

**SKRIPSI**

**PEMBENTUKAN DEMOKRASI DESA MELALUI DANA DESA**

(Studi Tentang Interaksi Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa dan Masyarakat Dalam Pengelolaan Dana Desa di Desa Golo Lebo, Kecamatan Elar, Kabupaten Manggarai Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur)



**Disusun Oleh:**

**STEFANUS NAOR SIRABURA**

**NIM: 18520066**

**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN S1**

**SEKOLAH TINGGI PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA "APMD"**

**YOGYAKARTA**

**2022**



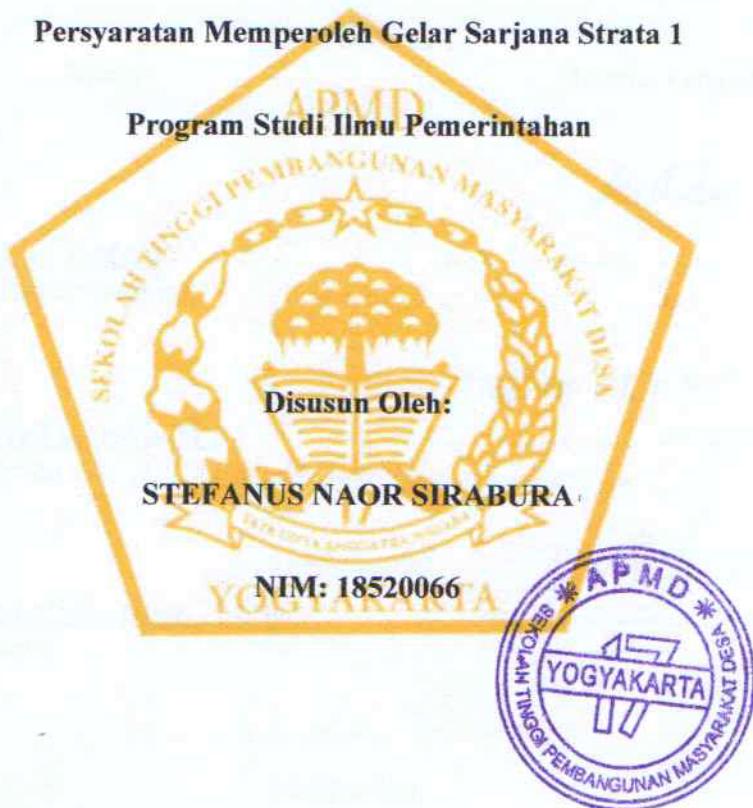
## PEMBENTUKAN DEMOKRASI DESA MELALUI DANA DESA

(Studi Tentang Interaksi Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa dan Masyarakat Dalam Pengelolaan Dana Desa di Desa Golo Lebo, Kecamatan Elar, Kabupaten Manggarai Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur)

### SKRIPSI

Dibuat Sebagai Tugas Akhir Untuk Memenuhi

Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Strata 1



PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN S1

SEKOLAH TINGGI PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA "APMD"

YOGYAKARTA

2022

## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan di depan Tim Penguji untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar Sarjana (S1) Program Studi Ilmu Pemerintahan di Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta pada:

Hari : Senin

Tanggal : 25 Juli 2022

Pukul : 10.00 WIB

Tempat : Ruang Ujian Skripsi STPMD “APMD” Yogyakarta

### TIM PENGUJI

Nama

Tanda Tangan

1. **Dr. Sutoro Eko Yunanto**

Ketua Penguji/Pembimbing



2. **Dr. Guno Tri Tjahjoko, M.A.**

Penguji Samping 1



3. **Dr. Rijel Samaloisa, S.Sos., M.Si**

Penguji Samping 2



Mengetahui,

**Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan**



## HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Stefanus Naor Sirabura

NIM : 18520066

Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Menyatakan bahwa Skripsi yang berjudul **PEMBENTUKAN DEMOKRASI DESA MELALUI DANA DESA (Studi Tentang Interaksi Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa dan Masyarakat Dalam Pengelolaan Dana Desa di Desa Golo Lebo, Kecamatan Elar, Kabupaten Manggarai Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur)** adalah benar-benar merupakan hasil karya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Yogyakarta, 03 Agustus 2022

Penulis,



STEFANUS NAOR SIRABURA

NIM: 18520066

## **MOTTO**

“Tuhan saja dibenci ciptaan-Nya, apalagi sesama ciptaan Tuhan”. Kalimat ini memberikan kekuatan bagi saya untuk terus melangkah diatas cacian, cemoohan dan hinaan sesama ciptaan Tuhan.

Saat berpikir, berkata dan berbuat saya termotivasi oleh Tony Hawk. Dia pernah berujar demikian: “Anda mungkin tidak berhasil mencapai puncak, tetapi jika Anda melakukan apa yang Anda cintai, ada lebih banyak kebahagiaan daripada sekedar kaya atau terkenal”.

Setiap kali melakukan bimbingan Guru Desa Bapak Sutoro Eko selalu memberikan petuah penuh makna dan kekuatan bagi saya untuk terus berpikir. “Hanya kamu sendiri yang bisa menyelesaikan masalahmu”. Petuah ini mengingatkan saya pada Bapa Bala dan Mama Ros, yang selalu memberikan kebebasan bagi saya untuk menentukan pilihan dan masa depan.

