi, baik bencana longsor, banjir, *rob*, kebakaran hutan dan lahan(Walhi, 2014).

66 Sajogyo Institute menjadi koordinator kajian konflik ini, bersama *CSO* lainnya seperti AMAN, HUMA, JKPP, Epistema Institute, Kemitraan, dll.

67 Sumber konflik tertinggi adalah sektor perkebunan (163 kasus), kemudian properti (117 kasus) dan disusul kemudian sektor pembangunan infrastruktur (100 kasus) (KPA, 2016).







Dalam laporan Walhi di atas ditegaskan bahwa meski secara kuantitas bencana ekologis pada tahun 2014 mengalami penurunan, akan tetapi ancaman dan tingkat kerentanan pada sejumlah daerah akan terus bertambah dan meluas. Akar masalah bencana ekologis, termasuk kebakaran hutan dan lahan di Pulau Kalimantan dan Sumatera beberapa waktu lalu adalah bersifat struktural. Dimulai dengan praktekpenguasaan berbasis keuntungan, negara sering mengabaikan prinsip kehati-hatian dan keberlanjutan sehingga

menjadikanlingkungan hidup semakin menurun daya dukung dan daya tampungnya yang menimbulkankerusakan lingkungan hidup dan berdampak pada kehidupan manusia. Kondisi ini diperparah dengan meningkatnya dan makin masifnya industri ekstraktif, yang memicu masifnya pengerukan sumberdaya alam.Hal inisemakinmenyudutkan posisi lingkungan hidup sebagai "kesatuanwadah" yang harus dilindungi, dipertahankan, dan dikelola secara hati-hati.[68]Ketegasan pemerintah untuk menegakkan hukum pada perusak lingkungan juga masih lemah. Akibatnya, bencana ekologis semakin kronis dan meluas.

Potret krisis agraria yang mewujud dalam tiga bentuk utamanya: ketimpangan struktural, konflik agaria, dan kerusakan ekologis sebagaimana diuraikan di atas nampaknya tidak dihindarkan untuk dijawab oleh siapa saja yang terlibat dalam penyelesaian masalah desa, pedesaan dan ruang hidup rakyatnya, termasuk di dalamnya gerakan nasional yang menggusung UU Desa, baik dalam mazhab "Membangun Desa" maupun "Desa Membangun".

Keharusan Menambah Prasyarat

Dengan pendasaran bahwa persoalan krisis agraria pedesaan (termasuk di dalamnya krisis sosial-ekologis) belum mendapat ruang perhatian yang cukup dari mandat UU Desa, maka diperlukan tambahan "prasyarat" dalam implementasi UU Desa. Beberapa prasyarat tersebut adalah:

***Pertama*, prasyarat kesadaran *limit of thougt* UU Desa**. Bahwa

68 Hal ini juga menjadi bukti bahwa pemerintah sebagai penyelenggara negara dan sebagai pihak yang dipercaya untuk mengelola lingkungan hidup dansumberdaya alam, telah abai dan belum menunjukkan kepeduliannya atas perlindungan lingkungan hidup di Indonesia. MakaWalhi menyimpulkan dalam laporannya bahwa pemerintah belum menunjukkan keberaniannya untuk menghukum korporasi-korporasi perusak lingkungan, pencemar lingkungan, pelanggar HAM, perampas tanah rakyat, pelanggar pajak dan administrasi, serta pelaku suap-menyuap (Walhi, 2014).

gagasan besar UU Desa bukanlah jawaban dan "mantra suci" atas keseluruhan masalah desa dan pedesaan hari ini. Hal ini penting ditegaskan dengan demikian, UU Desa akan fokus memilih matarantai mana dalam masalah-masalah desa dan pedesaan. Sehingga tawaran-tawaran solusi dalam UU Desa harus ditimbang ulang dalam praktek empiriknya, menurut keragaman masalah riil yang dihadapi di masing-masing desa. Namun demikian, karena masalah desa dan pedesaan juga termasuk melekat di dalamnya masalah ketimpangan struktural agraria, maka seharusnya ditambahkan prasyarat skema restrukturasi masalah pedesaan.

***Kedua*, prasyarat kepekaan problem struktural**. Kesempatan politik yang tersedia dari UU Desa, di satu sisi memberi peluang akses mendorong agenda penguatan pedesaan, khususnya dalam soal kelembagaan, kewenangan, dan membangun demokratisasi desa (baik yang bersifat vertikal maupun horizontal). Namun di sisi lain, "pengabaian" atas persoalan ketimpangan struktur agraria di pedesaan (kepemilikan, penguasaan, distribusi, pemanfaatan, dan akses) akan berpotensi membuka ancaman eksklusi atau setidaknya melanggengkan proses eksklusi yang berlangsung, karena tidak memiliki perangkat normatif yang dapat dijadikan acuan untuk mengidentifikasi dan merespons secara memadai problem struktural krisis agraria dan pedesaan.

***Ketiga*, prasyarat uji coba implementasi di beragam tipologi masalah struktural pedesaan**. Kesadaran bahwa UU Desa perlu menambah prasyarat kepekaan atas problem struktural, maka penting praktek pelaksanaan UU Desa (setidaknya) di tiga tipologi (*rolemodels*) masalah struktural krisis agraria, yaitu: (1) desa-desa dengan ketimpangan struktural agraria, (2) desa-desa dengan konflik agraria, (3) desa-desa yang memiliki krisis dan kerusakan ekologis. Pertanyaan kunci yang bisa diajukan dalam hal ini: "Apa 'bunyinya' UU Desa jika dipraktikkan di tiga tipologi desa-desa tersebut?" Dari sanalah *lessonlearned* dipetik. Apakah UU Desa mampu menjadi *problem solving*

atau justru menjadi masalah baru. Jika yang terakhir yang terjadi maka perlu evaluasi serius di titik mana saja persoalan dasarnya.

***Keempat*, prasyarat "imajinasi spasial" UU Desa.** Asumsi pengembangan demokratisasi desa dalam UU Desa masih melihat desa-desa sebagai kesatuan masyarakat sosial-ekonomi-ekologi dalam satu kesatuan adminsitratif. Jika titik berangkatnya UU Desa juga akan berkontribusi (dan semestinya begitu) mengatasi masalah-masalah struktural dan dampat multidimensinya, maka agenda impelementasi juga peka ekspansi kapital yang masuk di pedesaan dengan beragam modus lama dan barunya. Dalam banyak kasus di sektor pertambangan, perkebunan, dan kehutanan, ekspansi modal dari tiga sektor tersebut bersifat "*gelondongan*" (dalam skala luas) menembus batas-batas "administratif dan geografis" desa. Dalam kasus-kasus konsesi tambang emas, nikel, timah, migas penguasaan satu koporasi besar hingga satu kepulauan, termasuk dampak kerusakan dan krisis sosial-ekologisnya. Sehingga diperlukan prasyarat skema respons desa-desa dalam satu kesatuan lanskap ekologis hingga satu kepualuan.

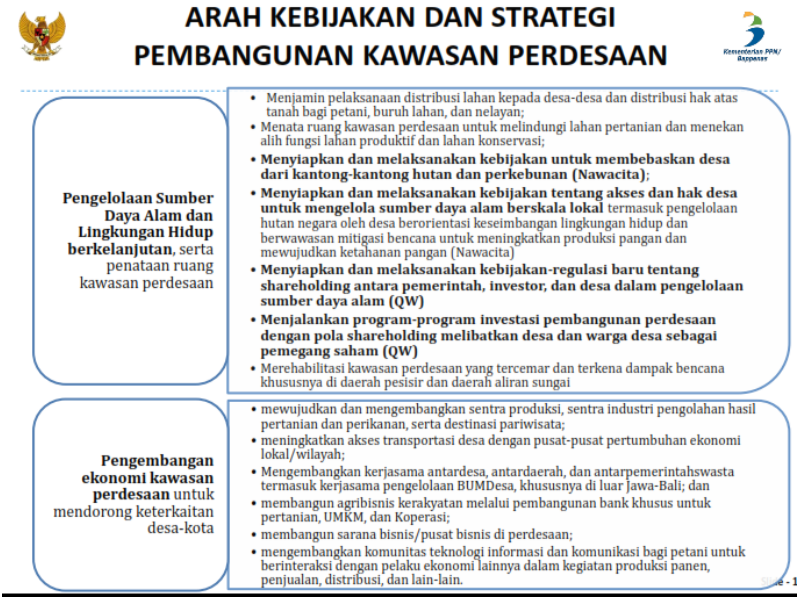
***Kelima*,prasyarat agenda pasca pengakuan (legal).** Pengakuan (*recognition*) adalah salah satu dari dua prinsip dasar dalam UU Desa, selain prinsip subsidiaritas. Dua prinsip inilah yangdianggap menjadi kesempatanpeluang politik yang tersedia dari UU Desa untuk mengembalikan *khitah*-nya dari "korban Orde Baru"itu. Namun, tahap pengakuan adalah pintu awal dari agenda berikutnya yang tak kalah pentingnya yaitu: *pertama,* jaminan keadilan akses. Pertanyaan kunci dalam tahap ini adalah: "apa jaminannya jika suatu desa (desa adat maupun regular/dinas) telah diakui legal, akses atas sumberdaya alam dan sumber agraria di desa tersebut adil bagi seluruh lapisan sosial masyarakatnya? Bukan hanya menguntungkan segelitir orang atau elit desa saja?*Kedua,* jaminan produktivitas. Pertanyaan kunci yang bisa diajukan dalam tahap ini adalah: "apa jaminannya jika suatu desa (desa adat maupun regular/dinas) telah diakui legal dan aksesnya telah adil, lalu pengelolaan sumberdaya alam dan sumber agraria desa tersebut

semakin produktif? Bukan makin rusak atau malah ditelantarkan? Atau dijual belikan?*Ketiga,*jaminan keadilan *benefitsharing.* Pertanyaan kunci yang bisa diajukan dalam tahap ini adalah: "apa jaminannya jika suatu desa (desa adat maupun regular/dinas) telah diakui legal, aksesnya telah adil, pengelolaanya produktif, lalu hasil produktivitas dan keuntungan ekonomi pengelolaan sumberdaya alam dan sumber agraria desa tersebut, untuk siapa? Bagaimana skema distribusi atau pemerataan keuntungan tersebut dapat adil dan benar-benar kembali ke desa dan masyarakatnya, bukan hanya keuntungan bagi seseorang atau sekelompok orang saja?

Tawaran lima tambahan prasyarat bagi implementasi UU Desa tersebut adalah bagian dari tantangan bagaimana kebijakan UU Desa juga dapat lebih peka pada persolan krisis agraria pedesaan. Penyelesaian masalah krisis agraria pedesaanini pada gilirannya akan memandu pada tujuan transformasi sosial (*sosial transformation*) bagi masyarakat desa dan kawasannya serta seluruh lapisan sosialnya,dan memastikan pembangunan pedesaan dan kawasannya selaras dengan prinsip-prinsipnya keberlanjutan ekologis dan keadilan sosial. Lalu, dengan begitu, apakah masalah kawasan pedesaan sudah terjawab?

Masalah Kawasan Pedesaan

Pendefinisian pembangunan kawasan pedesaan, umumnya lebih banyak sebagai pelengkap dari pedesaan. Kesadaran atas kawasan pedesaan seringkali dihubungkan dengan tiga agenda penting: (1) pentingnya agenda penataan ruang, (2) pengembangan ekonomi lokal berbasis kawasan, dan (3) agenda menjaga keberlanjutan sumberdaya alam di pedesaan. Sebagaimana tertuang dalam dokumen resmi Bappenas (2015) berikut ini:



Nampak bahwa tujuan dari ketiga orientasi pembangunan kawasan pedesaan ini masih mengasumsikan bahwa kawasan pedesaan yang ada dalam status "baik-baik saja". Sehingga yang dibayangkan adalah langkah lanjut dari pembangunanisasimultidimensi melalui investasi, penguatan ekonomi, kerjasama antardesa, agribisnis, pengembangan teknologi informasi, serta kebijakan dan regulasi penunjang. Masuknya agenda rehabilitasi kawasan pedesaan hanya didasarkan pada dampak bencana, itupun khusus di wilayah pesisir dan Daerah Aliran Sungai (DAS). Dengan penjelasan singkat ini nampak bahwa pengembangan kawasan pedesaan yang direncanakan pemerintah masih belum memberi ruang sungguh-sungguh pada problem-problem struktural dan beragam masalah krisis sosial-ekologis(ketimpangan struktural, konflik sosial-agraria, dan krisis pedesaan) di kawasan pedesaan Indonesia.

Dengan dasar argumen di atas maka layak untuk diajukan pertanyaan sebagai tantangan pembangunan kawasan pedesaan di atas dengan mendaratkan pada beragam problem struktural pedesaan dalam keragaman kategori contoh berikut ini:

***Pertama*, pembangunan kawasan pedesaan, dengan potret sejarah konflik agraria struktural panjang**. Kawasan pedesaan dengan potret konflik struktural ini bisa akibat dari konflik sebelumnya yang telah terjadi dan berlanjut karena belum ada penyelesaian yang tuntas atau akibat pemicu konflik baru. Kasus meninggalnya Salim Kancil yang memperjuangkan penyelamatan kawasan pesisir dari *illegalmining* pasir besi di pesisir selatan Jawa (Kabupaten Lumajang, Jawa Timur) dapat menjadi contoh aktualnya.[69] Hal yang sama bisa kita lihat juga dari kasus konflik agraria Paguyuban Petani Lahan Pasir Kulon Progro, DI Yogyakarta yang hendak menyelamatkan kawasan pesisir produktif mereka dari perusakan akibat penambangan pasir besi oleh korporasi asing dan atas dukungan pihak pemerintah daerah dan pihak Kesultanan Yogyakarta dan Pakualaman.[70] Kasus konflik agraria struktural lain sejenis mudah dijumpai di wilayah Indonesia bagian timur, salah satu kasus adalah kawasan pedesaan di wilayah adat Suku Walani, Mee, dan Moi, di Deguwo, Kabupaten Paniai, Papua. Akibat penambangan liar emas, masyarakat adat laki-laki dan perempuan banyak menjadi korban penembakan, kekerasan hingga penyakit menular, ada upaya *etnogenosida* oleh pihak penambang emas atas masyarakat adat di sekitar penambangan.[71]Tentu saja, potret konflik agraria di kawasan pedesaan

69 Lebihjauhlihat: https://www.mongabay.co.id/?s=tommy+salim+kancil

70 Lebih lanjut kasus konflik ini dapat ditelusuri dalam, Cahyono, Eko dan Didi-Novrian, Didi, "Integrasi Integrasi "Reforma Agraria" dengan Rencana Pembangunan Wilayah dan Pengentasan Kemiskinan", dalamSavitri, Laksmi, dkk, *Pengembangan Kebijakan Agrariauntuk Keadilan Sosial, Kesejahteraan Masyarakat, dan Keberlanjutan Ekologis,* (STPN-Yogyakarta, 2010)

71 Lihat lebih jauh, LPMA SWAMEMO Deguwo, "Petaka Tambang Emas Liar; Sumber Daya Alam Kami Dikeruk, Masyarakat Adat Welani, Mee, dan Moi

yang mengakibatkan Salim Kancil meninggal, kasus Kulon Progo dan konflik agraria di Deguwo, Papua hanyalah sebagian kecil dari potret yang lebih besar dari wilayah kawasan pedesaan di Indonesia sejenis. Maka, perlu diajukan pertanyaan dasar, "pembangunan kawasan pedesaan yang bagaimana, jika konflik agraria struktural semacam itu yang terjadi?" Apakah pembangunan kawasan pedesaan mampu menyelesaikan masalah empirik yang terjadi ataukah menambah masalah baru?"

***Kedua*, pembangunan kawasan pedesaan di wilayah kekuasaan rezim korporasi besar: perkebunan, perkebunan, dan kehutanan.** Hasil kajian Inkuiri Nasional Komnas HAM dan Mitra (2015-2016) menunjukkan bahwa akar penyebab konflik masyarakat adat di dalam kawasan hutan adalah tiga rezim besar: pertambangan, perkebunan, dan kehutanan dalam beragam fungsi dan jenisnya (Komnas HAM, 2016). Kawasan pedesaan yang di dalamnya juga termasuk kawasan masyarakat adat, di 40 kasus seluruh pulau besar di Indonesia mengalami proses marjinalisasi dan eksklusi akibat kebijakan nasional yang memberikan ijin dan konsesi kepada swasta dan nasional di sektor penambangan (khususnya: emas, nikel, batubara), perkebunan (khususnya: sawit, tebu, cokela,t dan karet) dan kehutanan (khususnya: konservasi, lindung, HTI, HPH). Salah satu kasus yang dapat disebutkan adalah kawasan pedesaan hutan kemenyan di wilayah adat PandumaanSipituhuta, Sumatera Utara. Mengalami penyingkiran, penindasan dan ketidakadilan yang panjang karenarezim Kehutanan Hutan Tanaman Industri (HTI) PT. Toba Pulp Lestari. Juga dapat disebut kasus kawasan pedesaan di wilayah adat Cek BocekSelesek di sekitar pertambangan emas PT.Newmount, Sumbawa.Beragam kekerasan, penyingkiran, kriminalisasi, dan pembakaran dialami masyarakat adat Cek BocekSelesek akibat mempertahankan ruang hidup mereka, hingga kini. Kondisi yang

---

Diseng sarakan", dalam *Laporan Inkuiri Nasional Komnas HAM, Hak Masyarakat Hukum Adat atasWilayahnya di Kawasan Hutan,* (Komnas HAM, 2016).

dialami oleh masyarakat adat PandumaanSipituhuta, Cek Bocek-Selesek, hanyalah sebagian dari ragam penyingkiran masyarakat adat/lokal/tempatan yang dipaksa tersingkir dari ruang hidup mereka sendiri.[72]Dengan potret semacam ini, layak diajukan pertanyaan yang sama, "pembangunan kawasan pedesaan yang bagaimana, jika penyingkiran, marjinalisasi, dan penindasan terjadi pada pemilik tanah-air kawasan pedesaan?" Apakah kebijakan pembangunan kawasan pedesaan yang ditawarkan mampu menyelesaikan masalah ketidakadilan sosial-ekonomi dan ekologi yang terjadi, ataukah menambah masalah baru?"

***Ketiga*, kawasan pedesaan yang memiliki potensi sumber kekayaan alam melimpah dan jadi ancaman internasional multikorporasi**. Setidaknya ada delapan sumber kekayaan alam nusantara yang menjadi rebutan kebutuhan pasar global:nikel, batubara, emas, coklat, timah, kelapa sawit, bauksit, dan gas alam. Delapan sumber kekayaan alam Indonesia ini belum termasuk di wilayah kelautan, perikanandan pesisir ini juga berada di wilayah kawasan pedesaan di Indonesia. Sebagian besar penguasaan dan kemilikandelapan komoditas ini adalah korporasi besar (asing, nasional, dan multinasional). Hasil kajian Sajogyo Institute (2014) di wilayah Morowali, Sulawesi Tengah yang mengalami *booming*nikel, telah lama dikuasai dan menjadi rebutan beragam perusahaan tambang dalam dan luar negeri. Daya dukung, daya tampung, dan prinsip keberlanjutan ekologis tidak pernah menjadi pertimbangan serius. Kawasan pedesaaan yang awalnya dapat menjadi sumber

72 Kasus Cek Bocek-Selesek dapat dilihat lebih jauh, Anindita, Febrian, "Masyarakat Adat, Penguasaan Hutan Adat, dan Konsesi Pertambangan: Masyarakat Adat Cek Bocek Versus Newmount Nusa Tenggara", dalam *Laporan Inkuiri Nasional Komnas HAM, Hak Masyarakat Hukum Adat atasWilayahnya di Kawasan Hutan,* (Komnas HAM, 2016). Sedangkan kasus Pandumaan Sipituhuta dapat dilihat lebih jauh dalam laporan yang sama, Siman juntak Suryati, "Merampas Haminjon, Merampas Hidup: Pandumaan – Sipituhuta Melawan Toba Pulp Lestari.

ekonomi lokal dikeruk untuk kepentingan industri ekstraktif tambang nikel. Beragam dampak muncul, mulai dari penyakit kulit, pencemaran air, udara, makanan, konflik sosial, dan krisis agraria dihadapi warga pedesaan sekitar tambang.[73]Bekas-bekas tambang juga menjadi masalah tersendiri. Sebab tidak pernah ada kepatuhan pihak penambangan untuk menyelesaiakan program pasca tambang. Tentu potret pilu dan krisis kawsan pedesaan ini tak hanya milik wilayah di Morowali, Sulteng, wilayah-wilayah penambangan Batubara di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat juga tak kalah mengerikan. Kekuatan korporasi tambang ini seringkali memiliki kekuatan politik lokal yang sangat kuat, sehingga bisa menentukan arah kuasa politik di daerah, bahkan sebagian berkait kelindan dengan kekuatan politik nasional. Maka, dengan potret semacam ini, pertanyaan sejenis layak diajukan: pembangunan kawasan pedesaan yang bagaimana, jika perusakan kawasan pedesaan demikian masif dan meluas dengan kekuatan politik ekonomi yang kuat?Masyarakat desa kehilangan hak dasarnya, dan hanya menjadi korban dari penghancuran ruang hidup mereka akibat insutri ekstraktif ini? Kebijakan pembangunan kawasan pedesaan yang bagaimana, yang relevan untuk menyelesaikan masalah struktural dan kompleks semacam ini?

***Keempat*,pembangunan kawasan pedesaaandi wilayah agenda pembangunan nasional.** Diawali tujuan untuk ikut berkontribusimengahadapipersoalan krisis pangan, energi, dan air akibat perubahan iklim, hampir semua negara di dunia menyiapkan skema nasionalnya. Di Indonesia lahir *Merauke IntegratedFood Energy Estate* (MIFFE). Dengan rencana menebang 1,2 juta ha, wilayah di Merauke, Papua untuk pertanian skala luas (*Food Estate*) yang dikuasai oleh PT. Medco. Praktek *landgrabbing* atas nama MIFEE ini telah merenggut sumber hidup dan merusak kawasan pedesaan Suku

73 Lihat, Andika, "Booming Pertambangan Nikel, Perampasan Tanah dan Kondisi Kelas Pekerja di Morowali, Sulawesi Tengah", dalam Rachman, Noer Fauzi, Yanuardi, Dian, *MP3EI: Master Plan Percepatan dan Perluasan Krisis Sosial-Ekologis Indonesia,* (Sajogyo Institute, Bogor, 2014).

Malind, Zenegi, dan lain-lain. Praktik *landgrabbing* di Merauke ini adalah salah satu protretkebijakan pembangunan nasional yang masih kerap *ignorance* ruang hidup rakyat. Di sisi lain,demi kepentingan ekspor semen, PT. Semen Indonesia (BUMN) *ngotot* dengan beragam cara hendak mengeruk potensi batu kapur (gamping) di Pegunungan Kendeng (Jawa Tengah). Padahal jelas Pegunungan Kendeng adalah wilayah gunung karst dan masuk di Cekungan Air Tanah (CAT) yang telah dilindungi dan menjadi sumber hidup masyarakat pedesaan di sekitarnya.[74]Atas nama pembangunan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) yang mengklaim sebagai alternatif dari sumber devisa nasional non ekstraktif, membolehkan perampasan ruang hidup rakyat di beragam lokasi prioritas pariwisata dengan dalih aksesibilitas membangun beragam infrastruktur yang menabrak kawasan pedesaan. Hasil kajian di wilayah Bromo Tengger Semeru (BTS) misalnya, kawasan pedesaan masyarakat adat Suku Tengger dan masyarakat lokal diabaikan demi pengembangan ekowisata (Anggie, et.al., 2017). Praktik *greengrabbing* ini juga terjadi di wilayah kawasan pedesaan di sekitar Danau Toba (Sumatera Utara), wilayah kawasan pedesaan yang subur dikorbankan untuk menjadi sektor penunjang jalan, bandara, hotel, penginapan, tol, serta infrastruktur lainnya untuk pariwisata Danau Toba. Potensi sosial dan ekonomi lokal dianggap bukan sebagai bagian penting untuk kemandirian ekonomi rakyat.[75]Maka, dengan potret semacam ini, pertanyaan yang layak diajukan: pembangunan kawasan pedesaan yang bagaimana, jika kawasan pedesaan justru dirusak atas nama pembangunan nasional? Masyarakat desa dipaksa keluar dan terpisah dari tanah-airnya sendiri

74 Hasil Tim Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) Rembang yang dibentuk atas perintah Presiden Jokowi, setelah bertemu masyarakat yang tergabung dalam Jaringan Masyarakat Peduli Pegunungan Kendeng (JMPPK) yang hingga sekarang bersama masyarakat sipil lainnya menolak pendirian pabrik semen daninsutri semen di sekitar kawasaan Pegunungan Kendeng.

75 Lihat, Aritonang, Juniaty, Prosiding Seminar, Mewujudkan Keadilan Agrariadan Ekologi Menuju Danau Toba yang Berkelanjutan (BakumsudanBrot, 2017).

demi melayani pembangunan negara? Kebijakan pembangunan kawasan pedesaan yang bagaimana, yang relevan untuk menjadi alternatif atas watakpembangunan yang berkarakter *landgrabbing* dan *greengrabbing* semacam itu?

***Kelima*, pembangunan kawasan pedesaan di wilayah kepulauan yang timpang.** Pembangunan kawasan pedesaan seringkali masih sedikit yang memberi perhatian di wilayah kepulauan. Di wilayah Indonesia bagian timur: Kepulauan Sulawesi, Maluku, dan Papua masih banyak kawasan pedesaan berada dalam satu kepulauan yang sama atau gugusan kawasan antar pulau. Penguasaan kawasan kepulauan ini kadangkala sangat timpang ketika privat klan keluarga, suku, adat atau orangkuat menguasai kseluruhan atau sebagian besar pulau termasuk sumber agraria yang dimiliki. Kasus Kepulauan Aru (Maluku) yang masih berkonflik dengan PT. Menara Group yang berkolaborasi dengan Angkatan Laut ingin mengusai hampir semua kawasan darat di Kepualauan Aru ini untuk kepentingan perkebunan tebu dan wilayah kelola TNI-AL. Masyarakat adat di wilayah Aru hingga kini masih melawan dan menolak upaya perampasan ruang hidup kawasan pedesaan dan wilayah ulayat Masyarakat Adat Aru (Anggie, et.al., 2017). Hal sejenis terjadi juga di wilayah Kepulauan Seribu, sejarah penguasaan privat oleh orang-orang kuat di pulau-pulau gugusan Kepulauan Seribu sejak Orde Baru tidak pernah digugat ulang. Kini, atas nama pembangunan pariwisata nasional (KSPN) wilayah ini akan dibangun beragam fasilitas, tambahan infratruktur, dan perluasan kawasan wisata. Ketimpangan penguasaan tanah dan ancaman dampak atas ekosistem laut dan pulau akibat pembangunan infrastruktur dan layanan penunjang lainnya untuk pariwisata tidak menjadi pertimbangan serius. Masyarakat lokal masih dianggap objek dan penonton hasil pembangunan. Dengan potret semacam ini, maka layak diajukan pertanyaan, "pembangunan kawasan pedesaan yang bagaimana, jika perusakan kawasan pedesaan sudah dalam skala kepulauan? Masyarakat adat/desa menghadapi kekuatan kuasa

politik dan ekonomi yang kuat?Kebijakan pembangunan kawasan pedesaan yang bagaimana, yang relevan untuk menyelesaikan masalah struktural dan kompleks dalam skala kepulauan semacam ini?

Uraian lima kategori contoh dari wilayah kawasan pedesaan yang mengalami problem agraria berdimensi struktural di atas hanyalah sebagian tipologi kasus yang bisa berkembang dalam ragam yang lebih luas dan kompleks. Dengan penjelasan singkat masalah-masalah pedesaan dan kawasannya yang bersifat struktural sebagaimana diperlihatkan dalam kasus-kasus tipologis diatas, terlihat bahwa peluang "kesempatan/peluang politik" yang tersedia dalam UU Desa, butuh tafsir yang lebih "progresif" (menyentuh masalah-masalah struktural dan krisis agraria pedesaan) melampaui sekedar menyediakan peluang politik kebijakan nasionalagar kembali mengurus masalah pedesaan sebagai masalah utama dan tujuan pembangunan nasionalmulai "dari pinggiran".

Memulai pembangunan dari pinggiran dan ditafsirkan sebagai bentuk pembangunan dari wilayah pedesaan, masih menyisakan beragam "jebakan". ***Pertama,* nada yang terlalu romantik**. Baik atas masyarakat desa maupun pedesaannya yang penuh indah lestari, guyub, rukun, toleran dan penuh nilai resiprositas. Padahal desa kadangkala juga merupakan arena pertarungan politik-ekonomi yang tak kalah keras dan kompleks dibandingkan wilayah perkotaan. Sebab intervensi dan ekspansi kapital juga telah masuk di pedesaan. ***Kedua,* nada ke arah glorifikasi**. Khususnya atas sosok petani/mayarakat lokal/adat sebagai warga pedesaan. Seolah atas nama petani, masyarakat adat/ lokal/tempatanselalu dianggap 'suci' dan 'benar'. Padahal salah satu jenis kapitalisme juga bisa muncul dari bawah (*capitalismfrombellow*). ***Ketiga,* penunggalan wajah masyarakat desa (*monoface*)**. Secara sosiologis masyarakat desa, selayaknya masyarakat pada umumnya, sebagai entitas sosial terdisi dari beragam lapisan sosial (stratifikasi sosial) dan memiliki beragam wajah (*multiface*). Kesadaran semacam ini dapat menjadi alat periksa kritis guna memastikan klaim ragam

kebijakan dan pembangunan dari pinggiran di pedesaan itu pada dasarnya menguntungkan kelompok lapisan sosial mana di pedesaan?

Penutup

Dengan mengajukan potret masalah pedesaan dan kawasannya juga berdimensi ketimpangan struktural dilapisi beragam krisis agraria, maka layak diperiksa ulang seluruh kebijakan dan pembangunan pedesaaan dan kawasannya, atas nama apapun, termasuk atas nama UU Desa, sudahkah mampu memberi energi pembongkaran dan memutus struktur ketimpangan sosial-ekonomi-politik dan ekologis itu? Dan sudahkah memberi daya dorong kuat untuk tujuan transformasi sosial pedesaan? Jika belum, layak dipertanyakan, lalu kebijakan dan pembangunan pedesaan dan kawasannya itu selama ini, sebenarnya menjawab masalah apa dan siapa?

"Pemasangan rambu-rambu (untuk pengembangan perekonomian pedesaan) penting, agar upaya itu dapat memilih jalur-jalur yang tepat dalam mencapai kemandirian, terutama atas potensi swadaya, "tenaga dalam".

(Sajogyo, Memasang Rambu-rambu Dalam Mengembangkan Perekonomian Rakyat, 1991*)*

Wallahu 'Alam Bissowab

Daftar Pustaka

Cahyono, Eko &Novrian, D. (2010). Integrasi Integrasi "Reforma Agraria" dengan Rencana Pembangunan Wilayah dan Pengentasan Kemiskinan. Dalam Savitri, Laksmi, et.al., Pengembangan Kebijakan Agraria untuk Keadilan Sosial, Kesejahteraan Masyarakat, dan Keberlanjutan Ekologis. Yogyakarta: STPN.

Dwi Santoso, A. (2012).Bahan Presentasi Mata Kuliah Ekologi Politik, Pasca Sarjana Sosiologi Pedesaan. Bogor: IPB.

Aritonang, J. (2017). Prosiding Seminar, Mewujudkan Keadilan Agraria dan Ekologi Menuju Danau Toba yang Berkelanjutan. Bakumsu dan Brot.

LPMA SWAMEMO Deguwo (2016). "Petaka Tambang Emas Liar; Sumber Daya Alam Kami Dikeruk, Masyarakat Adat Welani, Mee, dan Moi Disengsarakan". Dalam Laporan Inkuiri Nasional Komnas HAM, Hak Masyarakat Hukum Adat atas Wilayahnya di Kawasan Hutan. Jakarta: Komnas HAM.

KPA (2016). Laporan Tahunan Konflik Agraria. Jakarta: Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA).

Walhi (2014). OutLook. Jakarta: Walhi.

Rachman, Noer Fauzi &Yanuardi, Dian (2014).MP3EI: Master Plan Percepatan dan Perluasan Krisis Sosial-Ekologis Indonesia. Bogor: Sajogyo Institute.

Shohibuddin, Moh. Cahyono,&Eko Bahri, Adi (2016). "Undang-Undang Desa dan Isu Sumberdaya Alam: Peluang Akses atau Ancaman Eksklusi?"Jurnal Wacana (Insist Press, 2016), sedang dalam proses penerbitan.

Komnas HAM et.al. (2015). Laporan Inkuiri Nasional Komnas HAM tentang Hak Masyarakat Hukum Adat di Dalam Kawasan

Hutan. Jakarta: Komnas HAM.

Wiradi, Gunawan&Bachriadi,Dianto (2011).Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia. Bandung: ARC.

Anggie, et.al. (2017) "Kajian Ekowisata sebagai Green Grabbing: Kasus Bromo Tengger Semeru", RRI – Sajogyo Institute (belum diterbitkan).

Kementerian Bappenas, Arah Kebijakan Nasional Pembangunan Desa dan Kawasan Pedesaan dalam RPJMN 2015-2019, disampaikan oleh Deputi Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah, Kementerian PPN/Bappenas dalam acara Sosialisasi Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Jakarta, 28 April 2015.

Rambu-Rambu Pembangunan Kawasan Pedesaan: Pembelajaran Kasus Pengembangan Kawasan Pariwisata Nasional

Eko Cahyono[76] dan Tim Studi Ekowisata[77]

"All ecological project (and arguments) are simultaneuosly political-economic projects (and arguments) and vice versa. Ecological arguments are never socially neutral any more than socio-political arguments are ecologically neutral"

(Harvey, 1993)

76 Direktur Eksekutif Sajogyo Institute (2015-sekarang). Tim Pengajar di Fakultas Ekologi Manusia, IPB.

77 Tim Studi Ekowisata ini meliputi: Maksum Syam, Ihsan Maulana, Tiara Aprillia (Tim Wakatobi), Bargas C. Baskoro, Anggiana G. Adinugraha, Rosyid Murtadho, M. Budiono (Tim Bromo Tengger Semeru), dan Adi D. Bahri, Ahmad Hamdani, Ari Wibowo (Tim Kepulauan Seribu). Tulisan ini sebagian merujuk dan mengambil dari pokok-pokok pikiran dari temuan tim studi lapang di tiga lokasi di atas. Untuk hasil studi di wilayah Danau Toba, penulis banyak dibantu hasil putaran diskusi di beberapa kabupaten di wilayah Danau Toba bersama Kelompok Studi Pemberdayaan Prakarsa Masyarakat (KSPPM) yang bertempat di Parapat, Sumatera Utara.

Latar Duduk Perkara

Indonesia adalah negara agraris. Praktiknya, kebijakan pembangunan nasional khususnya di wilayah pedesaan dan pertanian masih banyak yang ingkari agraria.[78] Beragam pembangunan pedesaan masih mengabaikan sumber-sumber agraria dan sumberdaya alam pedesaan, khususnya pertanian dalam makna luasnya sebagai *soko guru* ekonomi nasional. Orientasi pada pembangunan pertumbuhan ekonomi nampak lebih melayani kepentingan pasar global dan mengabaikan tiga prinsip utama pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan: (1) keselamatan rakyat, (2) keberlanjutan layanan alam dan (3) produktivitas rakyat pedesaan (Sangkoyo, 2012). Akibatnya, beragam kerusakan krisis sosial-ekologis makin menyata hampir di seluruh pelosok pedesaan. Penanda utama krisis sosial-ekologis tersebut dapat dijumpai dengan maraknya konflik agraria justru di sumber-sumber kekayaan alam pedesaan, menajamnya beragam ketimpangan struktur agraria (penguasaan, kepemilikan, distribusi, dan akses) atas sumber-sumber agraria dan meningkatnya kerusakan lingkungan yang semakin parah, termasuk di wilayah kawasan pedesaan yang dihuni oleh masyarakat adat.[79] Rezim utama penyebab konflik dan krisis di kawasan pedesaan

78 Kalimat "Negara Agraris, Ingkari Agraria" ini menjadi judul kompilasi tulisan dari gagasan pemikiran Prof. SMP Tjondronegoro (Guru Besar Sosiologi Pedesaan, IPB), sebagai persembahan ulang tahun ke 80 tahun, disunting oleh, Djamal, Fauzan dkk, *Negara Agraris, Ingkari Agraria*, Akatiga dan Sajogyo Institute, 2008.

79 Laporan Tahunan Wahana Lingkungan Hidup (*Outlook* Walhi) dapat menjadi salah satu penjelas peningkatan kerusakan dan masalah bencana ekologis dari tahun ke tahun. Laporan *Outlook* Walhi (2014) menunjukkan peningkatan bencana ekologis baik berupa kebakaran hutan dan lahan, banjir, dan longsor. Sayangnya, akar masalah dari terciptanya bencana ekologis ini belum sungguh-sungguh diungkap dan diselesaikan. Di antara akar masalah tersebut adalah: (1) ketimpangan sosial-ekonomi bersifat struktural, (2) praktik penguasaan berbasis keuntungan, (3) pengabaikan prinsip kehati-hatian dan keberlanjutan dalam pembangunan, (4) makin masifnya industri ekstraktif, seiring masifnya pengeru-

tersebut didorong kuat akibat masifnya eskpansi modal dan kebijakan pembangunan dengan kuasa rezim infrastruktur, perkebunan, pertambangan dan kehutanan.[80]

Peningkatan konversi lahan produktif di pedesaan semakin tinggi, teriring di dalamnya meningkatnya guremisasi petani, baik berubah akibat ekspansi pembangunan berbasis infrastruktur, ekspansi industri ekstraktif, pengembangan perkebunan dan kehutanan skala luas, kebijakan konservasi dan ekowisata yang mengabaikan ruang hidup masyarakat di kawasan pedesaan.[81] Persoalan perampasan ruang

---

kan SDA, (5) ketidakberanian negara menghukum korporasi-korporasi perusak lingkungan, pencemar lingkungan, pelanggar HAM, perampas tanah rakyat, pelanggar pajak dan administrasi, serta pelaku suap-menyuap (lihat lebih jauh, *Outlook* Walhi, 2014).

80 Data tentang konflik agraria nasional dapat dilihat lebih jauh laporan Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) 2016. Laporan ini menyebutkan, terjadi 450 konflik agraria selama tahun 2016 (meningkat dua kali lipat, dibandingkan tahun 2015 terjadi 252 konflik) dengan luas 1.265.027 hektar, meliputi 86.745 KK (se-Indonesia). Paling tinggi konflik terjadi akibat pembangunan sektor properti, perkebunan, infrastruktur, kehutanan, dan pertambangan. Dalam tiga tahun terakhir empat sektor utama: infrastruktur, perkebunan, pertambangan, dan kehutanan bergiliran menduduki peringkat tertinggi. Sementara dari dari Inkuiri Nasional Komnas HAM bersama Mitra (termasuk Sajogyo Institute) tahun 2015-2016 menunjukkan bahwa sektor pertambangan, perkebunan dan kehutanan menjadi penyebab konflik agraria struktural di wilayah masyarakat adat se-nusantara.

81 Hasil pengolahan data BPS oleh Dr. Ivanovic Agusta dan Prof. Dr. Endriatmo Soetarto (2012) menunjukkan bahwa terjadi penurunan tajam desa-desa produktif pangan (persawahan) menjadi desa-desa perkebunan dan pertambangan. Gejala ini penanda dasar dari masifnya sektor perkebunan dan pertambangan merampas wilayah desa-desa (terutama di wilayah desa-desa luar Jawa). Dari data lain disebutkan guremisasi petani makin meningkat. Ketiadaan jaminan (lahan, dana, bibit, pupuk) dan proteksi dalam kompetensi dan akses pasar yang timpang. Hasil pengolahan Sensus Pertanian 1963-2003) menunjukkan rumah tangga petani *landless*, meningkat terus, hingga tahun 2003 berjumlah 24.300.000. Penyempitan lahan bagi pertanian, khususnya untuk pangan (dengan beragam penyebabnya) berkorelasi erat dengan meningkatnya buruh tani dan *landless* (Bachriadi & Wiradi, 2011).

hidup baik *land grabbing* maupun *green grabbing* berkontribusi besar bagi perubahan fungsi dan ruang kawasan pedesaan dari peruntukkan ekonomi produktif berbasis lokal dengan pengembangan ekonomi pasar global dengan dengan modal besar. Pemberian konsesi dan ijin oleh negara baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat kepada perusahaan dan korporasi besar (asing dan dalam negeri) menjadi akar utama dari penyebab beragam krisis sosial-ekologis di kawasan pedesaan. Dalam konteks global, percepatan produksi, konsumsi dan distribusi ekonomi negara-nagara maju telah memicu reorganisasi ruang kapital yang memaksa negara-negara berkembang untuk melayani dan mengikuti ritme kebutuhan ekonomi global dengan cara pengerukan sumberdaya alam dan finansialisasi alam. Satu proses ekonomistik yang mengkomoditifikasi seluruh kekayaan alam sebagaiamana barang dagangan biasa.

Potret krisis agraria ini berlanjut dengan krisis pedesaan yang berujung pada tiga masalah utama (Tri-De): De-Peasanisasi, De-Ruralisasi dan De-Agrarianisasi[82]. Akibatnya, desa dan kawasan pedesaan semakin rusak dan semakin tidak menjanjikan bagi kepentingan ekonomi masyarakat desa, termasuk para anak muda pedesaan. Krisis agraria dan krisis pedesaan juga melahirkan krisis regenerasi petani di pedesaan. Satu hipotesa dari seorang pakar pedesaan dapat menjadi rambu-rambu penting terkait masalah struktural pedesaan saat ini, yakni jika tidak ada penyelesaian masalah-masalah struktural dan krisis pedesaan secara sungguh-sungguh, bisa jadi dalam jangka panjang, pedesaan akan menjadi kantong-kantong cadangan buruh murah. Salah satu dugaan utamanya adalah persoalan

82 De-Peasanisasi adalah beragam bentuk kondisi yang menunjukkan terlemparnya kelompok petani dari dunia pertaniannya. De-Ruralisasi adalah beragam bentuk kondisi yang menunjukkan terlemparnya masyarakat desa dari desanya sendiri. Sedangkan, De-Agrarianisasi adalah beragam bentuk kondisi yang menunjukkan krisis dan kerusakan sumber-sumber agraria akibat dari ekspansi kapital dan industri ekstraktif di pedesaan secara masif dan meluas.

krisis regenerasi petani di pedesaan (White, 2011).[83]

Secara normatif, berdasarkan Lampiran III, Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional 2010-2025, ditetapkan 88 Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) di Indonesia. Strategi pembangunan wilayah-wilayah KSPN ini adalah dengan konsep pengembangan ekowisata. Mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 33 tahun 2009 tentang Pedoman Pengembangan Ekowisata di Daerah, yang dimaksud sebagai ekowisata adalah kegiatan wisata alam di daerah yang memperhatikan secara sekaligus, unsur pendidikan, pemahaman, dan dukungan terhadap usaha-usaha konservasi sumberdaya alam serta peningkatan pendapatan masyarakat lokal. Ekowisata berbasis masyarakat juga dimaksudkan sebagai pola pengembangan wisata yang mendukung dan memungkinkan keterlibatan penuh masyarakat setempat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengelolaan usaha ekowisata dan segala keuntungan yang akan diperoleh. Dengan ini, poin utama dari ekowisata berbasis masyarakat adalah kelola wisata yang menitikberatkan peran aktif komunitas setempat (WWF & Direktorat Jendral pengembangan Destinasi Pariwisata, 2009: 3).

Sedangkan menurut Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia (2009), meski ekowisata memiliki banyak definisi, seluruhnya berprinsip pada pariwisata yang kegiatannya mengacu pada, setidaknya empat aspek penting, yaitu: (1) memberikan pengalaman dan pendidikan kepada wisatawan, sehingga dapat meningkatkan pemahaman dan apresiasi terhadap daerah tujuan wisata yang dikunjunginya. Pendidikan diberikan melalui pemahaman tentang pentingnya pelestarian lingkungan, yang diberikan melalui kegiatan-kegiatan wisata yang kreatif disertai dengan pelayanan yang prima; (2) memperkecil dampak negatif yang bisa merusak karakteristik

83 Lihat lebih jauh, Pidato Purna Bakti Guru Besar Prof. Ben White, di International Social Science (ISS), Belanda, dengan judul " *Who will own the countryside? Dispossession, Rural Youth and the Future of Farming* (2012).

lingkungan dan kebudayaan pada daerah yang dikunjungi; (3) mengikutsertakan masyarakat dalam pengelolaan dan pelaksanaannya; (4) memberikan keuntungan ekonomi terutama kepada masyarakat lokal. Oleh karena itu, kegiatan ekowisata harus bersifat profit (menguntungkan), dapat terus bertahan, dan berkelanjutan.

Merujuk beragam data resmi dari pemerintah tentang kebijakan pengembangan KSPN baik oleh Kementerian Pariwisata, Kantor Sekretariat Presiden (KSP), Bappenas dan Kelompok Kerja Percepatan Pembangunan 10 Destinasi Prioritas, Kementerian Pariwisata (2016), menunjukkan beberapa argumen utama mengapa penting KSPN ini dilaksanakan sebagai program prioritas pemerintahan Jokowi–Jusuf Kalla ini: (1) KSPN adalah bagian Program Prioritas Nawacita;[84] (2) sumber devisa non-ekstraktif SDA; (3) potensi investasi untuk peningkatan ekonomi nasional yang belum maksimal; (4) sebagai upaya mendongkrak "politik" daya saing Indonesia di pentas global. Empat tujuan utama pengembangan KSPN hanya bisa berhasil jika ditopang oleh tiga pilar utama: (1) Pengembangan Atraksi (strategi promosi, perbaikan dan pengembangan lokasi wisata); (2) Pembangunan Aksesibilitas (infrastruktur fisik pendukung); (3) Amenitas (pendukung non fisik, perbaikan peraturan, penyediaan lahan, penginapan).[85]

Dengan dasar uraian ruang lingkup dan konteks duduk perkara dari batasan pengertian ekowisata sebagaimana dijelaskan sebelumnya, studi yang telah dilakukan ini hendak mengecek ulang

84 Menjadi salah satu dari 8 arahan presiden dalam Sidang Kabinet awal tahun (tanggal 4 Januari, 2014). Bagian dari program percepatan di tahun 2016.

85 Dari 88 lokasi wisata, dipilih 10 destinasi prioritas yang akan dikembangkan hingga 2019 nanti, yaitu: Danau Toba (Sumatera Utara), Bromo Tengger Semeru (Jawa Timur), Borobudur (Jawa Tengah), Wakatobi (Sulawesi Tenggara), Kepulauan Seribu (DKI Jakarta), Tanjung Lesung (Banten), Morotai (Maluku Utara), dan Komodo (NTT), Tanjung Kelayang, Mandalika (Sumber: Presentasi Multilateral Meeting I, Updated Hasil Kesepakatan, Versi 11 Maret 2016, Kedeputian Bidang Ekonomi, oleh Kementerian PPN/Bappenas berjudul Pembangunan Pariwisata).

bagaimana implementasi, *gap* konsep, dan praktik empirik dari KSPN di lokasi masing-masing (baik yang sudah, sedang dan akan berjalan), memetakan masalah-masalah utama yang muncul, melihat beragam respons dan inisiatif yang muncul, serta beragam dampak dan pengaruhnya secara sosial-ekonomi dan ekologis. Pertanyaan-pertanyaan kunci tersebut menjadi basis analisis lebih jauh untuk menemukan apa saja "rambu-rambu"[86] (boleh dan tidak boleh) menurut masyarakat di lokasi studi atas kebijakan program KSPN. Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan utama di atas hendak memandu tujuan studi ini untuk mendorong rekomendasi awal bagaimana upaya-upaya alternatif untuk mengantisipasi beragam problem krisis agraria dan krisis pedesaan akibat kebijakan KSPN. Model-model pembangunan kawasan pedesaan yang masih dominan bersifat *top down*, *carity,* instan, dan bersifat teknokratis, menjawab masalah permukaan pedesaan dan kawasannya, perlu dikuatkan agar memiliki daya bongkar beragam ketimpangan relasi sosial-ekonomi dan politik yang menjadi akar masalah pedesaaan kontemporer.[87]

86 Pilihan kata "Rambu-Rambu" ini memiliki dua arti sekaligus: (1) penegasan bahwa tujuan studi bukan hanya untuk "anti" atau "dukung" atas kebijakan KSPN, tapi hendak mengecek ulang "cara dan bagaimana kebijakan itu dijalankan." Serta memeriksa ulang "siapa, dapat apa? Atau siapa yang diuntungkan dan dirugikan dari kebijakan KSPN ini. Jika rambu-rambu itu menunjukkan dominan warna merah berarti: tidak boleh dijalankan, atau warna kuning yang berarti: harus hati-hati, atau warna hijau berarti: boleh dijalankan. (2) memastikan bahwa masyarakat harus dilibatkan sebagai subjek pembangunan secara penuh dalam seluruh proses pembangunan (kebijakan KSPN). Sebab merekalah yang pertama terdampak dari pembangunan KSPN ini. Sehingga rambu-rambu yang disuarakan masyarakat harus menjadi basis utama kebijakan KSPN akan dijalankan.

87 Data ketimpangan ekonomi paling mutahir dilaporkan oleh INFID dan OXFAM bulan Maret 2017 lalu, salah satu kesimpulannya adalah 10 orang terkaya di Indonesia setara dengan 100 juta rakyat miskin di Indonesia, atau 1 persen penduduk terkaya di Indonesia mampu menguasai lebih 50 persen aset nasional Indonesia.

Titik Perpsektif: Ekowisata Sebagai *Green Grabbing*

Merujuk penegasan dari Harvey sebagaimana dikutip di awal tulisan ini, "*all ecological project (and arguments) are simultaneuosly political-economic projects (and arguments) and vice versa. Ecological arguments are never socially neutral any more than socio-political arguments are ecologically neutral*" (Harvey, 1996).[88] Penegasan ini penting sebab dalam banyak praktik kebijakan bertopik lingkungan dan konservasi cenderung dianggap "netral" dan bebas kepentingan ekonomi-politik. Ketika disebut kebijakan program ekowisata, sebagaimana ditanyakan dalam wawancara studi ini, masyarakat merasa program KSPN ini seolah pasti baik dan menghormati prinsip keberlanjutan ekologis. Ekowisata dianggap jawaban model pembangunan yang tidak merusak lingkungan dan hormat pada hak kelola rakyat.

Karena tugas utama studi ini adalah "*un-masking*" (membuka topeng) atau "de-naturalisasi" kebijakan pembangunan (terutama kasus kebijakan KSPN). Untuk tujuan melihat ulang motif-motif ekonomi-politik kebijakan pembangunan (khususnya di kawasan ekowisata), merujuk perspektif Bernstein yang memulai cek ulangnya dengan empat pertanyaan kunci: (1) *who owns what?* (siapa memiliki apa?); (2) *who does what?* (siapa melakukan apa?); (3) *who gets what?* (siapa dapat apa?); (4) *who they do with it?* (apa yang dilakukan mereka dengan itu?) (Bernstein, 2010). Jika dipadatkan, pendekatan ini setidaknya membantu menunjukkan dua hal: (1) siapa yang diuntungkan dan rugikan dalam satu kebijakan tertentu dan (2) melalui cara apa dan bagaimana kerugian dan keuntungan itu didapatkan.

Guna melihat ulang bagaimana praktik kebijakan *green grabbing*[89]

88 "Semua proyek-proyek ekologi (berikut argumentasinya) pada dasarnya secara simultan juga merupakan proyek ekonomi politik (dan argumentasinya), demikian pula sebaliknya. Argumentasi ekologi tidak pernah lagi bebas dari nilai-nilai sosial, dibanding argumentasi ekonomi politik yang umumnya masih bebas ekologi."