## PERSEMBAHAN

Sejak SMA saya memiliki impian untuk berkuliah di Kota Jogja. Saat itu saya belum tahu harus memilih berkuliah di kampus mana dan jurusan apa, intinya saya bisa berkuliah di Jogja. Niat saya untuk berkuliah di Jogja saya sampaikan kepada kedua orang tua. Kepada Bapa Bala dan Mama Ros saya sampaikan: “Pa..Ma..saya mau kuliah di Jogja”. Saya sempat pesimis bahwa permintaan putra sulung mereka akan ditolak. Bagaimana tidak, keluarga kami hidup dalam kesederhanaan. Tidak mungkin Bapa Bala dan Mama Ros mampu membiayai saya untuk berkuliah di Jogja. Tetapi diluar dugaan saya, Bapa Bala dan Mama Ros memberikan restu. Mereka mengajarkan kepada saya bahwa, silahkan kamu menentukan pilihanmu sendiri, Bapa dan Mama akan selalu mendukung apapun pilihan tersebut. Tetapi saya harus berjanji untuk bertanggungjawab atas pilihan tersebut. Tugas kedua orang tua adalah mencari uang untuk mendukung pilihan anak-anaknya. Tugas anak adalah bertanggungjawab atas pilihan tersebut. Bagi saya ini adalah didikan yang mendewasakan saya. Saya menyebutnya *kemerdekaan sejati*. Mereka tidak pernah menuntut saya selaras keinginan mereka, sebaliknya mereka selalu memberikan saya kebebasan untuk menentukan pilihan. Hingga saat ini saya tetap merasakan rahmat *kemerdekaan sejati* yang Bapa Bala dan Mama Ros berikan. *Pertama*, dengan rasa hormat, cinta dan sayang, saya ingin menyampaikan terima kasih kepada Bapa Bala dan Mama Ros. “Pa..Ma..anakmu telah berhasil mempertanggungjawabkan pilihannya”. Untuk adik Anung, adik Ecak dan adik Ani, terima kasih telah berlapang dada untuk kakak sulung kalian. Segala perjuangan saya kedepannya akan saya persembahkan untuk kalian. Semoga saya bisa menjadi contoh yang baik untuk kalian bertiga.

*Kedua*, terima kasih kepada Bapa Tom dan Mama Lin. Kalian adalah penyelamat dan pahlawan dalam hidup saya. Kalian telah mendidik saya dengan sangat baik. Cinta dan kasih

sayang kalian akan selalu saya ingat. Untuk Kakak Ighi, Kakak Mita, Epik dan Giel, terima kasih telah menerima saya menjadi bagian dari kalian selama ini.

*Ketiga*, untuk kekasih saya Susana Sinar, selamat untuk kita berdua. Saya meminjam kalimatmu: “Terima kasih telah mencintai tanpa letih, menjadi sahabat dalam suka dan duka, sahabat diskusi, sahabat merintih ketika dunia terkadang tak peduli”. Sejak 2017, kita memiliki beberapa rencana dan impian. Sekarang beberapa impian kita telah tercapai. Walaupun diakhir kuliah kita memilih jalan yang berbeda. Kamu memilih cepat-cepat menyelesaikan kuliah, namun tanpa mengabaikan kualitas dan kuantitas akademik. Saya memilih untuk mewujudkan ambisi saya. Saya memiliki ambisi untuk membuktikan bahwa saya bisa seperti kamu. Kamu ingat, dulu ketika menempuh mata kuliah Negara dan Masyarakat Sipil, kamu mendapatkan nilai maksimal dari Bapak Sutoro Eko. Sejak saat itu saya ingin membuktikan bahwa saya bisa dan mampu seperti kamu. Mungkin siapapun yang membaca kisah ini akan berkomentar bahwa saya konyol. Yah..benar memang cinta sekonyol itu.

*Keempat*, kepada Guru Desa Bapak Sutoro Eko, saya sangat berterima kasih. Terima kasih telah menerima dan membimbing saya. Sejauh ini saya merasakan dan mendapatkan karunia rekognisi dan subsidiaritas. Karunia rekognisi memiliki arti yaitu saya merasa dihormati dan diakui. Selama melakukan bimbingan saya diberikan kebebasan dalam menyampaikan ide, gagasan, pandangan dan perspektif. Sedangkan karunia subsidiaritas memiliki arti yaitu saya diberikan kewenangan untuk menyelesaikan tugas saya tanpa campur tangan dan intervensi, melainkan saya selalu didukung, difasilitasi dan diarahkan. Dalam mengerjakan skripsi ini saya tidak dibebani oleh target-target dan instruksi yang memaksa. Tetapi saya diberi mandat untuk mengatur dan mengurus sendiri selaras dengan kemampuan saya. Namun

bukan berarti saya berpikir dan bertindak sendiri, tetapi saya selalu diberikan panduan dan arahan.

*Kelima*, untuk Bapak dan Ibu Dosen, terima kasih telah menjadi teman belajar, teman diskusi dan telah mentransferkan pengetahuan yang sangat besar nilainya kepada saya.

*Keenam*, untuk keluarga besar Kos Matoa, terima kasih telah menjadi rumah yang aman dan nyaman. Terima kasih telah menjadi keluarga yang rukun dan saling mendukung.

*Ketujuh*, terima kasih untuk keluarga besar Orang Enak FC, keluarga besar KESA, keluarga besar UKM Katolik dan keluarga besar Elar Jogja. Kalian semua adalah saudara, sahabat dan teman terbaik. Semoga kita akan terus saling mendukung dihari-hari selanjutnya.