89 Praktik-praktik perampasan tanah dan sumber agraria dengan menggunakan isu dan legitimasi persoalan konservasi dan lingkungan.

bekerja, dengan merujuk Kill, maka dapat diuraikan dan cek ulang bagaimana kebijakan tersebut mendorong beragam komoditifikasi sumber agraria dan SDA dalam wujud terkini dari akumulasi primitif yang berinduk pada konsep besar *green economy* yang kini disebut dengan "finansialisasi alam".[90] Kenyataannya, finansialisasi alam tidak hanya gagal menyelamatkan alam—ia juga mengakibatkan krisis bagi manusia yang menjadikan alam sebagai tempat tinggal.

Kebijakan KSPN memulai mantra sucinya dengan mendudukkan bahwa ekowisata adalah alternatif dari kebijakan pembangunan yang ekstraktif atas sumber agraria. Sebab asumsi dasarnya adalah ramah dan melestarikan alam. Namun praktiknya, sebagaimana ditunjukkan dalam temuan awal hasil studi ini (yang akan diuraikan dalam pembahasan bab selanjutnya), KSPN justru menjadi topeng budiman bagi rezim infrastruktur bekerja dan menjadi karpet memuluskan ekspansi modal di kawasan pedesaan (lokasi KSPN). Tujuan demi peningkatan devisa dan pintu investasi untuk pertumbuhan ekonomi yang bertumpu pada kuantitas kunjungan wisatawan (asing dan domestik) serta modal pinjaman hutang untuk pembangunan mega infrastruktur atas nama penunjang aksesibilitas wajib dari ekowisata, kerap mengabaikan prinsip keberlanjutan ekologis, tata ruang lokal,

90 Satu bentuk pemahaman dan perhitungan bahwa alam memiliki nilai finansial sehingga dapat disamakan dengan barang dagangan ekonomi lainnya. Dalam tahap mutakhirnya, alam dipaksa untuk menjadi seperti buruh yang bisa diperas untuk menghasilkan uang dan modal. Diantara doktrin-doktrinnya adalah : (1) "satu-satunya cara untuk menyelamatkan alam adalah dengan *menunjukkan nilai ekonomisnya"*. (2) Pentingnya perubahan jangka panjang di pusat gravitasi ekonomi kapitalis, dari *produksi menjadi keuangan*. (3) pentingnya langkah lanjut dari *penciptaan nilai-tukar dari "barang" fiktif*. Sehingga dapat dikatakan, apapun bisa dijualbelikan sebagai "produk" keuangan yang tidak memiliki wujud fisik. Produk-produk keuangan tersebut disebut sebagai turunan atau *derivatives*, dan "barang"-nya disebut sebagai *underlying asset*. Beberapa contoh praksis dari finansialisasi alam ini adalah *akuntasi kapital alami* (*natural capital accounting*), jasa-jasa ekosistem (*ecosystem services*), kompensasi hilangnya keanekaragaman hayati (*biodiversity offsets*), finansialisasi segalanya (*financialization of everything*) (Kill, 2014).

sejarah tenurial serta pengetahuan lokal yang hidup melekat atas tanah dan ruang hidup masyarakat lokal/adat/tempatan. Akibatnya, alam dan seluruh sistem ekologisnya hanyalah komoditi bagi tujuan akumulasi keuntungan modal yang lebih besar untuk kepentingan segelitir orang atas nama program ekowisata KSPN ini.

Dengan pendasaran di atas, studi ini juga berusaha membongkar ulang problem paradigmatik dalam politik pengelolaan sumber-sumber agraria yang selama ini dipraktikkan. Mengutip Witter & Bitmer (2005), setidaknya ada tiga bentuk paradigma pengelolaan sumber agraria: (1) Paradigma konservasionistik (2) Paradigma developmentalistik; (3) Paradigma eko-populis/*eko-justice*.[91] Dalam praktiknya kebijakan pembangunan dan politik pengelolaan sumber agrari bangsa ini masih dominan bercorak paradigma "developmentalistik" dan dalam

91 *Pertama,* Paradigma konservasionistik ini bergumentasi bahwa diperlukan kawasan yang dilindungi secara hukum dan tidak diganggu oleh kegiatan manusia guna mewujudkan keseimbangan ekologi. Pada dasarnya pemikiran ini mengangap bahwa penduduk setempat merupakan ancaman bagi upaya konservasi sumberdaya alam. Aliran ini berkeyakinan bahwa ilmu-ilmu alam tidak lagi perlu diperdebatkan. *Kedua*, Paradigma Developmenatilistik mempunyai anggapan bahwa kerusakan sumberdaya alam ditimbulkan oleh kemiskinan, sehingga penanganan dan kebijakanya lebih berwatak 'pembangunanisme'. Mereka beranggapan bahwa kaum *eko-populis* terlalu romantis dan memperalat masyarakat lokal, sedang kaum konservasionis dianggap tidak memperhatikan persoalan kemiskinan masyarakat di sekitar hutan konservasi. Maka dalam rangka tujuan pembangunan tersebut sumber agraria didudukkan sebagai aset pembangunan yang boleh digunakan/dikeruk selama selaras denggan tujuan atas jawaban masalah yang dituju. *Ketiga*, Paradigma Eko Populistik/*Eko Justice* berargumen bahwa masyarakat adat dan lokal adalah penanggung risiko terbesar yang perlu dilindungi. Mereka juga mempunyai kemampuan untuk melakukan konservasi sumberdaya alam lebih baik daripada pemerintah. Aliran ini menolak kehadiran swasta dan para pelaku konservasi yang menafikan masyarakat adat dan lokal. Pandangan mereka didasarkan pada ketidaksetujuan terhadap pandangan ortodoks mengenai ilmu-ilmu sosial dan ilmu alam, tetapi lebih mendukung penghargaan terhadap pengetahuan lokal. Dengan demikian paradigma ini hendak meletakkan posisi manusia dan alam sebagai satu kesatuan ekosistem yang tak terpisah. Rusaknya salah satu matarantai akan mempengaruhi sistem ekosistem secara umum.

beragam kasus kombinasi antara paradigma "developmentalis-konservasionistik". Dan hampir sepi dan jarang terdengar praktik paradigma eko-populistik, kecuali pengakuan pemerintah atas praktik kelola masyarakat adat. Dalam sudut pandang ini KSPN menjadi contoh yang baik dari perselingkungan manis paradigma konservasinistik dengan developmentalistik. Sebab, tampilan topeng dari kebijakan KSPN selalu memakai nilai-nilai ramah lingkungan dan kelestarian alam namun praktiknya (sebagaimana ditemukan dalam hasil kajian ini) adalah berakar pada tujuan pembangunanisasi untuk pertumbuhan ekonomi atas nama devisa, akumulasi dan investasi modal yang ditopang pembangunan infrastruktur.

Maka studi ini hendak menegaskanduduk perspektifnya yaitu tidak boleh ada "pengingkaran" dasar pandang dalam pembangunan pembangunan pedesaan dan kawasaannya (kasus kebijakan KSPN). Setidaknya ada tiga prinsip dasar yang tidak boleh diingkari: (1) tanah dan sumber-sumber agraria bukan sepenuhnya barang dagangan (komoditas). Sehingga pengelolaannya tidak boleh diserahkan sepenuhnya ke mekanisme pasar. (2) Hubungan manusia dengan tanah dan sumberdaya alamnya bersifat kompleks dan berlapis (sosial, budaya, ekonomi, ekologi, dan spiritual). Sehingga dalam praktiknya tidak dapat boleh disederhanakan hanya pada satu dimensi saja. Pemisahan kompleksitas dan lapisan-lapisan hubungan tersebut secara terus menerus akan dapat menggoncangkan sendi-sendi sosial, ekonomi, politik, dan keberlanjutan ekologis. (3) Masalah-masalah agraria bersifat historis. Masalah-masalah agraria yang hadir sekarang ini adalah (sebagian atau keseluruhan) adalah endapan dan akumulasi (*residual consequency*) dari persoalan panjang dasar kebangsaan, akibat belum tuntasnya reforma agraria (*genuine*).

Melandasakan pada tiga prinsip dasar pembangunan di atas, dapat ditunjukkan bahwa kebijakan KSPN (sebagaiamana akan dikupas di bab selanjutnya) justru memulai pengingkaran dengan meletakkan tanah dan ruang hidup di wilayah KSPN sebagai komoditi untuk

tujuan bisnis dan industri wisata. Upayan penyingkiran masyarakat lokal/adat berikut pengetahuan lokal sebagaimana ditunjukkan dalam kasus Wakatobi misalnya, komunitas Suku Bajo sebagai orang laut yan gtelah lama menyejarah di wilayah sekitar laut Wakatobi, diabaikan zonasi kelautannya dan dibatasi/dihilangkan aksesnya demi "teritorialisasi negara berbasis kebijakan KSPN". Akibatnya, mereka terancam termarjinalisasi dari tanah airnya sendiri.

Protet Duduk Perkara

Dari putaran diskusi yang dilakukan dalam studi ini, salah satu problem di hulu dari kebijakan KSPN ini adalah **problem paradigmatik**. Menurut Dr. Haryanto R. Putro[92] (2016), mengutip TIES (2015) definisi ekowisata menurut *International Ecotourism Society: Responsible travel to natural areas that conserves the environment, sustains the well-being of the local people, and involves interpretation and education". Education is meant to be inclusive of both staff and guests.* Batasan definisi ini memuat tiga poin penting: (1) pentingnya prinsip pelestarian alam; (2) menjamin keberlanjutan kehidupan masyarakat lokal; dan (3) pengembangan pendidikan. Selain itu turunan dari definisi ini masih perlu dilengkapi dengan prinsip-prinsip ekowisata yang sudah baku secara internasional yang pada prinsipnya mendasarkan pada prinsip yang selaras dengan dengan tiga hal di atas: pelestarian, penghormatan dan pengakuan atas hak kelola serta pengetahuan lokal serta kesatuan pikir antara tujuan ekonomi, sosial, dan ekologis berbasis keadilan.[93]

92 Dosen Fakultas Kehutanan IPB, mengajar dan *expert* dalam soal pengembangan ekowisata. Disampaikan dalam penyusunan desain riset ini, tanggal 8-9 Desember 2016 di Bogor.

93 Di antara prinsip-prinsip baku dalam pengembangan ekowisata tersebut adalah: (1) *minimize physical, social, behavioral, and psychological impacts* (2) *build environmental and cultural awareness and respect. (3) provide positive experiences for both visitors and hosts.* (4) *provide direct financial benefits for conservation. (5) generate financial benefits for both local people and private industry.* (6) *deliver memorable interpretative experiences to visitors that help raise sensitivity to host countries' political, en-*

Pendasaran batasan ruang lingkup dan definisi ekowisata di atas Dr. Haryanto menegaskan bahwa mayoritas pengembangan pariwisata yang mengatasnamakan ekowisata di Indonesia bukanlah ekowisata sejati (*not true ecotourism*). Sebab utamanya adalah tidak terpenuhinya syarat-syarat utama di atas dan lebih dekat hanya wisata alam bukan ekowisata. Salah satu catatan penting dalam pengembangan ekowisata sejati kedepan mestilah mementingkan tiga hal: *small scale, high quality,* dan *high price* selain prinsip ekologis dan penghormatan atas komunitas dan pengetahuan lokal di atas. Dalam banyak kasus pengembangan ekowisata di Indonesia, beragam institusi lokal (termasuk komunitas dan kelembagaannya) umumnya lemah dalam menghadapi tekanan pasar (pasar industri wisata khususnya), akibatnya pengembangan industri pariwisata cenderung terjadi marjinalisasi masyarakat lokal. Persoalan marjinalisasi masyarakat lokal ditemukan dalam kasus Bromo Tengger Semeru, Wakatobi, Danau Toba dan Kepulauan Seribu, yang menjadi fokus kajian ini. Jika merujuk pada tiga paradigma Witter dan Bitmer (2005) jelas bahwa praktik ekowisata melalui KSPN lebih berwatak developmentalistik dan sebagian kombinasi konservasionistik *cum* developmentalistik, jauh dari syarat paradigma eko populistik.

Selain problem paradigmatik di hulu, program KSPN ini bersifat *top-down.* Demi agenda politik presiden dalam Nawacitanya, belum sungguh-sungguh memberi ruang bagi hak kelola rakyat atas ruang hidupnya di tingkat lokal. Akibatnya, dalam praktiknya negara melakukan penyeragaman beragam tipologi pedesaan (sosial, ekonomi, dan ekologisnya). Kasus di wilayah Bromo Tengger Semeru (BTS/Jawa Timur), beragam bentuk pengembangan wisata berbasis masyarakat yang telah hidup (*eco tourism based commudity*) tidak menjadi pertimbangan serius dalam pengembangan KSPN.

---

vironmental, and social climates. (7) *design, construct and operate low-impact facilities.* (8) *recognize the rights and spiritual beliefs of the indigenous people in your community and work in partnership with them to create empowerment* (Putro, Haryanto, 2016).

Keberhasilan wilayah wisata Tuk-Tuk di wilayah Danau Toba (Sumatera Utara) yang akan menjadi contoh bagi pengembangan di daerah sekitar Danau Toba, diabaikan sejarah kelola komunitas lokal bukan bentuk pariwisata berbasis industri (*ecotourism-based industry*). Tata kelola adat Suku Tengger di Bromo Tengger Semeru (BTS) atas kawasan hutan, tanah marga (adat) di wilayah Danau Toba dan kelola adat laut Masyarakat Bajo di Wakatobi belum menjadi dasar sungguh-sungguh bagi pengembangan KSPN. Wisata di Pegunungan Semeru berkarakter *special interest* (minat khusus), karena ada aturan khusus pendakian, sistem jalur pendakian khusus, dan risiko, sementara wisata di Pegunungan Bromo lebih berkarakter *mass tourisme* (wisata umum) sebab bisa diakses kepentingan umum. Namun tujuan KSPN yang lebih berorientasi pada peningkatan dan target pengunjung wisata (dalam dan luar negeri, satu juta pengunjung hingga tahun 2019) di semua lokasi wisata BTS adalah bentuk penyeragaman karakter lokal wisata yang mengancam kerusakan lokasi wisata dan sistem yang telah baik berjalan.

Sementara itu persoalan lain yang muncul secara khusus dari studi ini adalah pengembangan KSPN ini sering **mengabaikan beragam ketimpangan struktur agraria** dan **krisis ekolologis** sebagai masalah dasar di lokasi KSPN. Kasus sejarah konflik agraria di Pulau Pari bagian dari Kepulauan Seribu dan sejarah privatisasi pulau-pulau di sekitarnya, konflik sosial-ekonomi dan kecemburuan antar kabupaten di wilayah pengelolaan wisata di Danau Toba dan BTS tidak menjadi masalah utama yang akan diselesaikan dalam pengembangan KSPN ini, sebaliknya justru cenderung diabaikan. Bencana rutin banjir, longsor di sekitar Desa Ranu Pane (tempat awal pendakian di Pegunungan Semeru/BTS) yang berakibat pada pendakalan Ranu (danau), pencemaran Danau Toba akibat masifnya industri keramba ikan, kerusakan terumbu karang dan ekosistem laut akibat penggunaan potasium di Kepulaun Seribu, berikut wisata *snorkeling* dan pelemparan jangkar kapal wisata yang seramapangan,

juga pembuangan limbah di laut Kepulauan Seribu belum menjadi pertimbangan khusus bagi pengembangan KSPN. Agenda restorasi air Danau Toba menjadi agenda menarik, namun masih belum berani mencabut ijin usaha keramba ikan asing yang menguasai industri keramba ikan di wilayah Danau Toba.

Di sisi lain, keberadan Badan Otorita Pengelola Wisata di tiap lokasi destinasi wisata prioritas yang diperkuat oleh Peraturan Presiden masih belum mampu menjadi ruang politik bersama dalam pengelolaan tujuan KSPN. Sebaliknya, di beberapa lokasi justru menimbulkan **pertentangan otoritas dan kewenangan pusat dan daerah** (kasus di Wakatobi), antara Badan Otorita (BO) dengan pemerintah daerah (kasus di Danau Toba), BO dengan pengelola wisata lokal (kasus di BTS dan Borobudur), BO dengan komunitas adat/lokal (kasus di Wakatobi, Kepulauan Seribu). Keberdaaan BO pengelola sebagai institusi baru yang mewakili pemerintah pusat dalam kelola wisata di tiap destinasi membutuhkan strategi khusus bagaimana integrasi birokrasi dan penyelarasan dalam sejarah kontestasi politik di daearah. Sebab sepuluh destinasi prioritas KSPN bukanlah "wilayah kosong" yang bisa diatur dan kendalikan, tetapi ia adalah wilayah kontestasi beragam kepentingan (sosial-ekonomi dan politik) yang telah lama ada seumur dari destinasi wisata tersebut.

Persoalan lain yang kerap muncul di semua lokasi studi ini adalah ***gap* informasi pemerintah dan masyarakat**. Hal ini bukan hanya soal strategi sosialisasi yang dilakukan perlu dikoreksi sudah tepat sasaran dan memakai strategi komunikasi yang tepat atau belum. Namun lebih dari itu perlu dipertanyakan secara kritis, *gap* informasi yang terjadi apakah bagian dari politik asimetri infomasi yang disengaja atau tidak? Pertanyaan kritis ini patut diajukan mengingat masyarakat memilik hak dasar untuk mengetahui apa yang akan terjadi pada nasib mereka dan ruang hidupnya dari sebuah kebijakan pembangunan. Sebab yang kerap terjadi mayarakat hanya menjadi korban dan terdampak utama dari kebijakan pembangunan.

Kebijakan KSPN dengan rencana besarnya wajib mendapatkan legitimasi dari masyarakat lokal. Jika hal ini tidak dilakukan maka akan benar analisa Prof. Hariadi bahwa akar masalah kebijakan politik pembangunan berbasis sumberdaya alam di Indonesia adalah "*legal non legitimed*".[94] Jika beragam pemegang ijin dan konsesi dari korporasi besar di Indonesia baik sektor pertambangan, perkebunan, kehutanan, maupun ekowisata ditanyakan hal-hal yang bersifat "prosedural" atau syaral legal formal pasti terpenuhi semua. Namun, jika ditanyakan ulang apakah masyarakat menyetujui dan mengakui? Pasti akan sulit dijawab. Apalagi jika pertanyaan itu dilanjutkan pada soal, keadilan sosial-ekonomi dan politik juga ekologis bagi masyarakat lokal/adat, bisa dipastikan tidak tersedia jawaban itu. Sebab orientasi kebijakan pembangunan tersebut lebih dominan demi pertumbuhan dan kesejahteraan tapi abai keadilan sosial.

Sketsa Temuan Empat Destinasi Wisata

Uraian di empat lokasi ini merupakan analisa dari laporan awal yang telah disampaikan oleh tim masing-masing lokasi di putaran diskusi sebelumnya. Karena nantinya akan menjadi laporan tersendiri, maka sajian sub bab ini lebih ditekankan pada analisa dari pokok temuan utama apa saja yang menjadi cerita temuan lapang di setiap lokasi.

a. Danau Toba: Gerakan "Rakyat Bicara Danau Toba"

Pemetaan masalah di wilayah Danau Toba menunjukkan beragam bentuk masalah KSPN, bukan hanya di level politik pusat dan daerah, namun juga termasuk soal-soal pengabaian sumber hidup utama

94 Orasi Ilmiah Guru Besar Prof.Dr. Hariadi Kartodihardjo (Guru Besar Tetap Kebijakan Fakultas Kehutanan, IPB), dengan judul Diskursus dan Kebijakan Institusi—Politik Kawasan Hutan: Menelusuri Studi Kebijakan dan Gerakan sosial Sumberdaya Alam di Indonesia, Auditorium Rektorat Gedung Andi Hakim Nasution Institut Pertanian Bogor, 13 Februari 2016.

masyarakat lokal. Beberapa poin utama temuan di wilayah Danau Toba tersebut adalah sebagai berikut:

1. **Potensial konflik tenurial laten berbasis adat (*marga*)**. Lebih dari 75 persen wilayah di sekitar Danau Toba adalah tanah marga. Sehingga urusan pembangunan di wilayah ini terkait langsung dengan tenurial adat. Persoalan sudah muncul sejak bagaimana penunjukkan wilayah KSPN di sekitar Danau Toba. Penentuan sepihak oleh pemerintah dan Badan Otorita (BO) belum dipenuhi syarat dengan bagaimana strategi pembebasan lahan di wilayah-wilayah adat marga yang memiliki sejarah tenurial yang kompleks bagi jenis kepemilikan dan penguasaannya.
2. **Persaingan tak sehat antar kabupaten**. Setidaknya ada empat kabupaten yang terkait langsung dengan pengembangan ekowisata Danau Toba (Kabupaten Toba Samosir, Kabupaten Simalungun, Kabupaten Humbang Hasundutan dan Kabupaten Tapanuli Utara). Dalam pengurusan wilayah wisata Danau Toba masing-masing kabupaten memiliki sejarah "konflik" dan persaiangannya sendiri. Penyebutan istilah "pesta atau festival" Danau Toba saja hingga kini masih menjadi perdebatan. Ketika Badan Otorita Danau Toba (BO-DT) telah ditunjuk dan diresmikan, berusaha untuk memimpin empat kabupaten terkait. Sayangnya sejarah konflik dan persaingan antar daerah ini kurang diperhatikan sungguh-sungguh. Akibatnya, kabupaten yang merasa "tidak terlalu diperhatikan" oleh BO-DT, berusaha mengundang investor sendiri untuk kepentingan pembangunan wisata di kabupaten sendiri atas nama kewenangan otonomi daerah. Namun, dikhawatirkan pembangunan wisata ini justru menyumbang kerusakan lingkungan dan pengabaian tata ruang lokal yang lebih parah. Persaiangan tidak sehat antar daerah (atas nama pembangunan ekowisata berbasis otonomi daerah) menjadi

PR sendiri bagi BO-DT dan menjadi tantangan bagi destinasi lain yang kawasannya dikelola antar kabupaten.

3. **Ancaman penyeragaman pengubahan lanskap ekologis yang tidak berbasis tata ruang lokal.** Di beberapa kabupaten sekitar Danau Toba, memiliki karakteristik sumber penghidupan sendiri, misalnya wilayah Kabupaten Toba Samosir yang 90 persen bergantung dari pertanian sawah, perkebunan lokal, dan keramba ikan, mereka tidak ingin mengubah wilayah produktif mereka menjadi wilayah pariwisata, termasuk tata ruang lokal adat berbasis tradisi dan budaya lokal yang telah lama melekat dalam keseharian warga. KSPN memiliki imajinasi tata ruangnya sendiri berdasarkan kebutuhan aksesibilitas, amenitas, dan atraksi atas tujuan wisata di Danau Toba. Pembangunan *resort*, *cottage*, hotel serta sarana pendukung infrastruktur umumnya punya logikanya sendiri dan bisa menabrak tata ruang lokal dan tradisional yang dianggap tidak selaras tujuan pembangunan.
4. **Ancaman ekspansi budaya dan perubahan sosial yang tidak selaras nilai/tradisi lokal.** Kekhawatiran ini banyak diungkap oleh pimpinan agama (mayoritas di wilayah Danau Toba adalah penganut Kristiani). Para pendeta memikirkan ekspansi budaya baru dari luar yang bisa melunturkan tradisi baik dari masyarakat lokal, berkaca dari wisata lain, seperti Bali, Lombok, dan lain-lain. Sebagai wilayah yang mayoritas berbasis religi beririsan dengan tradisi dan budaya lokal, mereka mengkhawatirkan masyarakat lokal akan tercemar dan rusak nilai-nilai luhur mereka.
5. **Pembangunan infrastruktur yang lebih memberi jalan modal besar, pelaku ekonomi lokal belum diutamakan.** Pengembangan ekonomi yang menjadi penopang dari pengembangan Danau Toba masih banyak mendahulukan investor besar nasional daripada memberi ruang sungguh-

sungguh bagi pelaku ekonomi lokal. Kasus pengembangan Bandara Sibisa (Siborong-Borong) dan Silangit diprotes warga dan pelaku ekonomi lokal sebab orientasi pengembangannya lebih mengutamakan merk dagang besar untuk mengisi ruang-ruang penjualan di bandara.

6. **Restorasi Danau Toba masih bersifat karikatif belum mengatasi akar masalah.** Salah satu daya tarik dari program pengembangan wisata Danau Toba adalah restorasi air Danau Toba. Sebab keluhan masyarakat lokal adalah mulai tercemarnya air Danau Toba akibat dari masifnya keramba ikan berikut proses pemeliharaanya yang memakai pakan dalam skal ayang besar. Namun ketika dicek ulang program restorasi air di Danau Toba ini ternyata prioritas penataan ulang keramba ikan tersebut ditekankan ke keramba ikan milik masyarakat dan tidak menyasar ke induk industri besar keramba ikan milik asing.[95] Jika akar masalah struktural ini tidak dilakukan, bisa jadi program restorasi air Danau Toba hanya lipstik dan bersifat karikatif saja.

Kekhawatiran atas masalah-masalah di atas mendorong masyarakat sipil yang selama ini mendampingi masyarakat di sekitar Danau Toba, khususnya dimotori oleh Kelompok Studi Pemberdayaan Prakarsa Masyarakat (KSPPM) untuk melakukan advokasi kebijakan dampak KSPN Danau Toba dengan mendorong gerakan "Rakyat Bicara Danau Toba"[96].

95 Menurut keterangan dari jaringan KSPPM dan masyarakat lokal yang ada di sekitar Danau Toba, ada dua perusahaan paling besar yang menguasai produksi keranba ikan di wilayah Danau Toba: (1) Aquafarm Nusantara dan (2) JAPFA Comfeed Indonesia, Tbk.

96 Beberapa kegiatan utama dari gerakan ini adalah: (1) sosialisasi intensif ke masyarakat luas hingga ke kampung-kampung dan multipihak di beragam tingkatan (komunitas, desa, kabupaten, provinsi) tentang apa itu KSPN dan Pengembangan Danau Toba berikut potensi dampak-dampaknya; (2) melakukan penguatan data dan potensi hak kelola masyarakat secara sosial, ekonomi dan ekologis

b. Kepulauan Seribu: Pemulihan ekosistem laut dan pesisir untuk resolusi konflik agraria kelautan/pesisir

Hasil pemetaan masalah di wilayah Kepulauan Seribu meliputi sejarah tenurial, privatisasi pulau hingga persoalan konflik agraria yang belum terselesaikan hingga sekarang. Meski Kepulauan Seribu menjadi bagaian dari destinasi 10 prioritas KSPN namun hingga studi ini dilakukan belum ada badan otorita yang dibentuk. Beberapa hal yang menjadi masalah utama di Kepualaun Seribu adalah:

1. **Pengabaian sejarah ketimpangan penguasaan pulau-pulau oleh pribadi.** Sudah menjadi rahasia umum di sekitar masyarakat di sekitar Kepulauan Seribu bahwa sejak era Orde Baru, sebagian besar pulau-pulau dimiliki secara pribadi oleh para pengusaha, politisi dan konglomerat (mayoritas jaringan penguasa Orde Baru). Ketika rencana pengembangan KSPN di wilayah ini hendak membangun wilayah wisata Kepulauan Seribu ini, dan mengabaikan sejarah kepemilikan dan penguasaan pulau-pulau oleh pribadi bisa dipastikan secara ekonomi politik maka yang akan banyak diuntungkan adalah pemilik pribadi dari pulau-pulau dan juga pemilik *resort-resort* dan pelaku wisata dengan modal besar yang telah lama memonopoli usaha wisasata di Kepulauan Seribu dari masa ke masa.
2. **Pengabaian persoalan kerusakan ekosistem laut akibat akumulasi penggunaan potassium, wisata bawah laut dan lalu lintas kapal wisata.** Kurang lebih sejak tahun 1990-an, masyarakat mulai menggunakan potassium

termasuk tata ruang dan pengetahuan lokal yangharus dihormati oleh kebijakan pembangunan KSPN di Danau Toba, (3) penyadaran hak ekosob dan HAM serta hak tenurial masyarakat lokal/adat. Ujung dari gerakan ini masyarakat memiliki kesepakatan bersama dan dokumen tertulis rambu-rambu untuk menyikapi KSPN di Danau Toba.

untuk menangkap ikan. Menurut cerita masyarakat lokal puncak penggunaan potassium ini semkain marak di sekitar tahun 2010 ke atas. Akumulasi kerusakan ekosistem laut itu hingga sekarang masih dirasakan masyarakat nelayan sekitar Kepulauan Seribu ditandai dengan semakin sulitnya mendapatkan ikan dan hilangnya spesies ikan tertentu. Selain itu layanan wisata laut seperti *snorkeling* yang wilayahnya ditunjuk sepihak oleh pengelola wisata, seringkali mengabaikan wilayah ekosistem bawah laut sehingga justru menciptakan kerusakan-kerusakan bawah laut. Hal ini diperparah dengan kapal-kapal wisata demi melayani wisatawan atas titik-titik indah di kepulauan seribu melempar jangkar sembarangan, sehingga merusakan terumbu karang sebagai tempat ekosistem ikan. KSPN mestinya nanti menempatkan persoalan dasar ini sebagi program utamanya, bukan mengingkarinya dan lebih memprioritaskan soal infrastruktur sebagaimana secara normatif tertulis dalam rencana pembangunan KSPN di wilayah Kepulauan Seribu. Hingga kini belum ada agenda serius dari pemerintah soal pemulihan ekosistem laut/pesisir di Kepualaun Seribu yang rusak itu.

3. **Pengabaian sejarah konflik tenurial laut dan pesisir antara nelayan dan pemodal besar (pemilik pulau dan aset wisata).** Hal ini terlihat jelas dalam kasus Pulau Pari yang hingga sekarang masih terjadi konflik agraria, berbasis status kepemilikan wilayah tanah di sekitar pesisir Kepulauan Pari. Konflik ini berakar pada soal status kepemilikan lahan yang masih belum jelas antar pengembang wisata dan masyarakat lokal. Ketika pengembangan wisata di wilayah kepulauan seribu ini mengabaikan sejarah konflik agraria ini, maka bisa jadi justru memperparah atau menciptakan konflik baru.

4. **Dilema industi wisata dan ekonomi lokal nelayan.** Keberadaan wisata yang sekarang ada masih menciptakan dilema antara kebutuhan bisnis dan pelestarian laut dan ekonomi tradisional nelayan. Pengembangan industri pariwisata di Kepulauan Seribu jika tidak peka persoalan sumber ekonomi nelayan dan masyarakat lokal yang masih berpangku 90 persen dari hasil laut maka bisa jadi tujuan wisata justru akan menggaggu dan mengancam sumber utama ekonomi nelayan.
5. **Warisan monopoli bisnis wisata.** Sejarah wisata di Kepulauan seribu telah menciptakan penguasaan dan monopoli dari hulu hingga hilir, mulai dari kapal wisata, alat-alat wisata, penginapan, pemandu wisata, oleh-oleh/kuliner, hingga jasa-jasa wisata lainnya leh segelintir tokoh tertentu. Peta pengauasaan monopoli industri wisata di Kepulauan Seribu ini mesti dipetakan ulang terlebih dahulu sebelum pengembangan KSPN akan dilakukan. Pengabaian peta aktor dan kepentingan wisata ini berakibat pada bentuk monopoli baru dan penyingkiran kelompok lemah dan rentan lainnya di lokasi wisata.

Sebagian peta masalah utama di Kepulauan Seribu di atas menjadi titik awal yang baik untuk menjadi rambu-rambu dasar mendorong kebijakan KSPN mesti memuat agenda pemulihan ekosistem laut dan pesisir untuk resolusi konflik agraria kelautan/pesisir. Bukan hanya demi tujuan devisa, investasi dan pembangunan infrastruktur untuk aksesibilitas tujuan wisata.

c. Wakatobi: Penguatan pariwisata selaras nilai adat dan tradisi bahari

Pemataan masalah KSPN di wilayah Waktobi sebagai satu destinasi favorit di wilayah Sulawesi Tenggara ini mencakup sejarah politik, tarik menarik kepentingan antar aktor utama, tata ruang/

zonasi lokal adat, hingga persoalan terancamnya sumber ekonomi lokal. Destinasi wakatobi telah disusulkan Badan Otorita, namun Peraturan Presidennya belum disahkan. Diantara poin-poin utama temuan tersebut adalah;

1. **Sejarah politik warisan Kerajaan Buton.** Beragam versi sejarah muncul di wilayah Wakatobi, pembagian wilayah adat menjadi Barata dan Kadi, serta masih hidupnya tradisi adat atas tata kelola laut seperti di wilayah Pulau Wangi-Wangi dan Kaledupa merupakan sebagian penunjuk penting dari sejarah lama peradaban kerajaan yang ada di Wakatobi. Tak selamanya baik, ada stigmatisasi Kerajaan Button sebagai pengkhianat dari suku lain akibat dari kedekatan dengan Belanda. Singkatnya, peta sejarah warisan kerjaan ini menjadi basis kebanggaan (*prestise*) peta aktor dan kepentingan politik lokal hingga sumber pengetahuan lokal yang tidak bisa diabaikan dalam pengembangan pembangunan apapun di wilayah Wakatobi, termasuk KSPN.
2. **Meningkatnya kontestasi lima aktor pelaku wisata.** Wilayah wisata di Kepulauan Wakatobi tersebar di beberapa pulau. Persoalan batas kelola, zonasi dan otoritas penguasaan dan kepemilikan menjadi akar konflik di wilayah Wakatobi. Karena itu penguasaan wilayah wisata ini juga beragam. Setidaknya ada empat otoritas utama yang selama ini menguasai yaitu Pemerintah Daerah, Taman Nasional Wakatobi, Komunitas Adat, dan Lembaga Industri Wisata (*Wakatobi Dife Resort*/WDR). Sejak BO Wakatobi mulai dibentuk sekitar 2015 lalu, aktor utama pengembangan wisata di seluruh wilayah Wakatobi menjadi lima organisasi. Konflik antar kepentingan ini berkaitkelindan dengan politik Pilkada, dimana masing-masing bupati memiliki sejarah konfliknya sendiri-sendiri yang mempengaruhi kiblat pengurusan kebijakan pengembangan wisata di Wakatobi. Dalam seluruh

pertarungan yang berlangsung seringkali kebutuhan dan kepentingan rakyat kerap diabaikan. Kebijakan KSPN jika tak peka persoalan kompleksitas kontestasi ini justru akan menjadi bagian yang memperburuk situasi yang mengabaikan kepentingan rakyat.

3. **Pengabaian tata ruang lokal dan perampasan ruang hidup masyarakat adat/lokal (Suku Bajo)**. Meski banyak versi sejarah Suku Bajo di wilayah Wakatobi, namun tidak dapat disangkal bahwa Suku Bajo merupakan bagian tak terpisahkan dari wilayah Kepulauan Waktobi. Orang lokal membagi secara sosial masyarakatnya menjadi dua garis besar: Orang laut (Suku Bajo) dan Darat (Non Bajo). Hal ini membuktikan pentingnya posisi Suku Bajo di wilayah ini. Sudah banyak diketahui bahwa tradisi adat Bajo atas ekosistem laut menjadi contoh, meski tidak bisa terlalu romantik. Namun, di wilayah Wakatobi, Suku Bajo masih menerapkan tradisi adat untukmenjaga kelestraian ekosistem laut (Misalnya di Desa Bajo Wola (Pulau Wangi-Wangi). Dalam rencana kerja KSPN belum ada skema khusus bagaimana memberi ruang yang serius atas tata ruang laut tradisional ala adat Suku Bajo berikut sistem pengetahuan lokalnya. Kebijakan KSPN justru mengabaikan dan menabrak kearifan lokal tersebut. Misalnya, wilayah kuburan Suku Bajo (di Pulau Otowe) justru direncanakan akan dibangun untuk tujuan wisata dan homestay.
4. **Kecemburuan sosial dan ketimpangan struktural dari beberapa wilayah wisata.** Dalam studi ini setidaknya terperiksa bagaimana empat *barata* (wilayah otonom adat setingkat provinsi) yaitu: Kaledupa, Wangi-Wangi, Tomiya, dan Binongko memiliki karakteristik yang berbeda-beda termasuk akses atas kebijakan pembangunan. Sejauh ini karena kesiapan infrastruktur pendukung wisata, maka

mayoritas ekspansi pembangunan wisata lebih banyak di wilayah Wang-Wangi dan Tomiya (karena ada *Wakatobi Dife Resort*/WDR) di wilayah ini. Sehingga pertumbuhan pembangunan dan ekonomi kepulauan juga lebih banyak ditentukan ekonomi berbasis wisata. Isunya BO Wakatobi hendak memprioritaskan pengembangan wisata di Pulau Huga (Pulau Kaledupa) namun perebutan prioritas pembangunan wisata ini tidak dipungkiri telah menciptakan kecemburuan sosial-ekonomi dan politik antarwilayah wisata ini. Kebijakan KSPN di wilayah Wakatobi mesti peka dengan masalah-masalah kecemburuan anatar wilayah ini, jika tidak justru akan menguntungkan sebagaian kelompok pemodal wisata saja yang telah lama berkuasa di Wakatobi, dan masyarakat lokal tetap menjadi penonton.

5. **Komoditifikasi adat dan tradisi untuk wisata publik.** Basis adat yang masih kuat di wilayah wisata kepulauan Wakatobi, misalnya di wilayah Wangi-Wangi menggoda pegiat wisata untuk mengkomoditifikasi adat menjadi barang dagangan. Disatu sisi hal ini dapat menguntungkan multi pihak yang terkait termasuk masyarakat lokal, namun tanpa kesadaran yang dalam tentang adat dan tradisi lokal, dalam jangka panjang akan berdampak pada luntur dan rusaknya nilai-nilai sakral yang terkandung dalam adat dan tradisi tersebut. Sebab tidak semua adat dan trdisi dapat menjadi barang dagangan untuk wisata publik.

Dengan pemetaan masalah utama di atas maka rambu-rambu yang ditawarkan kepada KSPN dalam pengembangan wisata di Wakatobi mesti memprioritaskan pada penguatan bentuk-bentu wisata yang selaras adat dan sistem tradisi bahari, bukan mengingkarinya dan menciptakan bentuk wisata baru.

d. Bromo Tengger Semeru (BTS): Integrasi Tradisi adat, Pembangunan dan Kelestraian Lingkungan

Pemetaan masalah rencana KSPN di wilayah BTS meliputi persoalan sejarah adat Suku Tengger dan dinamika tafsir merespons pembangunan dan prinsip pelestarian lingkungan, masalah bencana ekologis akibat sistem pertanian non terasering, kecemburuan sosial dan kesadaran wisata yang bertingkat. Di wilayah BTS usulan pembentukan BO telah disampaikan ke Kementerian Kemaritiman dan Pariwisata, namun hingga studi ini berakhir BO tersebut belum disahkan. Beberapa temuan penting di wilayah BTS tersebut adalah:

1. **Pengabaian masalah hak atas tanah dan tata-ruang tenurial lokal.** Suku Tengger adalah salah satu komunitas adat yang masih hidup dan berkembang di sekitar BTS. Prinsip-prinsip ekologis dan keserasan dengan alam masih dijaga hingga kini. Konsep hutan/wilayah spiritual (*hila-hila*), upacara tahunan *kasada*, *karo* dan etika keseharian masih dijaga termasuk tradisi pewarisan tanah yang khas. Masyarakat di Desa Ranu Pane di bawah kaki Gunung Semeru, melarang penjulan tanah di luar penduduk Suku Tengger di desa itu. Meskipun, dalam praktiknya sangat dinamis dan adaptif terhadap perubahan sosial zaman. Tata ruang tradisi adat suku Tengger ini juga masuk di dalam wilayah Taman Nasional BTS. Selain atas nama Suku Tengger, masyarakat lokal non Tengger juga telah lama memiliki hak atas tanah dan wilayah di sekitar BTS. Kebijakan KSPN masih belum menunjukkan keseriusan untuk memberi ruang pengembangan ekowisata yang selaras dengan tata ruang tradisional lokal.
2. **Pengabaian masalah empirik masyarakat lokal.** Bencana longsor dan banjir kini sering terjadi di wilayah sekitar Ranu Pane, kaki Gunung Semeru di Kabupaten Lumajang. Model pertanian non-terasering menjadi akar masalahnya. Akibatnya ada pendangkalan air Ranu Pane. Dilema tuntutan

peningkatan produktivitas dan efisiensi tata kelola pertanian (mayoritas komoditi kentang, bawang merah dan tanaman dataran tinggi lainnya) dengan daya dukung dan kelestarian alam terus terjadi. Alternatif model pertanian yang mampu menyeimbangkan antara produktivitas dan adapatif atas kondisi alam lokal belum ditemukan. Masuknya kebijakan KSPN belum menunjukkan respon dan memberi jawaban atas masalah-masala masyarakat lokal. Tradisi adat yang hidup perlu pemaknaan ulang agar bisa menahan "perusakan lingkungan". Sebab seringkali adat masih membuka diri bagi tujuan pembangunan, selama tidak melepaskan hal dan melanggar adat (ritual, upacara dan religius/spiritual yang sudah jelas misal: candi, tradisi kalender Kasada, Karo dll. tapi belum cukup ampuh dan terbukti menahan perusakan lingkungan.

3. **Kecemburuan sosial - ekonomi antar daerah akibat ketimpangan keuntungan pendapatan antar kabupaten (empat kabupaten)**. Terdapat empat kabupaten yang berada di sekitar BTS yaitu: Kabupaten Lumajang, Probolinggo, Pasuruan dan Malang. Sejauh ini pusat pembangunan lebih banyak di Kabupaten Malang, termasuk aliran hasil bumi. Rencana kebijakan KSPN di wilayah BTS wilayah atraksinya lebih banyak di wilayah Kabupaten Lumajang. Sedangkan pembangunan infrastruktur akan banyak di wilayah Kabupaten Malang dan Probolinggo. Pelaku wisata di wilayah Gunung Semeru lebih banyak dikuasai jaringan dari Kabupaten Malang, sementara beberapa titik wisata ada di adminsitrasi Lumajang. Sementara Pasuruan yang relatif sedikit lokasi wisatanya belum mendapat porsi pembangunan yang cukup. Beragam ketimpangan distribusi pembangunan dan pengusaan sumber produksi wisata harus menjadi pertimbangan serius bagaimana kebijakan KSPN di BTS ini hendak didudukkan.

4. **Penyeragaman pengembangan jenis pariwisata: Pariwisata "Berbasis Industri" dan "Berbasis Komunitas".** Sebagaimana sekilas dikutip sebelumnya, di wilayah BTS terdapat keragaman bentuk kelola atas lokasi wisata; berbasis komunitas dan berbasis industri. Wisata Bromo dapat menjadi contoh bagaimana pengelolaan industri pariwisata dijalankan. Sementara banyak lokasi wisata di Lumajang, goa, ranu, desa wisata dikelola oleh komunitas. Termasuk keragaman jenis wisata yang tujuannya untuk minas khusus (*special interest*) seperti Gunung Semeru, wisata religius candi dan wisata untuk tujuan umum (*mass tourism*) seperti Bromo tidak bisa diseragamkan cara pengelolaannya. Sayangnya cara ukur keberhasilan dan target atas wisata itu di dalam konsep KSPN masih diseragamkan, yakni berdasarkan jumlah pengunjung. Hal ini mengkhawatirkan dan mengancam daya rusak ekologis dan sistem kelola lokal.

Dengan dasar pemetaan masalah di atas maka kebijakan KSPN perlu untuk mendorong tipologi keragaman bentuk kelola wisata yang sudah baik dan jenis tujuan wisata berikut masalah utamanya. Sementara tradisi adat sikapnya atas pembangunan (ekowisata) relatif moderat selama tidak mengganggu ritual dan tempat religius mereka, tetapi masih belum pasti soal prinsip ekologis. Di sinilah perlu penguatan makna dan nilai adat yang menjadi penyeimbang pembangunan yang cenderung merusak dan mengabaikan prinsip keberlanjutan layanan alam.

Catatan dan Refleksi

Model Pengembangan Kawasan Pedesaan, Mengabaikan Apa?

Dalam kebijakan pengembangan kawasan pedesaan setidaknya terdapat tiga arus utama pemikiran: **(1) Model orientasi**

pembangunan model "*Land Use Planning*" (LUP). Model pengembangan kawasan pedesaan ini lebih menekankan pada soal perbaikan perencanaan tata ruang termasuk di dalanya adalah persoalan perencanaan peruntukan/penggunaan tanah. *Land Use Planning* dinggap oleh sebagian penstudi agraria sebagai langkah yang lebih "moderat" dari target yang lebih ideal yakni: Reforma Agraria (RA).[97] Jika menggunakan RA yang telah memiliki konsep bakunya, wajib memenuhi prasyarat dan prinsip dasarnya[98]. LUP bertujuan untuk melihat ulang kesesuaian dan peruntukan satu kawasan tertentu dalam prinsip-prinsip tata ruang yang baik. Tentu saja sebagai suatu ilmu pengetahuan, tata ruang memiliki beragam mazhab pemikiran, sehingga politik tata ruang harus diikuti oleh pertanyaan kritis: menurut mazhab pemikiran siapa? (*whose knowledge?*). Sebab pada praktiknya, yang dominan dari politik tata ruang ini, penekanannya lebih berat ke kata "*use*" (penggunaan tanah dan ruangnya bagaimana?), namun mengabaikan kata "*land*" (untuk siapa?). Akibatnya, penataan ulang tata ruang (LUP) mampu menghasilkan beragam bentuk kota-kota yang terintegrasi dari sisi keindahaan, kebutuhan, efisiensi dan

97 "Penataan kembali (atau pembaruan) struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah/wilayah, demi kepentingan petani kecil, penyakap, dan buruhtani tak bertanah" (Wiradi, 2008). Maka, Reforma Agraria bukan sekedar soal distribusi tanah, lebih dari itu ia adalah alat "koreksi" bagi segala kondisi yang timpang, tidak adil, tidak berpihak dan menjauhkan dari prinsip-prinsip pemerataan, kedaulatan dan keadilan sosial. Ketiadaan dan pengabaian nilai-nilai dasar kedaualatan dan keadilan sosial rakyat pada gilirannya akan berimplikasi pada proses memiskinkan nilai kemanusiaan.

98 Setidaknya prasyarat dasar RA itu mesti meliputi lima prinsip berikut: (1) Restrukturasi Ketimpangan Struktur Agraria dan Koreksi atas Kebijakan Pembetuk Ketimpangan Struktural. (2) Integrasi Akses Reform dengan Faktor Penunjang, (3) Objek dan Subjek RA yang jelas (basis data valid dan otoritatif), (4) Tujuan akhirnya: transformasi Sosial Kelompok Paling Lemah/miskin di Pedesaan, (5) Payung Kebijakan nasional untuk penuntasan ketimpangan dan konflik agraria struktural yang lintas sektoral (dihimpun penulis dari beragam literatur, termasuk Wiradi, 2009, Wiradi 2005).

tujuan sosial-ekonomi dan ekologi bagi penggunanya, (seperti konsep Megapolitan City, Green City, Kota Ramah Lingkungan) namun tetap *ignorance* atas subjek penggunanya/peruntukannya diabdikan untuk siapa? Umumnya, hanya mampu diakses dan kuasai oleh kelompok elite dan pemilik modal besar. Sehingga pertanyaan kritis dan reflektif dari mazhab LUP model semacam ini (jika digunakan juga sebagai bagian dari pengembangan kawasan pedesaan) adalah sebenarnya LUP menjawab masalah dan kebutuhannya siapa?

Di sisi lain dalam tujuan LUP penting juga melihat ulang apakah masyarakat lokal tidak memiliki konsep dan pengetahuan tata ruangnya sendiri? Dalam banyak studi tentang masyarakat adat, sering dijumpai bahwa dalam sejarah tenurial mereka tersisip bagaimana pengetahuan tata ruang tradisional adat. Mulai penataan wilayah pemukiman, hutan adat, wilayah berburu, wilayah larangan/sakral, wilayah hutan obat-obatan, wilayah sumber makanan utama, hingga soal tata ruang yang sifatnya metafisik dan kosmologisnya. Studi D'Andrea (2013) di wilayah adat Katu Sulawesi Tengah, di sekitar Taman Nasional Lore Lindu, menunjukan cerita tata ruang adat Katu mampu diakui oleh negara melalui negara, karena dianggap selaras, bahkan lebih *deep ecology* dari konsep zonasi taman nasional pada umumnya oleh negara.[99] Tentu saja ini hanyalah salah satu saja dari beragam bentuk tata ruang masyarakat lokal/adat yang mendapat pengakuan dari negara. Mudah dijumpai di masyarakat adat/lokal nusantara konsep tata ruang khas mereka. Kasus pengakuan sembilan hutan adat oleh Pemerintah Jokowi-Jusuf Kala beberapa bulan lalu, juga kasus sebelumnya berupa pengakuan wilayah adat Suku Tengger, Baduy Dalam, dan Suku Kajang, menjadi beberapa contoh itu. Dengan demikian, pertanyaan kritis lainnya dalam konteks politik tata ruang ini adalah apakah LUP dalam pengembangan kawasan pedesaan sudah sungguh-sungguh menggali, memberi ruang dan berdialog serta mengintegrasikan bentuk-bentuk pengetahuan tata ruang

99 Lebih jauh lihat, D 'Andera, *Kopi, Adat dan Modal,* (Tanah Air Beta, Jogjakarta, 2013).

dari masyarakat lokal/adat dan tempatan? Atau sebaliknya, justru mengabaikannya?

(2) Model orientasi pengembangan kawasan berbasis produk unggulan dan kesamaan karakter geografis dan lanskap ekologis. Bentuk pengembangan kawasan pedesaan model ini menitikberatkan pada makna "kawasan" sebagai satu kesatuan, karena memiliki persamaan karakter tertentu. Misalnya: kesamaan karakter geografis (dataran tinggi, dataran rendah, perbukitan, pegunungan, kepulauan). Atau kesamaan lanskap ekologis tertentu: kawasan lereng pegunungan, pesisir, *ngarai*, daerah aliran sungai, sekitar/dalam jenis-jenis kawasan (hutan dan perkebunan), dan bentuk wisata alam. Atau didasarkan karena kesamaan jenis komoditas yang dihasilkan dalam batas kawasan tersebut, misalnya: kawasan pedesaan berbasis padi sawah, palawija, perkebunan cokelat, buah-buahan, perikanan, peternakan. Dengan dasar "kesamaan" yang melekat dalam batas ruang lingkup kawasan tersebut maka konsep pengembangan kawasan pedesaan didudukkan. Sehingga lahirlah beragam konsep pengembangan kawasan pedesaan berbasis produk unggulan, kawasan pedesaan berbasis wisata alam dan ekowisata, atau pengembangan kawasan pedesaan kombinasi dua atau tiga kesamaan di atas: produk ungulan, kesamaan geografis dan lanskap ekologis sekaligus. Pengembangan kawasan pedesaan model ini, sering menjadi kiblat program pemerintah.

Namun, dalam banyak praktiknya pengembangan kawasan pedesaan model ini, seringkali mengabaikan persoalan ketimpangan struktur agraria (kepemilikan, penguasaan, disktribusi dan akses) atas sumber-sumber agrarian dan sumberdaya alam lainnya. Tujuan akhir dari pengemangan kawasan pedesaan atas dasar beragam kesamaan ini adalah pengembangan ekonomi bersama masyarakat dalam kawasan pedesaan tersebut, namun jarang mengecek ulang, sejarah tenurial, siapa yang menguasai, memiliki tanah, alat-alat produksi, akses teknologi, matarantai distribusi komuditas, akses atas modal dan pasar, hingga politik kekuasaan lokal di kawasan tersebut.