## KATA PENGANTAR

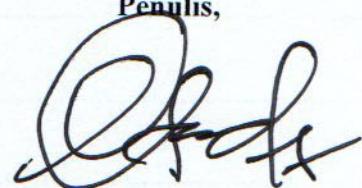
Tuhan yang Maha Esa terima kasih atas berkat dan rahmat-Mu sehingga pembuatan skripsi ini dapat berjalan dengan lancar. Skripsi ini dibuat untuk memenuhi persyaratan dalam mencapai gelar sarjana jenjang pendidikan Strata Satu (SI). Tuhan terima kasih juga Engkau telah menitipkan ciptaan-Mu yang begitu baik dan berarti. Mereka telah banyak dan sangat membantu dalam proses pembuatan skripsi ini dengan cara masing-masing. Secara khusus saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. Sutoro Eko Yunanto sebagai Ketua STPMD “APMD” Yogyakarta, sekaligus Dosen Pembimbing Skripsi.
2. Bapak Dr. Guno Tri Tjahjoko, M.A. sebagai Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan STPMD “APMD” Yogyakarta, sekaligus Dosen Pengaji Skripsi.
3. Bapak Dr. Rijel Samaloisa, S.Sos., M.Si sebagai Dosen Pembimbing Akademik, sekaligus Dosen Pengaji Skripsi.
4. Bapak dan Ibu Dosen STPMD “APMD” Yogyakarta.
5. Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa dan Masyarakat Desa Golo Lebo.

Penulis mempunyai keyakinan bahwa di dunia ini tidak ada yang sempurna, begitupun dengan skripsi ini. Dengan demikian adalah sebuah kesalahan apabila pembaca mencari kesempurnaan pada skripsi ini. Melampaui ketidak sempurnaan tersebut penulis berharap skripsi ini memberikan manfaat bagi pembaca.

Yogyakarta, 03 Agustus 2022

Penulis,



STEFANUS NAOR SIRABURA

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN .....	iv
MOTTO .....	v
PERSEMBAHAN .....	vi
KATA PENGANTAR .....	ix
DAFTAR ISI .....	x
ABSTRAK .....	xiii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan dan Manfaat .....	11
D. Kajian Pustaka .....	11
E. Kerangka Konseptual .....	17
1. Dualitas Masyarakat Desa .....	19
2. Demokrasi Hibrid .....	21
F. Metode Penelitian .....	38
BAB II KONTEKS DESA .....	46
A. Sejarah Desa .....	46

B. Geografis Desa .....	47
C. Demografis Desa .....	48
D. Modal Sosial Masyarakat Golo Lebo .....	48
E. Ekonomi Desa .....	50
F. Kepentingan Masyarakat .....	53
1. Pendidikan .....	53
2. Kesehatan.....	55
3. Pekerjaan.....	56
G. Lembaga Kemasyarakatan Desa.....	57
1. Lembaga Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) .....	58
2. Rukun Warga (RW) dan Rukun Tetangga (RT).....	59
3. Kelompok Pemuda .....	59
4. Kelompok Petani (Gapoktan).....	60
H. Unsur Pemerintahan Desa .....	61
1. Pemerintah Desa Golo Lebo .....	61
2. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) .....	64
I. Dana Desa.....	65
BAB III KEPALA DESA LAMA .....	70
A. Kepala Desa Penguasa (1967-1998).....	72
B. Kepala Desa Konservatif (1999-2004) .....	76
C. Kepala Desa Birokrat (2005-2014) .....	79

BAB IV KEPALA DESA BARU .....	84
A. Dibelenggu Birokrasi dan Teknokrasi Negara .....	86
B. Bapak Bagi Rakyat .....	92
C. Berakar Pada Rakyat .....	96
D. Progresif .....	104
BAB V PARTISIPASI DAN NEGOSIASI RAKYAT TERHADAP DANA DESA .....	108
A. Partisipasi Masyarakat Terhadap Dana Desa .....	108
1. Akses Masyarakat.....	108
2. Voice Masyarakat .....	113
3. Kontrol Masyarakat.....	123
B. Negosiasi Masyarakat Terhadap Dana Desa .....	126
BAB VI REPRESENTASI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA .....	130
A. Badan Permusyawaratan Desa Wakil Masyarakat .....	130
1. Dinamika Pemilihan Badan Permusyawaratan Desa.....	133
2. Badan Permusyawaratan Desa Lembaga Penengah.....	136
B. Badan Permusyawaratan Desa Mitra Pemerintah Desa .....	140
BAB VII PENUTUP .....	147
A. Kesimpulan .....	147
B. Pelajaran Berharga.....	149
DAFTAR PUSTAKA.....	151