Tanpa memeriksa ulang beragam bentuk ketimpangan struktur agraria tersebut, pengembangan kawasan pedesaan bisa jatuh hanya menguntungkan segelintir orang (penguasa modal dan politik) yang dominan di dalam kawasan pedesaan tersebut. Bukan untuk menjamin tujuan transformasi sosial masyarakat pedesaan terwujud.

(3) Model orientasi pengembangan kawasan demi pertumbuhan ekonomi. Model pengembangan kawasan pedesaan ini lebih menkankanpada target dan tujuan kapitalisasi dan akumulasi pertumbuhan ekonomi di kawasan tersebut kaitannya untuk kepentingan ekonomi yang lebih besar. Penentuan jenis dan bentuk kawasan lebih ditekankan hanya pada pertimbangan sumber ekonomi apa yang tersedia di ruang lingkup kawasan tersebut. Misalnya pengembangan kawasan pedesaan berbasis industri makanan, kerajinan, garmen, furnitur, teknologi modern (internet), dan ekowisata. Pengembangan kawasan pedesaan model ini, umumnya mengabaikan beragam masalah dasar yang bersifat struktural di kawasan pedesaan tersebut, misalnya persoalan krisis pedesaan dan krisis agraria termasuk di dalamnya persoalan krisis sosial-ekologis. Sebab orientasinya lebih pada bagaimana perumbuhan ekonomi tumbuh, baik untuk kebutuhan suplay ke pasar lokal, nasional maupun internasional. Soal siapa yang paling banyak diuntungkan dan dirugikan (sebagaimana 4 pertanyaan ekonomi politik dari Benstein, 2010, di awal tulisan ini) bukan menjadi ukuruan dan tujuannya. Prinsipnya, pertumbuhan ekonomi, dianggap tidak harus selaras dengan soal keadilan (sosial-ekonomi-ekologis).

Dengan menjelaskan dan memberikan pertanyaan kritis atas tiga model pengembangan kawasan pedesaan tersebut, pada gilirannya dapat menjadi refleksi bersama, apakah model pengembangan kawasan pedesaan yang sedang dijalankan sekarang (baik oleh pemerintah maupun masyarakat sipil, dan komunitas masyarakat sendiri), termasuk di dalamnya pengembangan kawasan ekowisata, sudah menjawab pengabaian-pengabaian sebagaimana diuraikan di tiap model tersebut?

Catatan "Rambu-Rambu" Pembangunan Kawasan Pedesaan

Dari uraian pembahasan di atas terlihat bahwa peta masalah pedesaan itu menjulur dari hulu hingga hilir, dari soal paradigma pembangunan kawasan pedesaan hingga soal kebijakan perencanaan dan pengabaian beragam ketimpangan struktur agraria. Sehingga menetapkan rambu-rambu pembangunan kawasan pedesaan mesti dilihat di beberapa level tersebut. Di antara hal-hal mendasar yang patut ditegaskan sebagai rambu-rambu tersebut adalah:

1. **Mengembalikan paradigma pembangunan** (termasuk pembangunan kawasan pedesaan di kawasan ekowisata) yang lebih berpihak pada kelompok lemah di pedesaan bersifat, partisiapatif, inklusif, dan hormat pada prinsip berkelanjutan dan berkeadilan sosial. Dalam pandangan ini penting diperiksa ulang seluruh pradigam pembangunan yang dianut dengan pertanyaan dasar: pembangunan menurut siapa? Kesejahteraan untuk siapa? Siapa yang diuntungkan dan dirugikan? Dari pembangunan tersebut, dan siapa subjek utama pembangunan dan perubahan itu?
2. **Menegaskan prinsip keselarasan dan taat prinsip ekologis.** Kembali menaruh rasa hormat yang sungguh-sungguh pada pengetahuan lokal/adat, tradisi, budaya tata ruang lokal/tradisional/adat, daur pengetahuan dan ruang hidup rakyat yang telah terbukti baik dan menghidupi ruang hidup rakyat dalam warisan kesejarahan yang melekat secara sosial-politik di masyarakat.
3. **Kepekaan atas masalah ketimpangan struktural (agraria) dan krisis sosial-ekologis pedesaan**. Sehingga perlu penegasan koreksi dan perubahan serius serta melihat ulang relevasni dari beragam bentuk kebijakan pembangunan kawasan pedesaan yang lebih bersifat belas kasihan (*carity*),

karikatif, sporadis dan hanya dalam tujuan untuk menjawab "teknokratisasi masalah" di kawasan pedesaan.

4. **Mendahulukan keadilan sosial dan pemerataan di atas tujuan kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi (jangka pendek).** Prinsip ini penting sebab dalam praktik kebijakan pengembangan dan pembangunan kawasan pedesaan tujuan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan tidak otomastis berdimensi keadilan, pemerataan, dan memiliki pertimbangan kebutuhan jangka panjang dalam makna keberlanjutan layanan alam, namun benar-benar hanya demi pertumbuhan ekonomi dan akumulasi keuntungan jangka pendek.
5. **Pentingnya penghormatan atas keragaman dan kompleksitas masalah serta hati-hati atas bentuk-bentuk penyeragaman dan pernyederhanaan pembangunan.** Pada dasarnya beragam kebijakan pengembangan kawasan pedesaan berprinsip menyederhanakan kompleksitas sosial dengan asumsi kemudahan, efisien dan kecepatan target program. Namun, akhirnya hasil yang diperoleh tidak berumur panjang sebab banyak ketidaksesuaian dan keselarasan dengan apa yang memang secara empirik ada dalam keseharian masyarakat yang kadang tidak mudah disederhanakan.
6. **Menghindari kebijakan *"Top Down"*,** menguatkan yang "baik" dan memulihkan yang rusak dengan "tenaga dalam" masyarakat sendiri. Meski telah lama ditolak pendekatan sentralistik dari atas, namun pada praktiknya masih banyak watak *top-down* dalam banyak bentuknya yang lebih halus dan tersamar. Kini semakin mendesak untuk menggali ulang pengetahuan lokal dan geneusitas perubahan sosial yang berdasar dari potensi kekuatan masyarakat sendiri yang telah terlalu lama tergerus, tidak dipercayai dan hormati atas nama

pengetahuan orang terdidik dari sekolahan. Tentu saja niat ini mesti peka jebakan dari "romatisme", "glorifikasi" dari masyarakat dan pengetahuannya. Sebab pada hakikatnya masyarakat dan seluruh pengetahuannya bersifat dinamis dan bagian dari konstruksi sosial (*social construction*) terus menerus.

7. **Mendahulukan suara kelompok terlemah di pedesaan sebagai konstituen absah pembangunan.** Prinsip ini bukan hanya demi strategi pembangunan yang lebih bersifat partisipatif dan demokratis, namun lebih sebagai sikap wajib moral bahwa tujuan akhir dari pembangunan, termasuk pembangunan kawasan pedesaan harus memiliki semangat transformasi sosial bagi masyarakat termiskin dan terlemah di pedesaan. Sebab problem klasik dan mendasar dari pembangunan adalah tidak tersambungnya antara tujuan elite (penguasa) dan massa (rakyat) (Weitheim, 2009).

Penutup

Tanah dan kekayaan alam bukanlah komuditi dan tidak sepenuhnya bisa diperlakukan sebagai komuditi. Memperlakukan tanah (dan alam) sebagai barang dagangan dengan memisahkannya dari ikatan hubungan-hubungan sosial yang melekat padanya, niscaya akan menghasilkan goncangan-goncangan yang akan menghancurkan sendi-sendi keberlajutan hidup masyarakat itu, dan kemudian akan ada gerakan tandingan untuk melindungi masyarakat dari kerusakan yang lebih parah. Memasukkan tanah (dan juga tenaga kerja) dalam mekanisme pasar adalah sikap merendahkan hakekat masyarakat dan dengan demikian menyerahkan begitu saja pengaturan kehidupan masyarakat pada mekanisme pasar. Dengan sendirinya akan melahirkan gejolak perlawanan.

(Karl Polanyi, *The Great Transformation, 1944)*.

Daftar Pustaka

D 'Andera, Claudia, *Kopi, Adat dan Modal*, (Tanah Air Beta, Jogjakarta, 2013).

Harvey, David (1993), *Justice, Nature and The Geography of Deference*, Blackwell Publisher, Inc. 350 Main Street, Malden, Massachusetts, 02148, USA

Kartodihardjo , Hariadi, (Guru Besar Tetap Kebijakan Fakultas Kehutanan, IPB), dengan judul Diskursus dan kebijakan institusi—Politik Kawasan Hutan: Menelusuri Studi Kebijakan dan Gerakan sosial Sumberdaya Alam di Indonesia, Auditorium Rektorat Gedung Andi Hakim Nasution Institut Pertanian Bogor, 13 Februari 2016.

_____Jhamtani, Hira. 2006. *Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia*, Jakata: PT Equinox Publishing Indonesia.

Kill, Junta, Economic Valuation of Nature: The Price to Pay for Conservation? A Critical Exploration, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Brussels Office, Brussels, Belgia, 2014

Laporan Wahana Lingkungan Hidup *Outlook* Walhi, 2014.

Laporkan Ketimpangan di Indonesia, Menuju Indonesia yang Lebih Setara, INFID dan OXAM, Februari 2017.

Laporan Konflik Agraria Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA), 2016.

Laporan Inkuiri Nasional Komnas HAM, Konflik Masyarakat Adat atas Wilayahnya di Kawasan Hutan, Komnas HAM, Sajogyo Institute, 2015.

Putro, Haryanto, Konsep Ekowisata dan Perubahan Sosial, Bhan Presentasi. Disampaikan dalam penyusunan desain riset Ekowisata sebagai Green Garabbing, Sajogyo Institute dan

right Resourses Inisiative (RRI), Bogor, tanggal 8-9 Des 2016.

Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation.* New York: Rinehart.

Tjondronegoro, SMP, Djamal, Fauzan dkk, 2008, *Negara Agraris, Ingkari Agraria,* Akatiga dan Sajogyo Institute.

Witter dan Bitmer. 2005. *Between conservation, eco-populism and developmentalism- Discourse in Biodeversity Policy in Thailand and Indonesia*, CAPRI Working Paper No.37, Washington DC; International Food Policy Research Institute.

Wertheim, W.F. 2009. *Elite dan Massa.* Yogyakarta: Resist Book.

Wiradi, Gunawan, Bacriadi, Dianto, 2011, *Enam Dekade Ketimpangan; Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*, Bina Desa, KPA dan ARC, Bandung.

_____ 2005. *"Reforma Agraria Untuk Pemula"*, Jakarta: Bina Desa.

_____ 2009. *Reforma Agraria, Perjalanan Yang Belum Selesai*, STPN Press, Yogyakarta,

_____ 2009. *Seluk Beluk Masalah Agraria; Reforma Agraria dan Penelitian*

White, Ben, 2012, " *Who will own the countryside? Dispossession, Rural Youth and the Future of Farming*. International Social Science (ISS), Belanda,

Nyambut Gae, Srawung, Ngaso, dan Upaya Merawat Ruang Hidup

Studi Kasus Sedulur Sikep –Pati-Jawa Tengah[100]

Ahmad Hamdani

Dalam ajaran Sedulur Sikep, waktu dibagi rata menjadi tiga: *nyambut gae* (bekerja), *srawung* (bersosial), dan *ngaso* (istirahat). Pembagian waktu ini sangat penting. Keseimbangan di antara ketiganya perlu diperhatikan. Pembagian waktu yang tidak seimbang akan menurunkan kualitas hidup. Jika salah satu porsi aktivitas ditambah, otomatis waktu untuk aktivitas yang lain menjadi terkurangi. Jatah waktu setiap orang dalam satu hari ini sudah *ajeg*, karena tidak bisa ditambah atau dikurangi. Sebagian besar orang-orang sekarang, membagi waktunya lebih terkuras pada aktivitas *nyambut gae*. Untuk itu mereka mengurangi jatah waktu *srawung*. Waktu untuk *ngaso* tidak bisa dikurangi karena kebutuhan tubuh untuk istirahat tak bisa disangkal.

Lebotan yang Tenggelam Perlahan

Keguyuban merupakan ciri yang tak bisa disangkal dari masyarakat

100 Tulisan ini dalam versi lain telah menjadi working paper dan sudah diunggah di website Sajogyo Institute dengan judul yang sama. Untuk kepentingan penerbitan ini penulis telah menambah, mengurangi, dan mengganti beberapa kata dan paragraf.

Sedulur Sikep di Baturejo. Ketika ada tetangga atau saudara yang meninggal, mereka berkumpul selama tujuh malam di rumah yang sedang berduka (*mele'an*), tujuannya sekedar menghibur saudaranya. Ketika ada suatu masalah di masyarakat, mereka selesaikan dengan *rembukan* (musyawarah).Mereka biasa berkumpul (*rembukan*) di rumah orang yang dituakan. Orang yang dituakan ini adalah sepuh yang dianggap mengerti tentang ajaran-ajaran Sedulur Sikep. Dulu sebelum mbah Tarno, orang yang dituakan, meninggal, mereka sering berkumpul di rumahnya. Setelah Mbah Tarno meninggal, belum ada penggantinya yang dianggap mengerti ajaran-ajaran Sedulur Sikep seperti beliau. Walau demikian, setiap minggu anak-anak muda berkumpul di rumah *Lek* Icuk, cucunya mbah Tarno, untuk belajar nilai-nilai ajaran leluhurnya.

Di pertanian, mereka memiliki kebiasaan membantu pekerjaan tetangga atau saudaranya secara bergantian.Mereka menyebutnya dengan istilah *Lebotan.*[101] Pekerjaan *lebotan* biasa dilakukan untuk pekerjaan *ngedawud,*[102] *nandur*[103]dan*ngedos* atau *blower.*[104] Namun, berdasarkan kesaksian orang-orang tua di sana, tradisi ini sudahjarang dilakukan. Saking jarangnya, para sesepuh ini mengatakan bahwa tradisi *lebotan* sudah tidak ada.

Berkurangnnya kebiasaan *lebotan* karena sebagian besar orang lebih sibuk mengerjakan pekerjaannya masing-masing: menggarap sawahnya sendiri, cari rumput untuk ternak, atau *mocok*[105] dan *kropo*[106].

101 Semacam arisan tenaga kerja.

102 Mencabut bibit padi untuk ditanam.

103 Menanam.

104 Istilah lokal untuk panen ada dua, yaitu *ngedos* dan *blower.*Kedua istilah ini mengacu pada alat perontok padi hasil panen.*Ngedos* berarti merontokkan padi dengan menggunakan alat perontok padi yang menggunakan paku di gilingannya. Sedangkan *Blower* berarti menggunakan mesih perontok gabah modern, yang dilengkapi dengan blower.

105 Sebutan untuk bekerja/pekerjaan menjadi buruh bagi orang lain.

106 **Sebutan untuk bekerja tidak menjadi buruh, melainkan mencari sesuatu lang-**

Rasa sungkan untuk mengajak saudaranya bekerja bersama dengan *lebotan* mulai muncul. Dari pada mengajak saudara untuk mengerjakan lahan secara bersama-sama dan bergantian, mereka merasa lebih nyaman membayar tenaga kerja dengan uang. Keakraban dengan saudara secara perlahan digeser oleh keakraban terhadap uang.

Tidak ada yang bisa memastikan secara pasti sejak kapan rasa sungkan ini muncul. Padahal sebelumnya *lebotan* merupakan kebiasaan yang biasa dalam budidaya padi sawah. Tradisi *Lebotan,* perlahan tapi pasti digantikan dengan tradisi membayar buruh.

Pembagian waktu menjadi tiga dalam kehidupan *wong* sikep mengalami pergeseran pada porsinya. Penambahan porsi waktu *nyambut gae* mengharuskan pengurangan porsi waktu yang lain. Waktu *ngaso* yang tidak bisa dikurangi karena kebutuhan tubuh yang tak bisa ditipu, memaksa mengorbankan waktu *srawung*. Semakin lama, semakin besar pula jatah *srawung* dikorbankan. Tidak ada yang bisa memastikan dengan tegas kenapa dan sejak kapan waktu *srawung* terus digeser.

Walau demikian, *srawung* masih belum tergeser sepenuhnya. Jejak-jejak kekuatan semangat persaudaraan masih cukup kuat untuk mengalahkan kekuatan uang yang telah menciptakan individualisasi. Kebiasaan bersama dengan *sedulur*[107] dalam masyarakat Sedulur Sikep masih bertahan sampai sekarang. Tetangga atau saudara masih saling mengunjungi satu sama lain. Jika ada tetangga sedang tawar-menawar dengan bakul untuk menjual kambing atau sapinya, tetangga yang lain menghampirinya walau sekedar untuk menonton atau ikut dalam proses tawar-menawar. Sore hari, kebanyakan orang keluar rumah untuk ngobrol dengan tetangganya. *Jagongan*[108] bersama sedulur-

sung di alam.Biasanya masyarakat sini biasa mencari keong, mecari ikan dengan menjaring, mancing, nyetrum, dan *ngeranceng* (menombak dengan mata tombak yang banyak).

107 Sedulur = saudara. Saudara di sini tidak berarti harus saudara sedarah tapi juga untuk teman atau tetangga.

108 *Jagong* = nongkrong

sedulur masih menjadi kebiasaan hingga detik ini. Ketika *njagong,* tak jarang mereka membicarakan masalah bersama dan memikirkan pemecahannya: pertanian, kemasyarakatan, nilai-nilai ajaran, sejarah, dsb. Pertukaran pikiran dan pendapat dalam tongkrongan kecil *njagong,* memudahkan mereka mengurai masalah menjadi lebih sederhana, lebih mudah dipecahkan dan diselesaikan.

Perubahan-perubahan dalam kehidupan bukan hal yang aneh dan terlarang. Tak ada sungai yang persis sama pada waktu yang berbeda. Namun demikian, sampai kapanpun gravitasi akan selalu menarik benda-benda ke bawah. Sungai berubah. Tapi hukum alam tidak pernah berubah. Alam, selamanya tidak akan melangar hukumnya, meskipun bentuknya berubah. Hukum alam tidak dibuat demi kepentingan salah satu bagian alam. Dia adalah hukum yang memang demikianlah adanya, demi gerak alam keseluruhan. Demi gerak bersama.

Perubahan dalam suatu masyarakat juga bukan hal yang aneh dan terlarang. Tak ada masyarakat yang tidak berubah. Hanya saja, perlu diketahui apakah perubahan ini membawa pada kebaikan bersama atau malah justru membawa pada kehancuran bersama. Apakah perubahan ini menghasilkan kebaikan bersama atau hanya untuk segelintir orang saja.

Perubahan, atau diam sekalipun, memiliki konsekuensi yang harus dihadapi. Entah konsekuensi baik atau buruk. Maka dari itu segala sesuatu perlu dipertimbangkan untuk kemudian melihat konsekuensi apa yang ditawarkannya.

Cara manusia memandang sesuatu berpengaruh pada caranya bergerak. Manusia yang menganggap alam sebagai bagian dari dirinya, tidak mungkin merusak alam hanya demi keserakahannya. Sebaliknya, manusia yang menganggap alam sebagai sesuatu di luar dirinya, tidak akan perduli dengan keberlangsungan alam. Sekalipun itu berpengaruh pada kehidupan anak cucunya.

Perubahan-perubahan yang terjadi pada Sedulur Sikep perlu kiranya untuk direnungkan apa konsekuensinya. Apakah akan

membawa kebaikan pada kehidupan, khususnya untuk sedurlur sikep sendiri, atau justru sebaliknya.

Ronggo, Bombong dan Bacem, Ditambah *Batur,* Jadi *Rejo*

Masyarakat Sedulur Sikep atau yang biasa disebut *Wong* Sikep adalah pengikut ajaran Samin Surosentiko.[109] Orang-orang non-Sikep biasa menyebut mereka sebagai Orang Samin atau *Wong Samin.* Mereka menyebar di banyak tempat seperti Blora, Kudus, Pati, Sragen, Bojonegoro, Ngawi, dan Tuban.

Di Kabupaten Pati, salah satu desa tempat berkumpulnya Wong Sikep adalah Desa Baturejo, Kecamatan Sukolilo. Letak desa ini cukup dekat dengan pusat kota Pati dan Kudus, hanya sekitar 30 menit perjalanan dengan mengendarai sepeda motor. Sebelah utara desa Baturejo berbatasan dengan Kabupaten Kudus. Sebelah barat dengan desa Wotan, timur dengan desa Gadudero, dan selatan dengan desa Sukolilo. Ketiga desa yang berbatasan dengan desa Baturejo tersebut (sebelah barat, timur, dan selatan) masuk dalam wilayah kecamatan Sukolilo. Antara utara dan selatan desa Baturejo dibelah oleh *Kali* (Sungai) Tus. Sungai besar yang berfungsi sebagai sumber air pertanian sawah, sekaligus tempat pembuangan air ketika sawah dalam masa pengeringan. Sungai ini cukup lebar, sekitar 20 meter. Di sini juga menjadi tempat masyarakat mencari ikan baik dengan alat pancing, jaring, atau perangkap ikan. Di pinggir sungai terparkir sampan-sampan kecil sebagai kendaraan menyusuri sungai untuk mencari ikan.

Secara geografis, posisi Desa Baturejo berada di sebelah utara dari Gunung Kendeng. Gunung ini adalah sehamparan kawasan karst yang memanjang dari Pati sampai ke Tuban. Bagi masyarakat di sekitarnya, gunung ini menjadi tempat yang sangat penting untuk menyokong

109 Wong sikep biasa menyebutnya sebagai Mbah Surondiko

kehidupan mereka, terutama untuk resapan air dan sumber air. Menurut cerita masyarakat setempat, hamparan karst Gunung Kendeng ini dulunya laut. Masyarakat percaya, kalau Gunung Kendeng tidak ada, maka tempat itu akan menjadi laut kembali. Mereka juga percaya kalau di gunung ini hidup seekor ular besar sebagai penjaga gunung.

Sebelum kemerdekaan, sebelum ada Desa Baturejo, wilayah di sini merupakan wilayah tiga desa, yaitu Desa Ronggo, Desa Bombong, dan Desa Bacem.Awal kemerdekaan, ketiga desa ini digabung menjadi Desa Baturejo.Nama Baturejo berasal dari dua kata, yaitu *batur* dan *rejo*. Pak Hadi, warga Baturejo, menguraikan cerita dua kata ini, "*ronggo*, *bombong* dan *bacem*, ditambah *batur,* jadi *rejo*". Sebagian besar lahan di desa ini difungsikan untuk sawah.Sebagian kecil untuk kebun jati dan tegalan. Pemukiman warga lebih banyak berada di sebelah selatan desa. Di ujung utara desa, disebut Baturejo *Lor* (utara), ada juga pemukiman warga.

Aktivitas di desa sangat padat. Hampir sepanjang hari masyarakat bekerja. Sejak pagi sebelum jam 05.00 WIB, aktivitas masyarakat sudah dimulai. Ada yang ke sawah, mencari rumput, dan ke pasar. Pasar disini kecil dan tidak begitu ramai. Pasar besar ada di desa Sukolilo. Jaraknya kira-kira 1,5 km. Posisinya persis di pinggir jalan raya Sukolilo-Pati. Pedagang di pasar desa Baturejo kebanyakan perempuan. Di pasar ini pedagang menjual kebutuhan dapur seperti ikan, ayam, pisang, nangka, sayur, garam, bawang, dan cabai. Ada juga yang menjual jamu yang siap minum.

Masyarakat yang berangkat ke sawah, bagi yang lokasi sawahnya dekat, biasanya berangkat dari rumah jam 04.45 WIB. Sedangkan yang jaraknya jauh, berangkat jam 04.30 WIB. Pekerjaan menanam biasa dimulai jam 05.00 WIB. Umumnya mereka pulang dari sawah siang hari di atas jam 12.00 WIB. Atau bisa juga pulang antara jam 08.00–10.00 WIB jika pekerjaannya hanya *nandur* (menanam) padi atau *ngedawud* (mencabut bibit padi). Di rumah sekalipun, pekerjaan selalu

ada: memberi makan ternak, membersihkan kandang, mengeluarkan keong dari cangkangny, atau pekerjaan lain.

Pemandangan di jalan-jalan sering terlihat orang-orang mengangkut rumput dengan mengendarai motor. Pemandangan ini selalu ada di sepanjang hari: pagi, siang, sore. Yang mengerjakannya juga tidak hanya laki-laki. Tak jarang perempuan juga *ngarit* rumput dan mengangkutnya dengan motor. Tidak peduli hujan, kalau pakan di kandang sudah menipis, mereka akan pergi mencari rumput. Mereka mencari rumput di tempat-tempat yang tidak menentu. Kadang di areal sawah atau di kebun-kebun sekitar pemukiman, dimanapun ada rumput. Banyak jenis rumput yang dimanfaatkan sebagai pakan ternak, diantaranya widengan, kangkung liar, prangkong, lawatan, teki, tapak doro, daun pentolan, dan tumbuhan lain yang tidak berbahaya bagi ternak. Rumput yang *diarit* untuk ternak, sebagian kecilnya kadang dibuat sayur untuk dimakan sendiri bersama keluarga. Sebagian besar masyarakat Baturejo bekerja di pertanian, terutama Sedulur Sikep. Komoditas utama mereka adalah padi. Mereka juga menanam komoditas lain seperti tanaman-tanaman palawija.

Pertanian

Tani: *tatane wong dilakoni*/tani: ngeratani

"Tatane wong dilakoni" berarti tata manusia dilakukan atau diterapkan, tidak hanya sekedar diketahui atau hanya pandai bicara saja. Ini adalah salah satu kepanjangan dari kata tani yang kemudian dijadikan semacam akronim oleh Wong Sikep.

Pekerjaan sebagai petani, bagi masyarakat Sikep dianggap sebagai pekerjaan mulia. Karena dengan bertani, mereka ikut andil memberikan makan pada banyak makhluk hidup. Kata tani juga diartikan "*ngeratani*". *Ngeratani* berarti meratakan. Yang dimaksud meratakan disini yaitu meratakan makanan pada semua makhluk. Petani tidak hanya bertugas memberi makan keluarganya saja, tapi

juga "memberi" makan manusia yang lain, bahkan termasuk binatang. Yang memakan hasil panen atau ketika proses tanam sekalipun bukan hanya manusia. Makhluk lain seperti tikus, kerbau, kambing, belalang, dan hewan lain, juga ikut kecipratan mendapatkan makanan. Pekerjaan bertani bagi mereka adalah pekerjaan utama. Bahkan, orang Sikep menganggap mereka yang tidak bertani tidak bisa dianggap sebagai Sedulur Sikep.