## ABSTRAK

Dana Desa dan Undang-Undang Desa merupakan kesatuan yang tidak bisa dipisahkan. Undang-Undang Desa menjadi progresif karena ada kebijakan Dana Desa, sebaliknya Undang-Undang Desa tidak sekedar Dana Desa. Apabila Undang-Undang Desa diterjemahkan sebatas Dana Desa maka, Undang-Undang Desa tidak akan progresif. Misi, spirit dan substansi Undang-Undang Desa tidak akan membumi. Dana Desa tidak diterjemahkan sekedar proyek pembangunan yang diatur, diarahkan dan dikendalikan secara terpusat melalui perangkat aturan, regulasi, instruksi, administrasi, birokrasi dan aplikasi. Pengelolaan Dana Desa juga tidak syarat akan elit-elit yang memegang kendali penuh atas Dana Desa. Melampaui itu Dana Desa mampu membentuk demokrasi di medan desa, yaitu demokrasi yang selaras dengan spirit, misi dan substansi Undang-Undang Desa. Dengan demikian penelitian ini memiliki tujuan untuk melakukan konstruksi fenomena tentang pembentukan demokrasi desa melalui pintu Dana Desa di medan Desa Golo Lebo. Kajian menggunakan pendekatan konstruktivisme. Konstruktivisme menafsirkan, memberi konstruksi dan makna terhadap fenomena secara utuh serta menggambarkan realitas apa adanya sesuai pengalaman, prefensi, pendidikan dan pengetahuan peneliti. Data primer dihimpun menggunakan teknik observasi, wawancara, diskusi lepas dan dokumentasi. Data sekunder diperoleh melalui buku, jurnal, dokumen, media online dan foto.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sejak era Dana Desa telah terjadi perubahan ke arah demokrasi pada aspek kepemimpinan kepala desa, partisipasi masyarakat dan representasi Badan Permusyawaratan Desa. *Pertama*, Dana Desa membentuk kepala desa yang akuntabel. Sebelum Dana Desa kepemimpinan kepala desa berwatak penguasa, regresif dan konservatif. Di era Dana Desa kepala desa mampu menjadi bapak bagi rakyat, legitimasi berakar pada rakyat dan progresif. *Kedua*, Dana Desa mewajibkan semua elemen desa untuk bekerja sama mewujudkan kepentingan desa. Kerja sama elemen desa dilakukan melalui berbagai macam forum formal (Musdus dan Musrenbangdes) dan forum informal (forum warga, forum ibu-ibu). Forum-forum ini menjadi arena bagi elemen desa untuk melakukan negosiasi. Pada forum ini masyarakat tidak lagi berperan sebagai kelompok penerima manfaat yang selalu tunduk pada perintah, instruksi dan mobilisasi pemerintah desa. Masyarakat desa ikut terlibat dalam mempengaruhi dan menentukan kebijakan terhadap Dana Desa. *Ketiga*, Dana Desa membentuk fungsi representasi Badan Permusyawaratan Desa. Badan Permusyawaratan Desa mampu menjadi penengah (jembatan) antara masyarakat dan pemerintah desa, sekaligus menjadi mitra pemerintah desa. Sebagai jembatan Badan Permusyawaratan Desa mampu menciptakan wadah baik formal maupun informal bagi masyarakat untuk menyampaikan ide, gagasan dan kepentingan. Badan Permusyawaratan Desa juga tidak lagi menjadi musuh pemerintah desa yang selalu mencari-cari kesalahan pemerintah desa, tetapi menjadi teman penunjuk arah dan pengingat pemerintah desa agar terhindar dari kesalahan.

Kata kunci: Dana Desa; Pembentukan Demokrasi Desa; Negosiasi Rakyat.

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Undang-Undang Desa) dan Dana Desa banyak melahirkan perubahan dan kemajuan. Kemajuan tersebut dapat dilihat dari semakin marak proyek pembangunan masuk desa, seperti pembangunan jalan desa, pembangunan jembatan desa, pembangunan sarana air desa, pembangunan rumah layak huni, proyek pengentasan kemiskinan dan proyek pelatihan untuk kelompok petani dan nelayan. Pada aspek ekonomi setelah Undang-Undang Desa dan Dana Desa, ketimpangan perdesaan menunjukkan pengurangan. Terdapat hubungan linier positif tingkat kemiskinan dan kesenjangan sesudah digulirkan Dana Desa, sedangkan sebelum tidak ada hubungan linier yang nyata (Setiawan, 2019). Data Badan Pusat Statistik (2018) menunjukkan perubahan positif signifikan. Pada 2014 jumlah desa tertinggal 20. 432. Pada 2018 turun menjadi 13. 232. Sedangkan jumlah desa tidak tertinggal dari 53. 661 pada 2014, naik menjadi 60. 438 pada 2018.

Penganut paham orientalis modernis yang dipengaruhi tradisi liberal, westernisasi dan modernisasi memuji pencapaian ini (Sutoro Eko dkk, 2017: 10). Desa sebagai situs kemiskinan, kebodohan dan kemandegan harus dibangun (melalui proyek pembangunan). Proyek pembangunan dilihat sebagai upaya kongkrit memajukan desa. Semakin banyak proyek pembangunan masuk desa, maka desa akan semakin mandiri. Indikator yang digunakan adalah data statistik (misalnya jumlah proyek), tanpa melihat bagaimana proyek lahir, bagaimana proyek dijalankan, siapa yang menjalankan proyek dan hasil yang dirasakan masyarakat. Oleh karena itu, bagi penganut paham orientalis modernis Dana Desa bertujuan untuk pembentukan proyek (*project making*)

pembangunan dalam rangka mengatasi kemiskinan dan kemandegan desa (modernisasi desa).

Dana Desa hanya sekedar proyek. Setiap tahun Kementerian Desa membuat pedoman prioritas penggunaan Dana Desa. Melalui pedoman ini Kementerian Desa menerjemahkan dan mengubah Dana Desa untuk pembentukan proyek. Desa diarahkan bagaimana cara menggunakan Dana Desa. Proyek direncanakan, diarahkan dan diawasi secara terpusat, anti politik, mengabaikan prakarsa lokal dan mengubah pemerintah desa menjadi teknokrat yang sibuk mengisi form. Kepala desa menjadi mandor proyek bukan menjadi pemimpin rakyat. Kepala desa lebih sibuk mengurus laporan pelaksanaan proyek dibandingkan mengurus dan melayani kebutuhan masyarakat.

Sutoro Eko (2021), menyebutnya salah kaprah. Alih-alih melembagakan dan menjalankan kombinasi “ desa membangun” dan “membangun desa”, negara justru menggunakan tata negara untuk memerintah dan mengendalikan Desa. Misalnya proyek Sustainable Development Goals (SDGs). Melalui Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2020 Tentang Proritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2021, SDGs menjadi program prioritas, yang pada hakekatnya bertujuan untuk memerintah dan mengendalikan Dana Desa. Desa dikendalikan dengan nalar proyek, tanpa memperhatikan dinamika dan gejolak di medan desa.

Lain hal bagi penganut teori elit yang memandang Dana Desa sebagai sumber masalah. Semakin besar Dana Desa semakin menimbulkan persoalan bagi desa. Undang-Undang Desa memberikan kewenangan luas bagi desa dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, dibarengi dengan distribusi uang dari pusat ke desa (Dana Desa) yang sangat besar melahirkan konflik sosial di desa (Pardiyanto, 2017).

Kewenangan yang dimiliki desa pada tataran praktis alih-alih memberikan kesejahteraan bagi masyarakat, justru hanya memberikan keuntungan bagi kelompok kepentingan dan aktor-aktor tertentu. Kelompok kepentingan dan aktor-aktor mengendalikan forum kebijakan desa. Selain mendominasi kebijakan desa aktor-aktor juga mendominasi pengelolaan Dana Desa. Dampak dominasi ini adalah masyarakat desa hanya menjadi penonton sehingga kesejahteraan masyarakat tidak tercapai. Kajian Dheni Irawan (2020), pasca Dana Desa budaya musyawarah desa semakin memudar. Hal ini disebabkan oleh semakin memanasnya pertarungan elit-elit desa untuk mendapatkan jatah dari Dana Desa. Sikap individualistik dan materialistik masyarakat mulai tumbuh. Di Desa Kalola, Kecamatan Maniangpajo, Kabupaten Wajo, Dana Desa berdampak pada timbulnya konflik antara warga, terkikisnya integrasi diantara masyarakat, masyarakat lebih mementingkan kepentingan pribadi dan adanya kriminalitas yang terjadi di desa (Ashar & Agustang, 2020). Kajian Lituhayu (2019), menjelaskan kewenangan kepala desa yang luas sering disalahgunakan. Misalnya dalam pengelolaan Dana Desa sering terjadi korupsi.

Di komunitas masyarakat seperti desa, terdapat dua kelompok masyarakat, yakni kelompok yang memiliki banyak kekayaan dan kekuasaan dengan kelompok masyarakat yang mempunyai sedikit kekuasaan dan kekayaan. Walaupun beberapa ahli (Pareto dan Mosca, Dorso, Putnam, Suzanne Keller) membagi kelompok masyarakat ke dalam beberapa tingkatan. Kelompok yang memiliki banyak kekuasaan dan kekayaan disebut elit, sedangkan kelompok yang tidak memiliki kekuasaan dan kekayaan disebut massa (Haryanto, 2017). Kelompok elit mempunyai keunggulan atau superioritas dibandingkan kelompok massa. Sehingga mereka mempunyai peran dan pengaruh yang besar. Kelompok massa biasanya tunduk pada perintah elit, walaupun dari aspek kuantitas elit lebih sedikit dibandingkan massa. Sejarahwan Universitas Gajah Mada,

Prof. Bambang Purwanto, menegaskan: desa merupakan negara kecil yang selalu didominasi oleh para elit. Senada, Muhtar Habibi pernah menulis sebuah opini yang berjudul: Dana Desa Hanya Memberdayakan Elite Desa, Bukan Petani. Bagi Muhtar pendekatan teknis Dana Desa takkan mampu mengobati permasalahan yang terjadi di desa. Dana Desa hanya memuluskan akumulasi kekayaan pemangku kekuasaan di desa (petani kaya penguasa tanah-pejabat pemerintahan desa), daripada memberdayakan kelompok termiskin seperti buruh tani (Tirto.id 28/11/2018). Kondisi ini menjadi latar belakang para penganut teori elit memandang Dana Desa sebagai sumber masalah. Dana Desa hanya melahirkan dan memindahkan elit-elit, korupsi dan sentralisme ke medan desa (*elite making*).

Pandangan-pandangan di atas tidak salah dan belum tentu benar dalam melihat Dana Desa. Kerhasilan negara merubah desa melalui proyek pembangunan perlu ditinjau lebih komprehensif. Begitu pun dengan pandangan yang melihat Dana Desa sebagai penyebab elitisme, korupsi dan sentralisme di medan desa.

*Pertama*, Undang-Undang Desa dan Dana Desa tidak sekedar proyek pembangunan. Persoalan utama yang absen dikritisi adalah apa tujuan dari Undang-Undang Desa dan Dana Desa. Apakah untuk membangun jalan desa, membangun jembatan desa, membangun rumah penduduk, atau hanya sekedar merubah status desa dari tertinggal, miskin dan terbelakang menjadi maju.