Ketika panen, ada empat pembagian yang harus ditaati wong Sikep. Ketika mengambil padi, hasil itu dibagi untuk: 1) sawah (sebagai modal berikutnya), 2) benih, 3) sandang pangan, dan 4) orang-orang yang ikut panen. Mereka percaya, jika pembagian ini diikuti, maka tidak akan ada "*makhluk lain"* yang akan merusak karena semua pembagian sudah utuh dan mereka memang mempunyai jatah. Kalu salah satunya tidak dibagi, maka "*makhluk lain"* ini akan mengambil jatah tersebut.

Anak-anak Wong Sikep sejak kecil sudah dibiasakan untuk turun ke sawah. Tidak ada patokan sejak usia berapa mereka ke sawah. Asalkan si anak sudah mau ke sawah, mereka boleh ke sawah dan membantu. Biasanya, awalnya mereka hanya membantu mencari keong atau mencabut gulma. Usia belasan tahun, sekitar usia anak SMP, mereka sudah mengerjakan pekerjaan utama di sawah: dari sebelum tanam sampai panen. Selain bertani, anak-anak usia remaja ini juga mencari dan mengangkut rumput ke kandang.

Wong Sikep tidak mengenal sekolah formal. Menurut mereka, sekolah formal mencetak orang untuk menjadi *pinter*. Ke-*pinter*-an ini berpotensi untuk *minteri* (mengelabi) orang lain, termasuk keluarga dan temannya sendiri. Sementara, yang menjadi tujuan Sedulur Sikep bukan *pinter*, tapi *ngerti* (paham) *Ngerti* untuk dirinya sendiri. Orang *pinter* itu lawannya orang *ngerti*. Sambil tertawa menyindir, mereka sering mengatakan, "politisi-politisi sekarang itulah orang *pinter*. Makanya mereka *minteri* rakyat Indonesia." Padahal, bagi mereka, "orang-orang atas" (pemerintah) itu tidak akan bisa apa-apa dan

tidak akan jadi apa-apa tanpa orang kecil, terutama petani. "Kalau semua orang jadi *pinter*, lalu siapa yang akan bertani? Siapa yang akan menghasilkan *panganan* (makanan)?" Mengenai sekolah, wong sikep yang laki-laki memberi komentar, "sekolah itu ya sawah, ya cangkul."Sementara yang perempuan melanjutkan, "ya dapur".

Menurut Sedulur Sikep yang ada di Bombong, ajaran mbah Samin Surosentiko tidak ada yang tertulis. Ajaran ini ditularkan dan dijaga hanya dengan lisan. Karena itu, penting bagi mereka untuk terus menjaga komunikasi antara generasi tua dan muda untuk transfer pengetahuan.

Sing demunung awa'e dewe

Ada istilah di kalangan Sedulur Sikep tentang sumber penghidupannya, yaitu *sing demunung awa'e dewe*. Artinya kurang lebih: yang dimakan punyanya sendiri. Ini bisa berarti mereka mencukupi sandang pangan dari apa yang mereka miliki sendiri dan hasil kerja mereka sendiri. Tidak mencuri dari orang lain atau mengandalkan bantuan orang lain. Mereka sering menolak bantuan yang diberikan pemerintah secara langsung. Berbeda halnya ketika bantuan itu diberikan dengan subsidi, seperti pupuk misalnya. Dengan begitu, mereka menganggapnya bukan bantuan karena mereka memperolehnya dengan membeli.

Pada waktu pemerintah sedang melakukan konversi minyak tanah ke gas, masyarakat Sedulur Sikep diberikan kompor dan tabung gas oleh desa. Mereka menolak. Mereka mengembalikan kompor dan gas yang diberikan tersebut. Bagi mereka, kalau mereka sudah merasa perlu dan butuh, mereka akan membelinya sendiri. Sedulur Sikep juga pernah mendapatkan tawaran bantuan dari Dinas Sosial untuk pembangunan rumah. Waktu itu rencana bantuannya dalam bentuk bata, genteng, dan semen. Bantuan ini diperuntukkan bagi pembangunan rumah masyarakat Sikep. Menanggapi bantuan tersebut, waktu itu mereka *rembukan* "mau dikemanakan bantuan ini".

Rembukan dilakukan bersama dengan Mbah Tarno sebagai orang yang dituakan. Pada prinsipnya, mereka tidak mau menerima bantuan kalau dipakai untuk kepentingan pribadi. Akhirnya mereka memutuskan mengalihkan bantuan rumah itu untuk membangun jembatan. Mbah Tarno mewakili Sedulur Sikep mengatakan, "kami tidak butuh bantuan. Kalau mau membantu, perbaiki saja jembatan di *kali* Tus". Dengan begitu, bantuan itu bisa lebih bermanfaat karena jembatan diperlukan oleh orang banyak. Sedangkan untuk membangun rumah atau untuk makan (kebutuhan pribadi), mereka mampu untuk mencukupinya sendiri.

Bantuan yang diberikan waktu itu sebesar 75 juta. Karena lewat kecamatan, dipotong 1 juta menjadi 74 juta. Uang ini masuk ke rekening salah satu orang tua warga sikep sebagai perwakilan. Tanpa sepengetahuan Sedulur Sikep, uang itu diambil oleh lurah dan camat ke bank dengan menggunakan surat dari desa dan kecamatan. Mereka mengambil 34 juta. Ketika ditanya, Pak Lurah bilang (waktu itu lurah M) uang itu dibelanjakan bahan-bahan bangunan. Faktanya, barangnya tidak ada.

Ketika salah satu orang sikep ke bank, uang sisa 40 juta ini juga sudah tidak ada, diambil dengan cara yang sama oleh lurah dan camat. Waktu itu utusan orang Sikep protes pada petugas bank tentang keamanan dan privasian rekening. Mengenai protes tersebut, pihak bank tidak melakukan apa-apa. Tidak puas dengan itu, dia datang ke bupati dan melaporkan kejadian itu. Dia membawa surat yang digunakan lurah dan camat untuk menarik uang. Dia mempertanyakan keseriusan bupati. Dia menganalogikan, kalau dia (bupati) sebagai orang tua harus serius mengurus anaknya, dalam hal ini camat dan lurah. Bupati kemudian menyanggupi akan membangun jembatan. Pembangun jembatan terealisasi.

Pada masa pemerintahan Gubernur Bibit Waluyo, gubernur meninjau jembatan ini. Dia datang menggunakan helikopter. Katanya, kalau masyarakat tidak puas dengan bangunan jembatan, dia sanggup

untuk memperbaikinya. Sedulur Sikep tidak mau. Bagi mereka, jembatan itu sudah cukup. Selain jembatan di Sungai Tus, jembatan di Sungai Suremi juga dibangun dari pengalihan dana bantuan untuk masyarakat Sikep.

Larangan berdagang

Sedulur Sikep menganggap pertanian sebagai dasar dari penghidupan. Setidaknya ada dua alasan kunci untuk itu. Pertama, karena pertanian adalah aktivitas penghasilpangan sebagai kebutuhan dasar hidup. Kedua, karena masyarakat Sedulur Sikep tidak diperkenankan dalam ajaran leluhurnya untuk berdagang. Maksud dari berdagang di sini yaitu berdagang *kulak* (barang dagangannya tidak dihasilkan sendiri). Yang tidak diperbolehkan dalam konteks perdagangan di sini adalah menciptakan alur distribusi. Sehingga dengan begitu mereka menganggap pekerjaan bertani sebagai pekerjaan utama, sumber mata pencaharian mereka.

Menurut masyarakat Sikep di Baturejo, ajaran leluhurnya mengatakan boleh berdagang, tapi kalau belinya 1000, maka jualnya harus 900. Dari penghitungan seperti itu, jelas perdagangan seperti itu hanya akan menciptakan kerugian. Yang seperti ini bukan menandakan bahwa mereka bodoh. Mereka jelas mengetahui perhitungan tersebut. Kalimat ini hanya semacam bahasa sindiran. Secara tidak langsung, ini sebagai bentuk penegasan dari sebuah larangan. Karena tidak ada orang berdagang yang mau rugi. Bagi mereka, berdagang kulak memungkinkan seseorang untuk menipu, yaitu menjual barang dagangan lebih mahal dari harga yang dibelinya.

Karena adanya larangan berdagang kulak, untuk mencukupi kebutuhan sehari-harinya, selain bertani sendiri, mereka biasa *mocok* atau *keropo*. Pekerjaan *mocok* ini biasanya di sawah orang lain, yaitu untuk pekerjaan *ngedawud, nandur, dan* panen. Bisa juga di lahan yang bukan sawah seperti palawija. Selain di pertanian, *mocok* bisa juga dengan bekerja sebagai buruh bangunan. Bagi anggota masyarakat

yang masih belum menikah, biasanya mereka mengerjakan bangunan sampai di tempat-tempat yang jauh: Jakarta, Bogor, Surabaya, Kalimantan, bahkan ada yang sampai ke Sulawesi. Bagi yang sudah berkeluarga, biasanya mereka hanya *mocok* di sekitar desa saja. Tidak diketahui sejak kapan kebiasaan merantau bagi yang muda-muda ini.

Sebagai tabungan, orang-orang Sikep di Baturejo biasa menyimpan "kekayaan" dalam bentuk ternak: ayam, kambing, atau sapi. Tabungan dalam bentuk ternak ini tidak hanya dilakukan oleh masyarakat sikep saja. Ini biasa juga dilakukan oleh masyarakat Desa Baturejo atau masyarakat Kecamatan Sukolilo umumnya. Ada juga yang beternak kerbau.

Sebagian besar masyarakat beternak kambing. Mereka membeli kambingyang masih keciluntuk dibesarkan. Harganya Rp 1.100.000,-. Pakan ternak yang mereka pakai yaitu rerumputan dan ampas singkong yang dibeli dari pabrik tapioka. Harga ampas singkong Rp 25.000,- per kg. Pembesaran kambing memakan waktu sekitar 3-4 bulan. Setelah besar, mereka menjualnya ke penjual yang langsung datang ke lokasi kandang. Kandang ternak biasanya ada di dekat rumah. Harga ditentukan dengan tawar menawar dengan penjual. Waktu saya di sana, tiga ekor kambing dijual dengan harga Rp 4.650.000,-.

Masyarakat Sikep juga biasa memelihara anjing. Di pemukiman Bombong dan Bacem banyak sekali anjing berkeliaran. Disini anjing juga dijual untuk dimakan. Harga anjing yang besarnya seperti kambing ukuran sedang harganya Rp 200.000,-an. Kalau anjingnya mati, harganya turun menjadi Rp 100.000,- s/d Rp 150.000,-. Anjing yang besarnya seperti domba Garut yang gemuk, harganya Rp 300.000,- . Kalau mati, harganya menjadi Rp 200.000,-. Anjing yang masih kecil, harganya Rp 50.000,-. Kebiasaan wong Sikep, kalau mereka membakar anjing biasanya tidak untuk dimakan sendiri, melainkan untuk dimakan bersama dengan teman atau tetangga.

Dampak Perubahan Sistem Pertanian Pada Cara Hidup dan Alam

Dalam usaha pertanian wong Sikep, tidak semua kerja membutuhkan ongkos uang. Dulu bahkan, hingga sekitar tahun 70-an, mereka bisa melakukan usaha pertanian tanpa mengeluarkan uang sepeser pun. Pekerjaan seperti *nandur, ngedawud,* dan *ngedos* bisa dilakukan sendiri atau dengan cara *Lebotan.* Pekerjaan yang kecil-kecil dikerjakannya sendiri. Untuk membajak tanah, rata-rata petani punya alat bajaknya sendiri. Kalaupun tidak punya, mereka bisa pinjam ke tetangga atau saudara yang punya, tanpa membayar. Biaya pupuk tidak ada karena tanpa pupuk pun tanaman padi sudah bagus. Jarang petani yang menggunakan pupuk kandang. Kalaupun menggunakan pupuk, mereka menggunakan pupuk kandang yang mereka peroleh dari kotoran ternak mereka sendiri. Waktu itu pupuk kimia belum dikenal. Mbah Marni menggambarkan bagusnya padi waktu itu dengan mengatakan, "*parine lemu-lemu*" (padinya gemuk-gemuk). Sekarang, kalau tidak menggunakan pupuk, padinya langsung jelek dan hasilnya anjlok.

Setidaknya ada dua faktor mengapa tanpa pupuk pun hasil pertaniannya tetap baik. Pertama, kondisi tanah waktu itu masih relatif "perawan". Artinya, kandungan hara dan bahan organik di dalam tanah masih banyak. Selain itu, kehidupan organisme tanahnya masih baik dan populasinya masih banyak. Kedua, petani waktu itu masih menggunakan *loku*[110] untuk mengolah tanahnya yang memerlukan waktu sekitar 1 bulan. Waktu yang lama ini, menurut mereka, memungkinkan penambahan pupuk secara tidak langsung: pertama dari rumput-rumput yang melapuk selama menunggu masa sebulan sebelum penanaman, kedua dari kotoran sapi atau kerbau ketika sedang membajak sawah. Rumput dan kotoran sapi ini secara tidak langsung ikut menyumbangkan bahan organik yang kemudian larut menjadi hara yang akan dihisap oleh tanaman. Berbeda halnya jika

110 Alat bajak tradisional yang ditarik sapi atau kerbau untuk mengolah tanah.

petani menggunakan traktor. Kelebihan lain dari penggunaan loku dibandingkan dengan penggunaan traktor adalah pemadatan tanah tidak terlalu parah karena tekanan permukaan alat bajak (kaki-kaki sapi/ kerbau dan mata bajak) yang menapak tanah tidak luas seperti traktor.

Walau demikian, tidak bisa dipungkiri, traktor memiliki kelebihan yang tidak dimiliki *loku*. Dengan menggunakan traktor kerja pengolahan tanah bisa selesai dalam waktu satu hari. Kecepatan seperti ini memungkinkan penanaman secara serentak. Menurut petani, penanaman serentak ini penting untuk pengaturan air dan pengendalian penyakit. Kecepatan kerja traktor ini juga memungkinkan petani melakukan pekerjaan lain untuk menambah penghasilannya dengan *mocok* atau *kropo.* Namun, saat ini, untuk menggunakan jasa traktor, petani harus mengeluarkan biaya setidaknya Rp 300.000,-.

Benih padi yang ditanam pada waktu itu berbeda dengan sekarang. Tingginya bisa mencapai tinggi orang dewasa. Waktu panennya juga lebih lama. Benih padi-padi itu adalah: Andel, Deli, Beton, Ketan Gebok, Ketan Abang, Mento, Sri Gunung, Jebrot, Sodara, Utri Abang, Utri Bogor, Osok, Bhunawan, Umbok Suroboyo, Sir Kuning, Dara, dan Rojo Lele. Rata-rata, waktu yang dibutuhkan padi dari tanam sampai panen sekitar 4 bulan. Ada juga yang sampai 5 bulan seperti padi sri gunung. Yang paling cepat Ultri Abang dan Ultri Bogor, yaitu 3 – 4 bulan. Benih-benih padi ini, yang oleh petani disebut sebagai pari jowo (padi Jawa), sebagian besar sudah tidak ada. Benih lama yang masih ada sampai sekarang yaitu: Bhunawan, Umbok Suroboyo, Sir Kuning Dan Dara.

Perbedaan lain dari benih lama dan baru yaitu waktu dipindahkannya bibit ke sawah. Bibit lama dipindah tanam paling cepat 40 hari dan paling lama 60 – 70 hari. Sedangkan bibit baru dipindahkan paling cepat 15 – 16 hari dan paling lama 33 hari. Biasanya petani memindahkannya ketika umur tanaman antara 21 – 23 hari. Sekarang, umumnya benih yang digunakan petani adalah Ciherang SS. Kelebihan benih lama dibandingkan dengan benih baru

adalah ketahanannya waktu penyimpanan (pasca panen). Benih lama bisa tahan disimpan selama 2 tahun, sedangkan benih baru cuma bisa bertahan 1 tahun. Kalau lebih dari batas penyimpanan maksimal, warna beras akan berubah menjadi kuning. Walau demikian, benih lama ini memiliki kekurangan dibandingkan dengan benih baru karena waktu tanamnya yang lebih panjang.

Sampai sekarang, sebagian besar petani jarang membeli benih. Biasanya mereka membibitkannya sendiri dari hasil panen sebelumnya. Pemilahan benih dilakukan sendiri dengan menenggelamkannya di air. Beberapa ada juga yang mencampur air dengan garam untuk mendapatkan benih yang benar-benar isinya penuh.

Cerita Mbah Kardi dan Mbah Duri, hasil panen jaman dulu lebih sedikit dibandingkan jaman sekarang. Dulu, hasil panen dalam 1 bahu sekitar 7 pikul. Satu pikul kira-kira setara 4,5 kwintal. Ini berarti 1 bahu menghasilkan kira-kira 3,15 ton. Lebih sedikit dibandingkan hasil sekarang yang bisa mencapai 5 ton per *bau*.[111] Namun, walaupun hasil panen sekarang lebih banyak dari pada dulu, sekarang hampir semua tahapan pekerjaan usaha pertanian padi membutuhkan biaya uang: sewa traktor, pupuk, herbisida, pestisida, seng, tenaga kerja, dan lain-lain. Diantara semua biaya, biaya terbesar yang dikeluarkan petani Baturejo dan sekitarnya yaitu untuk seng sebagai pagar penghalau tikus.

Organisme Tanah Si Penyehat TanahMakin Sakit

Pupuk kimia dan obat pertanian (pestisida: insektisida, herbisida, rodentisida) baru masuk ke desa ini sekitar tahun 80-an melalui PPL. Sejak saat itu, hampir semua input pertanian mulai menggunakan uang. Semakin lama, tingkat ketergantungan

111 Jika dikonversi ke hektar dan kg atau ton, maka satu hektar menghasilkan 4,2 ton. Menurut keterangan dari beberapa petani Wotan dan Baturejo, hasi sekarang bisa mencapai 6 - 7 ton atau 7 – 8 ton per ha. Belum diketahui pasti apakah perbedaan hasil ini karena faktor benih atau pemupukan atau keduanya.

petani terhadap pupuk kimia dan obat pertanian semakin tinggi. Mutasi hama dan penyakit membuat tubuhnya semakin kebal terhadap pestisida. Kemampuan tanah semakin menurun karena pengaruh herbisida dan pupuk kimia yang berlebihan. Dengan demikian, ongkos untuk membeli paket input pertanian di atas semakin tinggi. Salah satunya karena lahan terus menuntut dosis yang lebih tinggi dari sebelumnya.

Saat ini, beberapa lahan di desa Baturejo mengalami degradasi yang cukup menghawatirkan. Beberapa lahan sawah menunjukkan kerusakan struktur tanah[112] yang cukup parah. Kerusakan struktur tanah sawah di desa Baturejo salah satunya disebabkan oleh cara bertani yang kurang memperhatikan kestabilan ekosistem lahan. Khusus ekosistem di dalam tanah, setidaknya ada tiga faktor utama yang berpengaruh pada percepatan rusaknya struktur tanah, yaitu: *pertama* penggunaan pupuk kimia yang berlebih, *kedua* penggunaan herbisida dan *ketiga* penggunaan traktor untuk pengolahan tanah.

Sebenarnya, segala bentuk praktek pengolahan tanah yang dilakukan manusia akan berpengaruh pada rusaknya struktur tanah. Tidak mungkin tanah itu bisa persis sama kualitasnya pada saat sebelum dan sesudah diolah. Pada tanah yang sama, tanah yang masih hutan akan selalu lebih baik kualitasnya dari pada tanah yang sudah diolah. Makanya dalam sistem lahan berpindah, dibutuhkan waktu tertentu kembali ke lahan semula untuk memberi waktu agar lahan tersebut menjadi hutan

112 Struktur tanah adalah gumpalan kecil hasil perekatan partikel primer tanah (pasir, debu, dan liat). Kondisi struktur tanah berpengaruh pada kemampuan tanah dalam menahan air, drainase, aerasi, dan perakaran tanaman. Dengan demikian berpengaruh pula pada kesuburan tanah. Jika struktur tanah rusak, tanah menjadi lepas-lepas sehingga tanah menjadi padat (pori tanah semakin berkurang). Dengan demikian, air dan udara sulit masuk ke dalam tanah dan pertumbuhan akar tanaman menjadi terganggu. Ciri struktur tanah yang rusak dalah tanah akan menjadi keras ketika musim kemarau dan becek ketika musim hujan.

kembali. Walau demikian, dalam teknik bertani, kerusakan itu bisa diperlambat atau diseimbangkan dengan memperbaiki kembali kualitas tanahnya.

Ketiga faktor yang sudah disebutkan di atas diamini oleh petani Baturejo sebagai faktor rusaknya tanah, baik secara langsung maupun tidak langsung. Mereka mengakui bahwa ketergantungan tanah terhadap pupuk kimia semakin lama semakin meningkat. Hasil yang sama baiknya dengan musim-musim sebelumnya tidak lagi bisa tercapai dengan dosis pupuk yang sama. Tanah dan tanaman terus menuntut diberikannya dosis pupuk yang lebih tinggi untuk mendapatkan hasil yang sama dengan musim-musim sebelumnya. Menurut pengakuan salah satu petani, pada lahannya yang 0,5 ha, dia membutuhkan 14 karung (7 kwintal) pupuk urea agar hasilnya sama dengan hasil-hasil yang sebelumnya (6-7 ton). Sementara petani yang lain cukup dengan 1 karung (50 kg) pupuk urea. Selain itu, tingkat kegemburan tanah juga dirasa semakin berkurang. Gejala tersebut berkaitan erat dengan rusaknya kondisi organisme di dalam tanah (organisme tanah). Sifat fisik (struktur), kimia (kandungan hara), dan biologi (organisme) tanah saling berpengaruh satu sama lain dan menentukan kualitas suatu tanah.

Organisme tanah mempunyai peranan yang sangat penting dalam menentukan kualitas tanah.Selain sebagai penyedia hara, organisme tanah juga berfungsi sebagai penyusun struktur tanah (merekatkan partikel-partikel tanah). Penggunaan herbisida dan pupuk kimia yang tidak diimbangi dengan pupuk organik akan sangat mengganggu perkembangan organisme tanah. Ketika bahan organik yang berfungsi sebagai makanan organisme tanah berkurang, pertumbuhan organisme tanah otomatis terganggu. Begitu puladengan herbisida yang digunakan petani untuk meracuni gulma, secara tidak langsung juga ikut meracuni organisme lain di dalam tanah. Dengan demikian, fungsi organisme tanah sebagai pembentuk struktur tanah juga ikut menurun.

Berkurangnya aktivitas organisme menyebabkan pembentukan

struktur tanah menjadi lamban. Sementara penghancuran struktur tanah terus terjadi pada saat proses pengolahan tanah, yakni saat dicangkul dan dibajak. Dengan rusaknya struktur tanah, partikel-pertikel tanah menjadi lepas sehingga pori di dalam tanah semakin sedikit. Dengan demikian, kemampuan tanah menyerap air (infiltrasi) semakin menurun. Melemahnya daya infiltrasi tanah menyebabkan aliran permukaan meningkat sehingga laju erosi semakin tinggi. Erosi menyebabkan lapisan tanah yang paling subur (lapisan atas) semakin menipis sehingga kesuburan tanah juga ikut menurun.

Karena infiltrasi tanah lemah, cadangan air di dalam tanah semakin sedikit. Cadangan air ini sangat penting terutama saat musim kemarau. Jika cadangan air di dalam tanah cukup banyak, tanah akan tetap lembab meskipun sedang musim kemarau. Hal ini dimungkinkan karena air tidak melulu bergerak ke bawah. Melalui gerak kapilaritas, air juga bisa bergerak naik menuju permukaan. Air yang menuju permukaan ini dapat dijangkau akar tanaman untuk menunjang kebutuhan hidupnya.

Rendahnya pori tanah karena rusaknya struktur tanah menyebabkan tanah semakin padat. Cirinya, tanah menjadi keras ketika musim kemarau dan becek (lepas-lepas) ketika musim hujan. Karena tanah menjadi padat, perakaran tanaman budidaya menjadi terganggu. Sehingga banyak pupuk yang sebenarnya terbuang begitu saja lewat penguapan atau pencucian akibatnya tidak terhisap oleh tanaman. Selain itu, tidak optimalnya penyerapan hara oleh tanaman juga disebabkan oleh terganggunya kehidupan organisme tanah sebagai penyedia hara bagi tanaman. Hara P (fosfor) yang terjerap (menempel) kuat di tanah tidak dapat dilarutkan, sedangkan N (nitrogen) yang gampang menguap dan tercuci tidak dapat tertahan.

Khususnya bagi masyarakat Sedulur Sikep, sebenarnya praktik pertanian seperti yang telah disebutkan di atas, yang menyebabkan ekosistem tanah terganggu, bertentangan dengan kepercayaan atau pandangan mereka terhadap alam. Ini tergambar dari kebiasaan mereka

ketika akan makan atau minum. Biasanya, sebelum makan atau minum, mereka memberikan sedikit dari makanan dan minuman itu kepada bumi atau tanah. Caranya dengan sedikit (semacam) membuangnnya ke tanah. Mereka melakukan ini sebagai penghormatan atau bentuk rasa terimakasih atau syukur pada bumi yang telah memberikan sandang pangan.

Masyarakat Sedulur Sikep mempunyai semacam akronim untuk sebutan bumi: ibu mimi. "Mimi" kurang lebih berarti sesuatu yang harus di hormati, *diopeni* (dirawat), disayangi dan dicintai, seperti memperlakukan istri sendiri. Penyebutan ibu itu sendiri karena bumi yang memberikan mereka sandang pangan, memberi hidup, seperti layaknya seorang ibu. Oleh karena itu, prinsip mereka adalah mengambil secukupnya sesuai kebutuhannya, tidak mengambil sebanyak-banyaknya untuk melayani keinginan-keinginan yang tak berbatas.