Sutoro Eko dkk (2017: 71), menegaskan bahwa Undang-Undang Desa yang hadir dengan gegap-gempita mempunyai spirit demokrasi sosial, demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Demokrasi sosial ditunjukkan dengan keberadaan desa sebagai representasi negara yang hadir mengatur dan melayani masyarakat. Semangat gotong-royong dan kebersamaan menjadi elemen penting dalam demokrasi sosial. Demokrasi

politik direpresentasikan dengan kepemimpinan kepala desa yang memiliki legitimasi dan mengakar, pemerintah desa yang akuntabel dan responsif, penyelenggaraan desa yang transparan, kontrol politik Badan Permusyawaratan Desa kepada pemerintah desa, inklusi dan deliberasi melalui musyawarah desa, partisipasi masyarakat, serta kewargaan yang aktif. Demokrasi ekonomi ditunjukkan dengan kehadiran desa mengkonsolidasi aset ekonomi, kebersamaan antara pemerintah dan masyarakat desa dalam mengelola sumber daya ekonomi, distribusi ekonomi kepada masyarakat, serta akses dan partisipasi masyarakat dalam kegiatan ekonomi desa.

Secara umum Undang-Undang Desa hadir hendak melakukan rekognisi dan restorasi republik desa. Eksistensi desa yang sejak zaman kerajaan sampai pada Undang-Undang Desa, diperlakukan sebagai objek, dirusak dan ditindas negara. Seperti diceritakan Maschuri Maschab (2013), pada zaman kerajaan desa dijadikan sebagai basis bagi raja untuk menarik pajak. Kemudian pada masa VOC dan penjajahan Belanda desa dijadikan sebagai basis eksploitasi sumber daya manusia dan sumber daya alam seperti tanah, hasil bumi, pajak, tenaga kerja dan pasukan perang. Pemerintah desa dijadikan alat bagi VOC untuk melancarkan dan memuluskan eksploitasi (tanam paksa) dan untuk menarik pajak dari rakyat. Kondisi ini membuat masyarakat takut terhadap kepala desa, sehingga kepala desa menjelma menjadi penguasa tunggal di desa. Pada masa awal kemerdekaan desa menjadi sasaran dan korban dari perhelatan dan dinamika politik nasional. Desa menjadi basis penyedia suara bagi partai politik. Pada masa Orde Baru desa menjadi sasaran dan objek kebijakan sentralistik rezim Soeharto. Sedangkan pada masa reformasi desa menjadi korban dari liberalisasi ekonomi dan pasar bebas. Desa berperan sebagai penyedia tenaga kerja dan korban eksploitasi sumber daya alam. Pada dasarnya segala penindasan yang dialami desa telah meruntuhkan demokrasi lokal desa. Sehingga yang tersisa dari desa adalah puing-puing demokrasi.

Undang-Undang Desa hadir untuk menyatukan kembali puing-puing demokrasi tersebut dan mengembalikan desa pada posisi semula. Misi yang dibawa adalah desa maju, kuat, mandiri dan demokratis. Untuk mencapai misi tersebut salah satunya dilakukan dengan menumbuhkan spirit, tata nilai, institusi dan sistem demokrasi desa dengan berbasis pada kedaulatan rakyat (Sutoro Eko dkk, 2017: 73). Demokrasi yang terkandung dalam Undang-Undang Desa hendak mendekatkan akses rakyat desa pada negara, arena dan sumber daya. Melalui demokrasi hubungan antara desa dengan warga akan ditata kembali (Sutoro Eko, 2014: 139).

*Kedua*, proyek pembangunan merupakan mesin anti politik (Ferguson, 1990). Dana Desa diubah menjadi perangkat atau instrumen proyek yang bertujuan untuk pengentasan kemiskinan, kemandegan, ketimpangan dan keterbelakangan desa. Sehingga proyek Dana Desa harus diatur, diarahkan, ditata, dikendali dan diawasi. Perangkat aturan ini mengabaikan cara desa (prakarsya, inisiatif desa) dan melampaui Undang-Undang Desa (rekognisi dan subsidiaritas). Alih-alih menghargai, mempercayai dan menantang desa, pemerintah (pemerintah kabupaten, kementerian) justru ikut campur tangan atas kewenangan desa dengan menentukan terget-target kuantitatif dalam bingkai program secara seragam dan terpusat. Terget-target kuantitatif meminggirkan aspek politik (depolitisasi). Musyawarah desa berjalan formalitas dan kaku tanpa ada perdebatan. Masyarakat hadir sekedar mengisi absensi. Sebab proyek pembangunan sudah ditarget dan ditentukan dari atas.

*Ketiga*, elitisme di medan desa tidak sekejam digambarkan pengamat teori elit. Desa sebagai negara kecil atau petty state mempunyai seperangkat hukum yang berfungsi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat (Azar Gat, 2003). Perangkat hukum dapat berbentuk tertulis dan tidak tertulis (seperti adat istiadat

masyarakat dalam mengelola sumber daya desa). Perangkat hukum ini menjadi pengontrol dalam kehidupan masyarakat agar tercipta kesetaraan.

Selain itu, budaya musyawarah desa menjadi wadah pengambilan keputusan dengan melibatkan seluruh elemen masyarakat desa. Walaupun dalam beberapa kesempatan masih didominasi oleh pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa, para tetua desa dan kaum laki-laki. Dalam forum musyawarah desa pemerintah desa, BPD dan masyarakat saling bersilang pendapat. Setiap individu bebas mengemukakan pendapat. Tidak ada kelompok atau golongan yang benar-benar mendominasi.

Dalam beberapa kesempatan kelompok masyarakat (massa) melakukan perlawanan terhadap elit desa (pemerintah). Kepala desa bisa diolok-olok dan jadi buah bibir masyarakat. Di Propinsi Riau, masyarakat melaporkan tujuh Kepala Desa korup, yang berbuntut pada pemeriksaan Kejaksaan Tinggi Riau (Kompas.com 11/02/2021). Di Kabupaten Jombang, seorang warga memukuli Kepala Desa penipu (Kompas.com 03/09/2021). Fenomena-fenomena ini menunjukkan bahwa masyarakat mampu melakukan perlawanan, tidak seperti yang digambarkan teori elit.

Frans Husken (1998), menggambarkan proses perkembangan di pedesaan Jawa lewat penyingkiran orang kecil oleh elit desa. Akan tetapi para elit desa tidak hidup dalam zona aman dan nyaman. Kedudukan sebagai elit menjadi obyek rebutan di antara sesama elit dan menjadi sasaran penggembosan oleh kelompok massa. Rakyat kecil selalu berusaha untuk naik ke peringkat sosial yang lebih tinggi dan masuk pada kelompok sosial yang disebut elit, karena mereka berkeberatan dijadikan subyek terperas.

Pujo Semedi (2019)<sup>1</sup>, menggambarkan dinamika yang terjadi di Desa Petungkriyono. Dalam situasi perbedaan sosial ekonomi kian menajam orang di desa makin getol dalam berupaya menjaga kesetaraan.

Warga desa tidak membiarkan diri mereka menjadi semata-mata obyek kekuasaan elit, dengan sistematis mereka mengadu serta menggembosi kekayaan dan lagak elit dalam misi menjaga kesetaraan: aja mbedhakna sepeda-pada, jangan membedakan sesama manusia.

Elit bisa diadu masyarakat dan menjadikan tontonan menarik. Pada perhelatan Pilkades misalnya. Pemilihan kepala desa adalah tontonan, tidak ubahnya adu jago kekuatan ekonomi manusia yang dilengkapi dengan pesta pora. Sebelum perhelatan Pilkades masyarakat berdatangan ke tiap jagoan. Mereka berpesta pora dan menikmati fasilitas yang ada. Masyarakat tidak peduli siapa saja yang menjadi kepala desa. Pengalaman menjadikan mereka pragmatis. Siapa saja yang menjadi kepala desa tidak akan merubah hidup mereka.

*Keempat*, pandangan Dana Desa sebagai pembentukan elit dan korupsi meligitimasi negara mengendalikan Dana Desa. Kajian-kajian dan temuan-temuan yang menjelaskan penguasaan elit terhadap Dana Desa membenarkan para penguasa di Jakarta (pemerintah pusat) membuat proyek Dana Desa. *Elite making* dan *project making* memiliki asal-usul yang berbeda. Akan tetapi *project making* memanfaatkan temuan *elite making*. Dengan dalih mengamankan dan menyelamatkan Dana Desa negara (pemerintah pusat) membuat berbagai macam aturan untuk mengendalikan Dana Desa. Berbagai lembaga negara, seperti kepolisian, kejaksaan, inspektorat ikut menyerbu pengelolaan Dana Desa. Tahun 2017 lalu Kementerian Desa, Kementerian Dalam Negeri dan Polri menandatangani nota kesepahaman untuk pencegahan,

---

<sup>1</sup> Pada orasi ilmiah Dies Natalis Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta, dengan judul ***Sakpada-pada Menjaga kesetaraan di pedesaan Jawa 1850 – 2010***.

pengawasan dan penanganan permasalahan Dana Desa (Kompas.com 20/10/2017). Kementerian Dalam Negeri, Tito Karnavian, meminta penegak hukum kepolisian dan Kejaksaan menjadi konsultan untuk mengelola dan mengawasi Dana Desa bersama aparatur Desa (CNN Indonesia 28/02/2020).

Guru Desa Sutoro Eko dan beberapa pegiat desa, jauh-jauh hari membongkar salah kaprah penggunaan Dana Desa. Penyaluran sampai penggunaan Dana Desa dikeroyok oleh banyak institusi dan rezim birokratis. Kemendagri mengatur dan mengurus rezim keuangan daerah dan pengelolaan keuangan desa. Kementerian Desa mengatur dan mengurus prioritas penggunaan Dana Desa beserta panduan umum. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus pengelolaan keuangan desa, penyaluran dan pengawasan Dana Desa, panduan teknis, pengadaan barang dan jasa. Pengelolaan Dana Desa disamakan dengan pengelolaan keuangan negara. Semua pihak menaruh perhatian pada Dana Desa, termasuk memberikan komentar yang anti desa, juga memberikan teror dan ketakutan pada desa. Pada akhirnya muncul penumpang gelap yang menjual jasa sebagai konsultan jalanan dan rente dalam penggunaan Dana Desa.

Undang-Undang Desa menegaskan bahwa Dana Desa menjadi salah satu sumber pendapatan desa, sekaligus menjadi hak dan kewajiban desa. Undang-Undang Desa tidak memerintahkan pembentukan Peraturan Pemerintah yang secara khusus mengatur Dana Desa. Akan tetapi Kementerian Keuangan membuat peraturan yang mereduksi Dana Desa dari kerangka rezim desa menjadi rezim keuangan, yang kemudian dikonstruksi menjadi proyek pemerintah masuk ke desa, dengan cara mengefektifkan (mengintegrasikan) seluruh program dan dana yang berbasis desa.