Hama Tikus dan Problemanya

Di Desa Baturejo dan sekitarnya, serangan tikus membabi buta hampir di setiap musim tanam karena perubahan peruntukan lahan yang tidak berimbang antara sawah dan hutan rawa. Desa Baturejo sendiri awalnya adalah hamparan hutan rawa. Hampir semua bagian desa adalah rawa. Hanya sebagian kecil wilayah desa yang bukan rawa dan dimanfaatkan masyarakat sebagai rumah dan lahan pertanian. Posisi rawa ini dulunya berada di bagian utara dan selatan desa. Tepatnya di sebelah utara kali Tus dan sebelah selatan irigasi jelatun. Tidak ada yang bisa memastikan sejak kapan pengeringan rawa menjadi sawah dimulai. Yang jelas, sejak sebelum kemerdekaan, di Desa Baturejo sudah ada sawah. Sejauh ingatan masyarakat, sejak zaman Presiden Soekarno, masyarakat sudah mulai mengeringkan rawa menjadi sawah. Percepatan pengeringan rawa semakin meningkat ketika zamannya Presiden Soeharto.

Sebelum jadi sawah, rawa-rawa di sana tidak ada yang memiliki

alias tidak bertuan. Aturannya, siapa yang membuka akan menjadi pemiliknya. Seberapa kuat dia buka lahan, segitulah luas lahannya. Tidak jelas dari mana datangnya aturan ini dan bagaimana struktur penguasaannya. Hutan rawa ini merupakan habitat dari hewan-hewan seperti babi, ular, tikus, *garangan* (musang tanah), dan lain-lain. Waktu itu, masyarakat biasa mencari ikan di rawa. Selain itu, masyarakat juga biasa menggembalakan kerbau di sekitar rawa karena banyak tumbuh gelagah dan perumpung sebagai pakan kerbau.

Kemudian, karena kebutuhan untuk bertani, lahan rawa ini sedikit demi sedikit dikeringkan dan dijadikan sawah. Awalnya, masyarakat membuang air rawa ke kali Tus. Dalam bahasa jawa, Tus berarti tuang. Yaitu air yang dituangkan dari satu tempat ke tempat lain. Konon, penamaan kali Tus ini dikarenakan kali ini menjadi tempat pembuangan air rawa, seperti dituangkan. Pada zaman presiden Soeharto, pengeringan lahan rawa dilakukan dengan membuang air ke kali buatan, yaitu Kali Suremi dan Kali Wondo atau Suwondo. Nama kedua kali ini berasal dari nama orang yang pertama kali membuat salurannya, yaitu Mbah Suremi dan Mbah Suwondo.

Sekarang, sisa lahan rawa ini hanya tinggal sedikit. Hampir sebagian besar lahan selain pemukiman dikonversi menjadi sawah. Akibat ketidakberimbangan tersebut, musuh-musuh alami tikus seperti musang, ular, burung hantu dan babi banyak yang hilang. Selain itu populasi ular banyak berkurang akibat diburu oleh manusia untuk dijual. Orang-orang yang memburu ular berasal dari luar desa. "Dari dulu tikus memang sudah banyak, tapi tidak terlalu mengganggu karena musuhnya juga banyak", tutur petani Desa Baturejo mengomentari fenomena ledakan serangan hama tikus. Sebelum sawah, rawa memang merupakan habitat dari tikus. Karena kemampuannya beradaptasi atau kecocokannya dengan perubahan ekosistemnya, tikus tetap bertahan di lahan sawah. Sementara populasi musuh alaminya semakin berkurang.

Banyak cara yang dilakukan petani mengatasi serangan hama

tikus. Pertama membuat perangkap tikus yang dipasang di beberapa titik di lahan sawah. Kedua, memagari sawah dengan seng atau plastik. Ketiga, mengelilingi sawah dengan kawat (bendrat) beraliran listrik. Keempat, gropyokan atau memburu tikus secara gotong-royong. Kelima, menebar rodentisida di beberapa titik. Keenam, *ngesek*, yaitu membatasi sawah dengan kawat beraliran listri per baris padi, kemudian menyisir keseluruhan sawah. Ketujuh, membangun kandang-kandang kecil untuk sarang burung hantu (*Tito alba*) di tengah-tengah sawah sebagai cara mempertahankan populasi musuh alami tikus. Cara yang terakhir ini merupakan program dari PPL (Penyuluh Pertanian Lapangan). Di Desa Baturejo sendiri masih sedikit yang menerapkannya.

Membasmi tikus dengan menggunakan bendrat sebenarnya sangat berbahaya. Dari beberapa cerita masyarakat, perangkap tikus beraliran listrik ini sudah memakan 4 korban meninggal dunia. Tiga orang di Baturejo bagian selatan, satu orang di Baturejo bagian utara. Walaupun pada malam hari sawah yang memakai bendrat diberikan lampu neon sebagai penanda bagi orang yang ke sawah, faktor keteledoran manusia membuat musibah ini mungkin terjadi.Bendrat dinyalakan pada malam hari karena mengikuti kebiasaan tikus. Menurut petani di Baturejo*Lor*, bendrat termasuk alat yang paling efektif membunuh tikus. Setiap malam petani biasa mengumpulkan tikus satu sampai dua karung. Satu karung bisa berisi 100 ekor tikus. Tapi, bagi masyarakat, tikus termasuk hewan yang cerdas. Mereka bisa tahu kalau yang ada di depan matanya adalah perangkap. Sehingga tikus-tikus ini membuat lubang di dalam tanah untuk menyeberangi jebakan bendrat. Petani bilang, "manusia mengakali tikus, tikus mengakali manusia". Mas Roso, salah satu warga sikep, mengatakan bahwa ada petani yang pernah membedah tikus waktu tikus sedang hamil. Rata-rata, berisi anak tikus antara 12 – 22 ekor. Keterangan lain, sepasang tikus bisa menghasilkan 2.000 lebih tikus.

Selain cara-cara di atas, khususnya wong Sikep, untuk memburu

tikus mereka menggunakan anjing. Bagi mereka, anjing termasuk hewan yang sangat efektif digunakan untuk berburu tikus. Sebagai perbandingan, kalau manusia dapat 1 ekor, anjing sudah dapat 3 ekor. Anjing memiliki stamina yang lebih kuat dibanding manusia. Kalau manusia sudah lelah dan istirahat, anjing tetap saja berburu sendiri. Saat ini anjing jarang digunakan karena pernah ada persinggungan dengan petani lain yang beragama Islam. Petani yang beragama Islam menegor petani Sikep. Dia menyampaikan ketidaknyamanannya dengan adanya anjing di lahan petaniannya karena dalam ajaran agama Islam anjing dianggap najis.

Banyak cerita mitos tentang tikus yang berkembang disini dan cara-cara unik untuk menangkalnya. Sebagian masyarakat Baturejo dan sekitarnya mempercayai kalau tikus termasuk hewan mistis dan ada yang *ngangon* (menggembala). Katanya, tikus mengikuti perintah yang menggembala. Si pengembala ini pernah menampakkan wujudnya: wanita, cantik. Penggembala tikus ini kadang meminta sesuatu, seperti lipstik, ketupat, atau lainnya, tergantung permintaannya. Kalau permintaannya diikuti, serangan tikus akan mereda. Komunikasi dengan penggembala tikus ini harus dilakukan oleh orang yang "*roso*"-nya kuat.

Mereka percaya kalau tikus memiliki "rumah" sendiri selain sarangnya di sekitar sawah. Tempat yang dianggap sebagai "rumah" tikus oleh masyarakat Baturejo ketika tikus sedang tidak di sawah adalah Gunung Muria dan Goa di Batu Payung, di Gunung Kendeng. Menurut mereka, cerita ini menjadi masuk akal dan bisa menjadi penjelasan mengapa tikus bisa menghilang sama sekali dari sawah ketika sedang tidak musim tikus. Sedangkan pada saat musimnya, tikus tidak habis-habisnya meskipun banyak sekali yang sudah dibunuh. Kalau petani sedang memburu tikus saat musim hama tikus, mereka bisa mendapatkan ratusan tikus, bisa mencapai 700 – 900 ekor tikus.

Pak Karno, salah satu petani di sana bersaksi kalau dia pernah mempunyai pengalaman tentang keanehan tikus. Suatu hari pada waktu siang dia sedang berada di ladangnya. Tiba-tiba dia mendengar

suara sayup-sayup tapi jelas apa yang dikatakan suara itu. Suara itu mengatakan, *"nang ngidul wae"* (Ke selatan saja). Setelah itu, tiba-tiba ada bunyi gesekan daun seperti terterpa hujan. Tapi suara itu tidak berasal dari hujan. Melainkan dari gesekan daun yang diterpa serombongan tikus yang bergerak secara bergerombol menuju selatan. Menurut Pak Karno, mereka menuju Batu Payung (Gunung Kendeng). Jagungnya yang dilewati rombongan tikus itu habis diserang. Yang tidak dilewati kondisinya baik-baik saja.

Pak Karno dan kawan-kawan petaninya juga pernah mengalami serangan tikus besar-besaran di areal sawahnya. Karena kejadian itu, mereka berkonsultasi pada Mbah Samingun, "orang pintar" di desa Beketel. Mbah Samingun memberikan komentar, "kalian terlalu banyak membunuh tikus". Lalu dia menyarankan pak Karno dan kawan-kawan petaninya untuk menaruh semacam sesajen di tengah sawah. Sesajen itu berisi ketupat, tetel, kelapa hijau muda yang sudah dikupas dan diberikan gula merah di dalamnya. Setelah pak karno mengikuti saran dari Mbah Samingun, serangan hama tikus langsung mereda.

Cerita lain tentang tikus berasal dari Mbak Gunarti dan Mbak Siti. Mereka berdua melakukan semacam dialog dengan tikus. Kira-kira isi dialog tersebut begini: "saya tahu kamu butuh makan. Silahkan makan sebagian padi dari sawahku. Karena aku yang menanam sementara kamu tidak mengusahakan apa-apa, sudah selayaknya aku mendapat bagian yang lebih banyak". Menurut pengalamannya, serangan tikus tetap ada, tapi tidak besar. Bagi mereka, tikus juga makhluk hidup yang butuh makan. Menurut Mbak Gunarti, sebelum tikus mengganggu manusia, manusia sudah terlebih dahulu mengganggu tikus dengan membuka hutan rawa menjadi sawah.

Yang demikian juga dilakukan oleh bapaknya Mas Roso. Dia bahkan sengaja menyediakan satu alur untuk tikus. Kemudian dia "memberi tahu" tikus bahwa alur itu bagiannya tikus. Biasanya, yang dimakan tikus memang alur yang itu saja. Yang lain tidak dimakan

tikus, karena memang bukan bagiannya. Dalam ajaran orang tua Sikep, sebenarnya boleh membunuh tikus kalau tikus itu mengganggu. Walaupun begitu, bangkai tikus tidak boleh ditelantarkan begitu saja. Harus dikubur sebagai bentuk penghormatan. Kenyataannya sekarang, tikus yang mati dibuang begitu saja. Kadang kala, bangkai-bangkai tikus ini diambil oleh orang desa Klutuk, Kudus, yang memiliki ternak lele untuk dijadikan pakan.

Biaya Usaha Pertanian

Diakui atau tidak, penggunaan uang untuk usaha pertanian sudah mulai mentradisi. Walau demikian, tradisi tidak menggunakan uang untuk kebutuhan tenaga kerja masih ada.

Perhitungan kebutuhan biaya masing-masing petani berbeda-beda meskipun luas garapannya sama. Berikut ini contoh perhitungan biaya produksi untuk pertanian padi dengan luas lahan 0,5 ha yang saya ambil dari salah satu petani:

1. Sewa tanah

   Harga sewa tanah bervariasi, tergantung letak sawah berdasarkan intensitas banjir. Rata-rata sekitar 5 juta-an per tahun atau 2,5 juta per MT (1 tahun 2 MT tanaman padi). Harga sewa tergantung dari lokasi lahan dan tingkat kesuburannya. Lokasi lahan ini biasanya dihitung dari seberapa dekat dengan akses air dan tingkat potensinya terkena banjir.

2. Benih

   Kebutuhan benih 4 kg. Harga benih saat ini Rp 7000,- sampai dengan Rp 8000,- per kg. Sebagian besar masyarakat Baturejo dan sekitarnya jarang membeli benih. Mereka lebih suka membibitkan sendiri dari hasil panen sebelumnya yang kemudian mereka sortir sendiri dengan menggunakan air. Sebagian orang menambahkan garam ke dalam air untuk memilih benih yang benar-benar berisi.

3. Tenaga kerja

   - Galengan, yaitu membuat batas sawah

     Waktu yang diperlukan untuk mengerjakan galengan sekitar 10 *kesok*. 1 *kesok* = setengah hari. Harga tenaga kerja Rp 50.000- per *kesok*. Biasaya pekerjaan ini dilakuakan seharian penuh, sehingga waktu yang dibutuhkan 5 hari lamanya. Biasanya orang mengerjakan sendiri lahannya. Pekerjaan ini dikerjakan oleh laki-laki.

   - Traktor

     Pengerjaan dengan traktor sepaket antara mesin dan pemiliknya atau yang mengerjakan. Biaya untuk traktor Rp 300.000,-. Selain itu, pekerja mendapatkan uang konsumsi 1 x sebesar 50.000.Pekerjaan ini dikerjakan oleh laki-laki.

   - Tandur

     Tandur dikerjakan oleh sekitar 13 orang oleh perempuan. Bayaran per orang per kesok Rp 25.000,-. Jadi total tenaga kerja = Rp 325.000,-. Pekerjaannya cepat. Bisa selesai tidak sampai 1 *kesok*,[113] tapi bayarannya tetap per kesok. Biaya konsumsi untuk semua orang sekitar Rp 100.000,-.

     Selain tenaga kerja untuk menanam, waktu penanaman juga ada tenaga kerja lain, yaitu untuk tempa—membagikan bibit padi ke penanam. Bayaran untuk tenaga kerja tempa yaitu Rp 50.000,- per *kesok*. Pekerjaan ini kadang biasanya juga dikerjaan oleh si penggarap lahan atau penguasa lahan. Biasanya cukup oleh satu orang laki-laki.

     Sebagian Sedulur Sikep, untuk kerja penanaman juga biasa dikerjakan oleh sesama Sedulur Sikep atau yang masih keluarga. Mereka yang bekerja tidak dibayar dengan uang,

113 Pengalaman saya waktu ikut kerja hanya 3 jam.

tapi dengan bergantian membantu yang lain. Istilah untuk ini yaitu *Lebotan.*

- *Ngedawud* (mencabut bibit padi yang akan ditanam).

  Dikerjakan 5 orang dengan bayaran Rp 40.000,- per orang per *kesok*. Biaya konsumsi untuk 5 orang sekitar Rp 60.000,- termasuk rokok 3 bungkus, biasanya rokok yang disuguhkan bermerk sukun, harganya Rp 10.000,- per bungkus. Pekerjaan ini termasuk mengikat bibit padi dengan tali yang terbuat dari bambu (*pring tali*). Harga tali Rp 5.000,- per 2 bentel, cukup untuk 0,5 ha.Pekerjaan ini dikerjakan oleh laki-laki.

- Pemupukan dan penanganan gulma dan penyakit

  Bayaran tenaga kerja pemupukan Rp 40.000,- per *kesok*. Pupuk yang biasa dipakai petani yaitu urea dan TS atau phonska. Penggunaan pupuk organik jarang.Semua petani di sini menggunakan pupuk bersubsidi. Harga ureaRp 90.000,-perkarung (50 kg), TS Rp 100.000,- per50 kg, phonska= Rp 115.000,- per kg, dan Organic Rp 20.000,-perkarung (40 kg). Pemupukan biasanya dikerjakan sendiri, oleh laki-laki.

- Herbisida

  Diberikan dua kali, yaitu pada saat sebelum tanam dengan cara disemprot. Dosis yang sigunakan sekitar 1,5 botol. Harga perbotol Rp 34.000,-. Yang kedua dilakukan bersamaan pada saat pemupukan. Herbisida yang digunakan berbentuk tepung, dicampur dengan pupuk. Menggunakan 4 bungkus, dengan harga Rp 8.000,-perbungkus (totalnya Rp 32.000,). Biasanya dikerjakan sendiri oleh laki-laki.

4. Penggunaan Seng dan Plastik sebagai Pagar Penghalau Tikus

   Untuk menghalau tikus masuk ke dalam sawah, petani biasa

menggunakan plastik atau seng. Biaya penggunaan seng lebih mahal dari pada menggunakan plastik. Kelebihannya, seng lebih kuat dari pada plastik. Kebutuhan seng berbeda pada tiap luasan lahan, tergantung dari bentuk lahan. Kebutuhan seng untuk lahan dengan bentuk persegi atau mendekati persegi lebih sedikit dibandingkan dengan lahan yang bentuknya persegi panjang. Bentuk persegi panjang memiliki keliling yang lebih panjang dari yang berbentuk persegi. Luas yang sama tapi dengan bentuk yang berbeda akan memiliki keliling yang berbeda. Salah satu contoh perhitungan, biasanya, membutuhkan seng 6,5 gulung. Satu gulung = 50 meter. Harga per gulung Rp 1.450.000,-.

Plastik yang diigunakan berbeda-beda. Ada yang menggunakan plastik biasa dan ada yang menggunakan plastik mulsa. Harga plastik biasa Rp 12.000,-per meter. Sedangkan harga plastik mulsa Rp 430.000,-s/d Rp 450.000,- per gulung. Kayu untuk menyanggah seng atau plastik harganya 45.000 per ikat. Biasanya menggunakan 2 ikat.

5. Bendrat (kawat yang dialiri listrik)

   Kebutuhan bendrat juga sama panjangnya dengan kebutuhan seng atau plastic, tergantung panjang keliling sawah. Tapi pembeliannya tidak berdasarkan panjang, melainkan berdasarkan berat. Biasanya, untuk 0,5 ha cukup 1 kg. HarganyaRp 20.000,- per kg.

6. Pestisida

   Merk yang digunakan berbeda-beda. Banyak petani menggunakan spontan. Kebutuhannya untuk 0,5 ha ± dua botol. Harga per botol Rp 60.000,-.

7. Rodentisida

   Dibutuhkan 5 kemasan. Harga per kemasan Rp 3.000,-, jadi totalnya Rp 15.000,-.

8. Tenaga panen

   Panen biasanya dikerjakan oleh ± 13 orang. Upah panenRp 80.000,-per hariper orang. Biasanya selesai kira-kira sampai jam 02.00 WIB. Kalau melewati jam 3, bayarannya nambah Rp 10.000,- s/dRp 20.000-per orang. Kerja ini tidak hanya mengarit, tapi juga termasuk *ngedos* yaitu merontokkan padi dengan mesin yang ada pakunyaatau *blower* (mesin perontok padi modern). Selain biaya tenaga kerja, juga ada biaya untuk pemilik blower, yaitu Rp 8.000per karung. Hasil panen sedang—bukan hasil panen buruk atau sukses besar—kira-kira bisa menghasilkan 42-43 karung. Kalau hasilnya bagus, bisa 70-80 karung. Hasil jelek, biasanya karena banjir dan hama tikus, hanya 10 karung. Hasil ini merupakan hasil yang sudah dibagi ke pengelola air, yakni 8:1 atau 9:1.

Tabel biaya produksi pertanian padi sawah untuk luas lahan 0,5 ha

Tahapan usaha pertanian	**Biaya**	**Unit**	**Satuan**	**Total**	**Cash**	**Non Cash**	**L**	**P**
Sewa tanah	Rp 5,000,000.00	0.5	Ha	Rp 2,500,000.00	V	-	-	-
Benih	Rp 10,000.00	4	Kg	Rp 40,000.00	V	V	-	-
Tenaga Kerja								
1. Galengan	Rp 50,000.00	1	Kesok	Rp 50,000.00	V	V	V	-
2. Traktor	Rp 300,000.00	1	Hari	Rp 300,000.00	V	-	V	-
Pekerja	Rp 50,000.00	1	Hari	Rp 50,000.00	V	-	-	-
3. Tanam	Rp 25,000.00	13	Kesok	Rp 325,000.00	V	V	-	V
4. Tempa	Rp 50,000.00	1	Kesok	Rp 50,000.00	V	V	V	V
Konsumsi	Rp 100,000.00	1	Tim	Rp 100,000.00	V	-	-	-
5. Ngedawud	Rp 40,000.00	5	Kesok	Rp 200,000.00	V	V	V	-
Konsumsi	Rp 60,000.00	1	Tim	Rp 60,000.00	V	-	-	-
6. Panen								
Pekerja	Rp 80,000.00	13	Hari	Rp 1,040,000.00	V	V	V	-
Pemilik blower	Rp 8,000.00	80	Karung	Rp 640,000.00	V	-	-	-
7. Mencabut Gulma	-	-	-	-	-	V	-	V
8. Pemupukan	Rp 40,000.00	1	Kesok	Rp 40,000.00	V	V	V	-
Tali benih	Rp 2,500.00	2	Bentel	Rp 5,000.00	V	-	-	-
Pupuk								
1. Urea	Rp 90,000.00	2	Karung	Rp 180,000.00	V	-	-	-
2. Phonska	Rp 115,000.00	1	Karung	Rp 115,000.00	V	-	-	-
Herbisida								
Tahap 1	Rp 34,000.00	2	Botol	Rp 68,000.00	V	-	-	-
Tahap 2	Rp 8,000.00	4	Bungkus	Rp 32,000.00	V	-	-	-
Pestisida	Rp 60,000.00	2	Botol	Rp 120,000.00	V	-	-	-
Rodentisida	Rp 3,000.00	5	Bungkus	Rp 15,000.00	V	-	-	-
Seng	Rp 1,450,000.00	6.5	Gulung	Rp 9,425,000.00	V	-	-	-
Jumlah				**Rp 15,355,000.00**				

Keterangan: Pengisian semua kolom cash tidak berarti semua kerja di sana dilakukan dengan pembayaran. Ini hanya menunjukkan pilihan cash atau non cash.

Selain menggunakan modalnya sendiri, kebanyakan warga sikep memperoleh modal bertani dari berhutang ke bank. Sebelum ada bank, biasanya mereka berhutang kepada *sedulur.*[114] Sampai sekarang masih ada yang berhutang ke *sedulur*. Tapi kebanyakan mereka saat ini merasa sungkan sehingga mereka lebih memilih untuk berhutang ke bank. Beberapa orang berhutang ke rentenir.

Sejarah Bentang Lahan: Hulu-Hilir

Topografi di desa Baturejo relatif datar. Namunpersis di sebelah selatan desa ada perbukitan-perbukitan kecil yang menyusun Gunung Kendeng sebagai satu kesatuan bentukan lahan. Sehinggga secara ekologis, kondisi desa ini sebagai hilir sangat dipengaruhi oleh kondisi Gunung Kendeng sebagai hulu.

Gunung Kendeng sendiri adalah hamparan kawasan karst yang dalam fungsi ekologinya berfungsi sebagai resapan air dan penyimpan cadangan air. Hal ini dimungkinkan karena batuan induk penyusunnya, yaitu batuan kapur, memiliki banyak rongga dan gampang larut. Karena sifatnya yang demikian, banyak terbentuk goa-goa dan aliran-aliran air bawah tanah. Banyak mata air-mata air di kawasan ini yang dimanfaatkan masyarakat sekitar, termasuk untuk pengairan lahan pertanian.

Sebelum tahun 1999, vegetasi yang mendominasi di Gunung Kendeng adalah tanaman jati. Selain jati, ada juga beberapa tanaman tahunan lainnya seperti mahoni dan randu. Pada masa pemerintahan presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur), terjadi penebangan pohon

114 Saudara disini memiliki pengertian saudara sekomunitas, tidak berarti harus saudara kandung atau sedarah.Bisa juga tetangga atau teman atau siapapun yang memiliki hubungan dekat.

jati besar-besaran di lokasi ini. Menurut warga, waktu itu sebagai presiden, Gus Dur mengatakan kalau jati itu miliknya rakyat karena rakyat juga ikut menanam, bukan hanya milik perhutani. Karena pernyataan Gus Dur yang demikian, rakyat merasa memiliki jati-jati yang ada di areal pegunungan itu. Kemudian terjadilah penebangan pohon besar-besaran hampir di seluruh pulau Jawa, termasuk di Sukolilo, Pati. Hanya dalam satu bulan penebangan dengan menggunakan mesin *chain saw* dan pengangkutan dengan mobil, lahan di Gunung Kendeng sudah gundul. Penebangan yang tanpa kendali ini terjadi sampai sekarang.

Waktu pemerintahan Presiden Soeharto, orang-orang tidak berani menebang sembarangan karena ada sanksi penjara selama 1 tahun. Menurut tuturan warga, "Jangankan menebang kayu di lahan yang bukan miliknya, di lahan yang miliknya sendiripun harus dengan izin." Keterangan sebagian orang, baik yang ada di hulu, yakni yang bermukim di Gunung Kendeng, atau mereka yang tinggal di hiliryang bermukim di kaki Gunung Kendeng, pihak Perhutani sendiri sebagai penguasa lahan tahu mengenai masalah penebangan kayu yang dilakukan oleh masyarakat. Tapi sengaja dibiarkan karena ada "pelicin" dari penebang untuk pengawas hutan.

Pasca penebangan pohon besar-besaran ini, tutupan lahan di Gunung Kendeng, khususnya di kecamatan Sukolilo, berubah dari tanaman kayu menjadi tanaman semusim. Atas restu dari Perhutani sebagai penguasa lahan, masyarakat sekitar diizinkan untuk menanami lahan dengan jagung. Beberapa orang mengatakan bahwa mereka menggunakan lahan itu tanpa ada pungutan biaya dari Perhutani. Keterangan yang lain mengatakan untuk memanfaatkan lahan tersebut harus membayar Rp 600.000,- per plong[115] per panen. Ada juga yang mengatakan pembayaran ini hanya dilakukan sekali pada saat membuka lahan pertama. Saat ini, hamparan jagung terlihat di deretan perbukitan ini sampai ke Purwodadi. Barisan jagung ini

115 1 Plong = 40 x 80 m

bahkan mengisi sampai ke pucuk bukit-bukit kecil dengan kemiringan lereng yang sangat curam, kira-kira bisa mencapai 70°.

Perubahan tutupan lahan dari tanaman kayu menjaditanaman semusim yang berakar pendek, membuat daya serap tanah menjadi menurun. Kondisi ini semakin diperparah oleh penggunaan herbisida dan pupuk kimia yang tidak berimbang untuk budidaya jagung. Karena kondisi yang demikian, ketika hujan turun, sebagian besar air yang jatuh ke tanah mengalir di permukaan (*run-off*) sehingga suplai cadangan air ke dalam tanah menjadi sedikit. Konsekwensi logis dari fenomena ini adalah terjadinya erosi yang parah, bahkan longsor, ketika musim hujan dan kekeringan ketika musim kemarau.

Kesaksian masyarakat yang tinggal di hulu, sebelum penebangan hutan besar-besaran, sungai di sini tidak pernah berhenti mengalir dan tidak pernah terjadi banjir. Sekarang, hujan selama 1 – 2 jam saja bisa membuat sungai-sungai meluap. Begitu hujan selesai, dalam hitungan 2 – 3 jam aliran air di sungai sangat kecil, bahkan berhenti mengalir. Perubahan juga sangat terasa pada kondisi mata air. Debit air yang keluar dari mata air mengalami penurunan yang cukup mengkhawatirkan. Air yang dulunya melimpah, kini mengecil, terutama di musim kemarau. Berbanding terbalik dengan populasi masyarakat yang terus bertambah. Sementara, masyarakat sekitar mengandalkan mata air-mata air ini untuk memenuhi kebutuhan sehari-harinya. Selain untuk pertanian, masyarakat memanfaatkan mata air di sini untuk minum, mandi dan mencuci.

Sebenarnya, masyarakat di hulu sendiri sadar dengan masalah tersebut dan mengetahui sebab-musababnya. Mereka sudah merasakan dampaknya pada lingkungan mereka sendiri. Tapi, dengan pertimbangan untuk menambah penghasilan, mereka tetap melanjutkan apa yang mereka kerjakan. Menurut mereka, praktik ini akan terus berlanjut kalau tidak ada aturan yang tegas dari perhutani atau pemerintah. Kalau mengandalkan pengawasan masyarakat sendiri tidak akan berhasil. Selain sungkan untuk menegur para penebang liar,

mereka sendiri juga mengolah tanah itu untuk pertanian jagung dengan menggunakan herbisida yang juga merupakan sebab dari masalah yang telah disebutkan di atas. Responden yang mengatakan ini dengan sadar dan sangat tahu tentang dampak-dampak yang ditimbulkan praktik bertani yang seperti ini. Dia sendiri juga bertani jagung di bukit-bukit kapur dan menggunakan herbisida untuk membasmi gulma. Katanya, kalau tidak menggunakan herbisida, hasil yang diperoleh sedikit. Bisa-bisa rugi. Kalau menggunakan tenaga manual, biayanya sangat tinggi.

Aliran air permukaan yang semakin tinggi dan kuat, pada akhirnya menyebabkan banjir dan longsor. Sebagai satu kesatuan ekologis, banjir di hulu juga ikut memberikan dampak pada pemukiman dan lahan pertanian di hilir, termasuk Desa Baturejo. Menurut masyarakat Baturejo, pasca penebangan pohon besar-besaran di Gunung Kendeng, banjir datang setiap tahun, setiap musim hujan. Sejauh ini, banjir yang paling besar terjadi pada tahun 2012.

Meskipun banjir sudah menjadi masalah yang sudah lama mereka alami, sejak tahun 2000-an, hingga saat ini belum ada obrolan bersama yang serius antara masyarakat hulu dan hilir untuk menyelesaikannya secara bersama-sama. Sementara masalah ini sudah menjadi masalah yang serius. Waktu saya sedang ada di Baturejo (Desember 2015), banjir terjadi 2 kali, yaitu pada tangggal 12 Desember dan tanggal 14 Desember 2015.

Pada tanggal 12 Desember, sekitar jam 09.00 WIB, air sungai yang ada di Desa Sukolilo sangat kecil, mendekati kering. Hujan turun sekitar jam 11.00 WIB. Hujannya cukup deras. Sekitar jam 12.00 WIB, hujan mulai menjadi gerimis. Waktu itu, air di Sungai Sukolilo yang tadinya kering sudah meluap ke jalan dan ke lahan-lahan pertanian. Sungai ini memiliki lebar sekitar 3 meter dan dalam sekitar 5 meter.

Alirannya sangat deras. Keruh, berwarna coklat tua. Luapan air sampai ke rumah di dekatnya. Kebun jati di samping sungai tertutup keseluruhan seperti hutan rawa. Luapan air mengarah ke Desa Baturejo. Lahan antara Desa Sukolilo dan Desa Baturejo seluruhnya

terendam. Aliran air ini menerjang tebu, jagung dan padi yang sedang dibibitkan.

Di dusun Bombong, desa Baturejo, warga ramai di depan rumah. Tidak semuanya terkena banjir. Di wilayah yang terkena terjangan banjir, warga membentuk formasi waspada karena banjir ini membawa banyak material: kayu, bambu, jaring, plastik, pupuk, ayam dan kambing. Warga terutama menjaga kayu dan bambu agar tidak langsung menghantam kandang ternak atau menutup jalannya air. Arus airnya sangat kuat. Waktu saya memasukkan tubuh saya ke dalam air yang sudah setinggi pinggang orang dewasa, saya tidak mampu berjalan melawan arus.

Ketika hujan sudah reda dan aliran banjir bandang sudah mulai berkurang, penyusutan air sangat cepat. Dalam waktu sekitar 10 menit, permukaan air turun sekitar 2 cm. Semakin lama intensi penyusutan semakin cepat. Penyusutan air sampai habis hanya membutuhkan waktu sekitar 1 jam.

Di hulu, pada tanggal 12 Desember, banjirnya mampu membawa batu di kali sampai ke lahan sawah pertanian milik warga. Di sungai di dekat jalan raya, aliran air menggerus dinding sungai hingga 0,5–1 meter. Banjir pada tanggal 14 Desember 2015 terjadi pada malam hari.Tidak hanya pemukiman, banjir ini juga menyerang lahan persawahan. Kecepatan air datang dan meyusut persis sama dengan banjir sebelumnya. Sekitar jam 20.00 WIB, air menggenangi hamparan sawah. Banyak sawah yang terendam dan tanaman padi yang rebah karena terjangan air, terutama di dekat bendungan. Meskipun bendungan di aliran irigasi sudah dibuka, air tetap tidak bisa ditampung karena volume air yang datang terlalu tinggi.

Karena banjir tersebut, pada tanggal 17 Desember 2015, atas ajakan Pak Lurah, masyarakat Baturejo bergotong-royong membongkar bendungan yang ada di sungai Sukolilo. Warga menganggap bendungan ini sebagai penyebab banjir di pemukiman warga Baturejo. Waktu mereka gotong-royong, ada satu warga

yang protes. Bagi dia, bendungan ini diperlukan untuk menampung air untuk lahan pertanian. Karena yang protes hanya sendirian, dia tidak bisa menghentikan warga Baturejo yang sedang gotong-royong. Gotong-royong berikutnya dilakukan pada tanggal 22 Desember 2015 yang dimotori PPL untuk membongkar jelarang,[116]saat itu ada sekitar sembilan jelarang, dan enceng gondok yang ada di kali Suremi. Kegiatan ini juga sebagai respon terhadap banjir yang sudah terjadi dua kali. Gotong-royong kali ini didampingi oleh Babinsa karena takut terjadikeributan warga pada saat gotong-royong sebelumnya terulang.

Pihak PPL sudah memberi tahu Pak Lurah, tapi Pak Lurah tidak mengiyakan karena Babinsa tidak membawa surat tugas. Kalaupun tetap mau melakukan pembongkaran, pak lurah meminta mereka memberitahukan dulu warga yang memiliki jelarang. Minta mereka membongkarnya baik-baik. Kalau ini tidak bisa baru dipaksa. Bagi orang PPL, sikap pak lurah yang seperti ini tidak tegas sebagai pemimpin. Karena ini sudah masuk situasi darurat banjir. Pembongakaran jelarang ini berjalan dengan lancar, tidak ada yang menghalangi seperti gotong-royong pembongkaran DAM di kali Sukolilo.

Masalah air bisa dibilang termasuk salah satu masalah utama di desa Baturejo. Pertemuan antara aliran air irigasi Jelatun dengan kali Sukolilo tidak dilewatkan ke kali Sukolilo. Aliran irigasi jelatun dialirkan memotong kali Sukolilo, lewat bawah tanah. Menurut warga, kalau aliran Jelatun ini dibuka dan dialirkan ke kali Sukolilo, warga dusun Bacem bagian utara siap perang. Ini karena aliran kali Sukolilo mengarah ke pemukiman warga di Bacem utara yang termasuk rawan terkena banjir.

Dari kejadian ini tampak bahwa keharmonisan hubungan masyarakat yang berbeda lokasi dan kepentingan tidak mudah terbangun. Mereka sama-sama beranggapan bahwa penyebab utama

116 Jelarang adalah alat tangkap ikan yang dipasang disungai dengan menghambat aliran air dengan terpal yang dilobangi dan disambungkan dengan perangkap ikan.

banjir terletak di hulu, yakni masalah tutupan lahan dan penggunaan herbisida. Tapi hingga sekarang mereka tidak melakukan apa-apa untuk mengurusi apa yang sudah dianggap sebagai sebab utama dari masalah yang mereka hadapi. Meraka menganggap daerah hulu bukan lahan dan wewenang mereka. Sedangkan sungai, karena dianggap sebagai area publik, maka mereka merasa berhak untuk megaturnya demi kepentingan orang banyak. Walaupun dalam kasus ini, mereka hanya mengurangi satu masalah di satu tempat, lalu kemudian menambah atau menciptakan masalah di tempat lain. Intinya, hanya memindahkan masalah. Di Desa Baturejo sendiri, aliran air yang kemudian dibuka ini sebenarnya akan menambah banjir di bagian utara Dusun Bacem. Ini disadari oleh warga. Tapi mereka beranggapan hal itu tidak apa-apa karena air sudah mengalir pada tempatnya, lewat sungai, tidak dibendung. Wilayah administrasi dan wilayah garapan menjadi batas untuk mengurus wilayah kesatuan ekologis yang sebenarnya sangat berhubungan erat.

Sebenarnya, masyarakat Desa Baturejo dan sekitarnya bukan tipe masyarakat yang individualis. Di hulu misalnya, sampai sekarang, kalau ada tetangga yang membangun rumah, tetangga yang lain ikut membantu tanpa ada bayaran. Artinya, dengan adanya tradisi yang seperti ini, setidaknya ada dua hal yang bisa kita simpulkan. Pertama, mereka bukan tipe masyarakat yang hanya mau bergerak jika itu menguntungkannya saja. Kedua, tingkat ketergantungan masyarakat terhadap uang masih tidak terlalu kuat karena tidak semua kerja dinilai dengan uang.

Begitu pula dengan masyarakat Sedulur Sikep. Tradisi *lebotan,* meskipun sudah jarang, jejaknya masih ada sampai sekarang. Jika ada tetangga yang sedang berduka, mereka *mele'an*[117] selama 7 malam di rumah yang sedang berduka untuk menghibur saudaranya. Ini gambaran suatu "kemesraan" hubungan sosial yang tak bisa disangkal apalagi diremehkan. *Njagong* menjadi tanda kekuatan dan

117 Bergadang di rumah orang yang sedang berduka.

kemesraan hubungan antar tetangga, sahabat, dan saudara. Rembukan mengenai masalah bersama masih sering ditemui. Walaupun tidak bisa dipungkiri, kekelompokan, kepercayaan, bahkan sekedar teritori administrasi, sedikit banyak ikut menyempitkan batas-batas kebersamaan yang lebih besar.

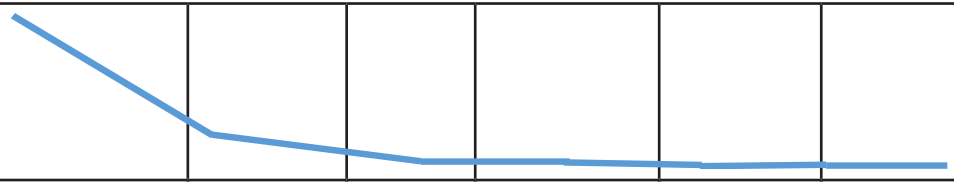
Hubungan masyarakat Sedulur Sikep dengan non-sikep bisa dibilang baik. Walaupun ada sedikit ketegangan laten diantara mereka mengenai ajaran kepercayaan masing-masing. Seperti yang telah disebutkan di atas, di pertanian, masyarakat muslim dan Sedulur Sikep bersinggungan mengenai penggunaan anjing di lahan pertanian. Jika mereka bertemu secara langsung, perbedaan pandangan ini tampak seperti biasa saja. Tapi sebenarnya mereka masing-masing menyimpan kekesalan. Masyarakat muslim merasa risih dengan anjing-anjing yang dibawa Sedulur Sikep ke sawah, sementara Sedulur Sikep, walaupun pada akhirnya mengikuti permintaan tetangganya untuk tidak menggunakan anjing, juga risih dengan pandangan itu karena anjing memang efektif digunakan untuk berburu tikus. Masyarakat sikep sampai mempertanyakan kenapa anjing itu dianggap najis, padahal anjing juga ciptaan Tuhan. Sejauh yang saya ketahui, belum ada obrolan bersama yang dilakukan secara terbuka, jujur dan saling pengertian diantara kedua komunitas itu untuk membahas masalah ini demi menemukan kompromi. Yang ada hanya obrolan di "belakang".

Karena rasa kebersamaan yang semakin disempitkan oleh batas-batas yang mereka ciptakan sendiri, kesolidan masyarakat dalam satu kesatuan ekologis antara hulu dan hilir menjadi kendor. Masyarakat hulu masa bodoh dengan dampak yang terjadi di hilir. Sedangkan masyarakat hilir, mengkritik masyarakat hulu yang mengganti kawasan tutupan di Gunung Kendeng dengan tanaman jagung, tanpa mengetahui masalah yang ada di hulu. Masyarakat hilir juga mengeluhkan penggunaan herbisida di hulu yang menyebabkan tingginya aliran permukaan, sementara penggunaan herbisida di hilir juga sama masifnya dengan yang dilakukan di hulu.

Dengan demikian, kebijakan pembangunan kawasan pedesaan dengan berbasis pada (1) *"Land Use Planing"* (LUP); (2) produk unggulan dan kesamaan karakter geografis dan *landcape* ekologis; dan (3) pertumbuhan ekonomi[118], seperti yang menjadi rujukan pemerintah, perlu dikoreksi ulang. Tiga pandangan pokok di atas terlalu sederhana untuk melihat permasalahan yang kompleks di pedesaan. Dalam konteks pertanian, penguasaan terhadap sarana produksi (tanah, pupuk, benih, pestisida, dsb) dan keseimbangan ekologis peruntukan lahan, menjadi penting untuk diperhatikan. Selain itu, kritik dan akibat buruk dari pola pertanian tersebut sudah jelas terlihat.Kerusakan ekologis, secara pelan tapi pasti juga akan berpengaruh pada kondisi ekonomi, khusunya ekonomi pertanian. Seperti yang telah dijabarkan di atas, kondisi ketimpangan, baik pemilikan/ penguasaan maupun ekologi, suatu kawasan telah memunculkan permasalah yang saling terkait satu sama lainnya. Akhirnya, kesejahteraan kawasan pedesaan tidak bisa dicapai oleh masyarakat secara keseluruhan, melainkan beberapa pihak saja, yaitu pemilik tanah luas (tuan tanah desa atau perhutani) dan pemilik perusahaan pupuk dan pestisida. Mestinya, strategi pembangunan pedesaan melihat sejarah agraria (termasuk relasi sosial di dalamnya), terutama penguasaannya, serta berorientasi pada apa yang menjadi masalah utama di sana. Orientasi hanya pada ekonomi (dalam arti pertumbuhan uang) saja, tanpa melihat ketimpangan di pedesaan, hanya akan memberikan manfaat pada "penguasa" agrarian dan memberikan masalah baru bagi masyarakat kecil.

118 Lihat lebih jauh dalam tulisan Eko Cahyono dan tim peneliti ekowisata,2017, "Rambu-Rambu Pembangunan Kawasan Pedesaan: Pembelajaran Kasus Pengembangan Kawasan Pariwisata Nasional".

Bagan Transek Desa Baturejo, Kecamatan Sukolilo, Pati

						
Penggunaan tanah	- Hutan Tanaman kayu - Pemukiman - Ladang	- Pemukiman - Sawah - Ladang	Pemukiman	Sawah	Sawah	Sawah
Vegetasi	- Jati - Mahoni - Nangka - Randu - Jagung - Sarikaya	- Padi - Jagung - Sayur-sayuran	-	- Padi - Tanaman pala-wija	- Padi Tanaman palawija	- Padi Tanaman palawija
Status tanah	- Milik - Sewa / pinjam ke perhutani	Milik/ sewa	Milik	Milik/ sewa	Milik/ sewa	Milik/ sewa
Kesuburan tanah	Baik	Jelek	-	Baik	Sangat baik	Sangat baik
Masalah	- Banjir - Longsor - Cadangan air mulai berkurang	Banjir	Banjir	- Banjir - Hama tikus	- Banjir - Hama tikus	- Banjir - Hama tikus
Potensi	Ada mata air	Ada irigasi		Ada irigasi	Ada irigasi	Ada irigasi

Teknologi dan Kebiasaan

Masyarakat Sedulur Sikep bukan masyarakat yang tertutup dari dunia luar. Mereka tidak tinggal di tempat yang eksklusif. Tempat tinggal mereka bercampur dengan masyarakat non-sikep. Desa Baturejo sendiri sangat dekat dengan pusat Kota Kudus dan Pati. Khususnya di Desa Baturejo, hampir tidak ada ciri khusus yang membedakan masyarakat Sedulur Sikep dengan yang bukan Sikep. Pakaian mereka sama. Sesekali saja Wong Sikep menggunakan pakaian adat mereka: baju dan celana berwarna hitam. Bagi yang laki-laki, mereka tidak menggunakan celana panjang sampai mata kaki. Mereka biasanya pakai celana pendek. Paling panjang hanya sedikit di bawah lutut. Yang perempuan memakai baju warna hitam dan *jarek*.[119] Masyarakat Islam juga hanya sekali-kali memakai baju koko atau peci, yang mencirikan orang Islam, ketika mereka mau ibadah ke masjid. Keseharian mereka menggunakan pakaian yang biasa saja seperti orang kebanyakan: kaos, kemeja, celana berbahan jeans, rok, dan lain-lain. Perbedaan yang paling mencolok dari segi pakaian mungkin hanya pada perempuan Muslim yang kesehariaannya memakai kerudung.

Sedulur Sikep menegaskan perbedaan mereka dengan orang Muslim. Secara sederhana, ada lima ciri orang Sikep, yaitu: (1) memakai celana pendek; (2) tidak pake peci, tapi pakai ikat kepala; (3) tidak berpoligami; (4) tidak sekolah formal; (5) tidak berdagang kulak. Wong Sikep memang membedakan diri mereka secara jelas dengan *sedulur* Muslim. Meski demikian, dalam penampilan keseharian, perbedaan diantara mereka tidak begitu jelas.

Masuknya teknologi modern ke dalam kehidupan masyarakat Sedulur Sikep, secara sadar atau tidak, ikut mempengaruhi kebiasaannya sehari-hari. Misalnya, komentarnya mbah Kardi terhadap *hand phone* (HP). Menurut dia, HP merusak mental anak muda. Dulu, sebelum ada HP, kalau laki-laki suka dengan perempuan, langsung ditemui ke rumahnya dan bertemu dengan orang tua si perempuan. Kalau tidak

119 Sarung yang digunakan perempuan.

begitu tidak bisa. Sekarang, melihat perempuan di jalan saja, kemudian timbul rasa suka, tinggal cari nomer HP-nya. Mereka bisa langsung bertemu tanpa harus pamit ke orang tuanya si perempuan di rumah. Bagi mbah Kardi, yang seperti ini merusak mental dan moral.

Motor, teknologi yang berfungsi untuk mempercepat gerak sehingga waktu tempuh dengan jarak tertentu menjadi singkat, tidak lantas membuat orang mudah untuk bergerak memenuhi waktu *srawung*. Kebiasaan berkendara dengan motor berpengaruh pada kebiasaan berjalan kaki ke tempat yang agak jauh. Kerelatifan jarak dan waktu dalam persepsi jelas terlihat. Logika kecepatan tinggi membuat jarak jauh menjadi lebih dekat, untuk kasus ini tidak bisa dipakai. Dalam logika yang seperti ini tidak dimasukkan premis yang memungkinkan berubahnya kebiasaan tubuh dengan adanya kemudahan-kemudahan tertentu. Misalnya, jarak yang dulu dianggap dekat dengan berjalan kaki, sekarang dianggap jauh kalau tidak menggunakan motor karena tubuh tidak biasa lagi berjalan kaki terlalu jauh. Beberapa orang menjadi malas untuk bergerak ke rumah saudara yang agak jauh kalau tidak menggunakan motor.Ini tidak hanya terjadi pada Sedulur Sikep saja. Hampir semua orang mengalami yang demikian. Kenyamanan teknologi memberikan kebiasaan baru pula pada tubuh. Perubahan yang demikian tidak selalu berarti perubahan yang negatif. Jika kemudahan dan kenyamanan yang dihadirkan oleh teknologi disikapi tanpa dengan ketergantungan dan tanpa menghilangkan nilai-nilai dan kebiasaan-kebiasaan yang luhur, maka teknologi bisa sangat bermanfaat untuk kehidupan.

Begitu juga dengan masuknya teknologi-teknologi baru dalam pertanian. Kecepatan dan hasil melimpah yang ditawarkan teknologi baru membuat perubahan sendiri pada cara hubungan manusia dengan manusia dan manusia dengan alam. Kecepatan kerja untuk pengolahan tanah tidak lantas menambah waktu *srawung. Lebotan* malah lebih berjalan ketika proses penggarapan tanah memerlukan waktu sebulan. Seharusnya, banyaknya waktu kerja yang terkurangi

oleh hadirnya teknologi, bisa memberikan waktu yang semakin longgar untuk *srawung*.

Penutup

Penambahan waktu *nyambut gawe* pada masyarakat Sedulur Sikep sejalan (tergiring) dengan logika *mainstream* saat ini yang lebih melihat kemajuan hanya dengan penambahan nilai ekonomi (baca: uang). Ekstrimnya, dalam konteks petanian tanaman pangan, peningkatan produksi pangan tidak ditujukan untuk pemenuhan kebutuhan pangan, melainkan sejauh apa produksi itu berkontribusi pada penambahan jumlah uang. Tanaman pangan atau apapun yang bukan merupakan komoditas atau nilai komoditas tersebut kecil, menjadi tidak penting. Padi, seberapa sehatkah dia untuk dikonsumsi, atau seramah apapun proses budidayanya terhadap alam, kalau nilai uangnya tak lebih tinggi dari produksi padi yang membabibuta dan merusak ala revolusi hijau, maka menjadi tidak penting. Padi sehat (untuk manusia dan alam) tersebut menjadi penting kalau sudah diberikan label "organik" dan harganya menjadi lebih mahal. Akhirnya, yang mampu mengkonsumsi padi sehat hanya orang-orang kaya saja. Demikianlah logika kemajuan yang diyakini "manusia modern". Masyarakat Sedulur Sikep sangat menyadari hal tersebut. Menurut mereka, bertani "organik" hanya karena mengikuti permintaan pasar tidak sama dengan peduli pada "Ibu Bumi". Karena jika hanya mengikuti permintaan pasar, maka pertanian organik tersebut "demi pasar" itu sendiri, bukan demi "Ibu Bumi".

Logika pertanian ala revolusi hijau dengan kelebihan yang ditawarkannya: lebih luas, lebih banyak dan lebih cepat tidak akan menjadi masalah jika tidak mengganggu kedaulatan dan kemandirian rakyat, serta keseimbangan daya dukung alam. Untuk itu, kekayaan pengetahuan yang dimiliki rakyat menjadi penting untuk menjadi pertimbangan, karena pengetahuan tersebut tidak lahir begitu saja, melainkan berasal dari interaksi (pengalaman empiris) rakyat dengan

lingkungannya (manusia dan alamnya). Pengetahuan tersebut bisa dalam hal budidaya, sosial, budaya, politik, ekologi yang tidak terpisah satu sama lainnya.

Pembagian waktu dalam ajaran Sedulur Sikep menjadi masuk akal jika melihat perubahan-perubahan yang terjadi pada kehidupan masyarakat saat ini, khususnya pada masyarakat Sedulur Sikep sendiri. Penambahan waktu *nyambut gawe* yang mengorbankan waktu *serawung* tidak bisa dilihat sebelah mata. Perubahan ini mengorbankan banyak hal. Hubungan sosial yang semakin mengendur bisa mengakibatkan konflik horizontal seperti perebutan air. Jarangnya komunikasi antara generasi tua dan muda, lambat laun bisa mengancam hilangnya nilai-nilai luhur yang selama ini mereka percaya. Tersekatnya hubungan sosial oleh sekedar batas-batas administratif atau batas-batas wilayah bercocok tanam yang dimilikinya, bisa mengancam rusaknya hubungan sosial dan alam sekaligus.

Waktu bukanlah hal yang layak untuk diacuhkan. Setiap manusia memiliki jatah waktu "hidup"-nya masing-masing. Setiap detik adalah berharga. Rupanya waktu juga mempunyai sifat "pencemburu". Jika waktu diacuhkan, jangan salahkan Batarakala yang menggerus semuanya, hingga tak bersisa.