Proses pembangunan di Desa Golo Lebo pasca Dana Desa menggambarkan fenomena demokratisasi. Peneliti memandang sebagai “pembentukan demokrasi desa”.

Benih-benih demokrasi mulai tumbuh dan berkembang. Rakyat tidak lagi berperan sebagai objek tenaga kerja yang menunggu perintah dan mobilisasi pemerintah desa. Sebelum Dana Desa, masyarakat bekerja di bawah mobilisasi dan kendali pemerintah desa. Dengan bingkai gotongroyong masyarakat dijadikan tenaga kerja untuk membangun dan merawat urusan publik, seperti membersihkan dan merawat Kantor Desa, membuat dan memperbaiki Jalan Desa dan merawat Sumber Air Desa. Pasca Dana Desa rakyat mulai bernegosiasi. Ketika masyarakat diajak bergotongroyong, masyarakat berdalih “berapa uang yang kami dapatkan”, “kami dibayar berapa”, “pakai saja Dana Desa untuk membayar orang”. Kuasa rakyat mulai tumbuh. Rakyat mulai menunjukkan kuasa dan menuntut hak. Sutoro Eko berujar: “Rakyat sedang bertransformasi menjadi warga. Mereka sedang menuntut hak sebagai warga negara. Selama ini mereka tidak pernah merasakan kehadiran negara”. H. Sara (1995), menyebut “pemberdayaan masyarakat kewargaan”. Artinya upaya-upaya yang membuat warga masyarakat menjadi sadar akan harga diri, hak-hak, dan kekuatannya sendiri untuk memperjuangkan harga diri dan hak-hak agar tak sampai ditindas atau dirampas pihak lain.

## **B. Rumusan Masalah**

Berangkat dari masalah pada latar belakang, peneliti ingin melakukan kajian lebih mendalam tentang pembentukan demokrasi di medan Desa Golo Lebo, dengan dipandu beberapa pertanyaan yakni: *Pertama*, Bagaimana pembentukan demokrasi desa melalui Dana Desa? *Kedua*, Siapa aktor-aktor yang terlibat pembuatan demokrasi? *Ketiga*, Bagaimana relasi kuasa antara pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa dan elemen masyarakat?

### **C. Tujuan dan Manfaat**

Studi ini mengkaji tentang pembentukan demokrasi desa melalui pintu Dana Desa. Bagi banyak pihak Dana Desa dipandang sekedar uang yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Uang dengan jumlah besar hanya melahirkan korupsi dan elitisme di medan desa. Oleh rezim negara uang ini hanya diterjemahkan sebagai proyek pembangunan, dengan mengabaikan Undang-Undang Desa. Studi ini akan menunjukkan sisi lain Dana Desa, sekaligus mengkritik pandangan Dana Desa sebagai pembentukan elit dan proyek. Dana Desa adalah mandat Undang-Undang Desa dan hak rezim desa. Di medan Desa Dana desa diperdebatkan oleh berbagai elemen desa, ada negosiasi dan silang pendapat. Sehingga Dana Desa tidak identik dengan penguasaan elit dan proyek pembangunan, tetapi Dana Desa membentuk demokrasi desa.

Kajian ini akan menjadi pengetahuan baru yang selaras dengan spirit Undang-Undang Desa yakni demokrasi. Dana Desa sebagai mandat Undang-Undang Desa tidak sekedar melahirkan proyek pembangunan, seperti jalan desa, jembatan desa, sarana air desa. Melampaui itu Dana Desa menyatukan dan membentuk puing-puing demokrasi yang sejak lama runtuh.

### **D. Kajian Pustaka**

Penelitian-penelitian terdahulu secara umum melahirkan dua macam sudut pandang terhadap Dana Desa. *Pertama*, pandangan Dana Desa sebagai pembentuk proyek. Penganut pandangan ini menerjemahkan Dana Desa sebagai proyek pembangunan untuk memodernisasi desa. Kajian yang dilakukan sebatas mengukur bagaimana dampak Dana Desa terhadap pembangunan desa, berapa banyak proyek

masuk desa, berapa banyak desa maju, berapa besar ekonomi desa meningkat, berapa banyak jalan desa dibangun pasca Dana Desa.

Kajian Setiawan (2019) berjudul Analisis Perbedaan Tingkat Kemiskinan dan Ketimpangan Perdesaan Sebelum dan Sesudah Digulirkannya Dana Desa. Kajian ini menjelaskan bahwa pasca Dana Desa terjadi penurunan kesenjangan di perdesaan, sedangkan tingkat kemiskinan tidak menunjukkan penurunan yang signifikan. Terdapat hubungan linier positif yang kuat antara tingkat kemiskinan dan kesenjangan sesudah digulirkannya dana desa. Sedangkan sebelum digulirkannya dana desa, tidak ada hubungan linier yang nyata antara tingkat kemiskinan dan kesenjangan.

Di Kecamatan Pineleng, Kabupaten Minahasa berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Tangkumahat et al., (2017) menjelaskan bahwa perekonomian masyarakat meningkat setelah adanya program Dana Desa. Hal ini disebabkan oleh adanya peningkatan infrastruktur berupa pembangunan jalan-jalan pertanian sehingga akses untuk pengangkutan dari lokasi perkebunan lebih mudah dan mempercepat proses penjualan hasil-hasil pertanian. Akan tetapi peningkatan ekonomi tidak diimbangi peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Dana Desa dan proses pembangunan.

Di Desa Bangunjiwo dalam kajian yang dilakukan oleh Atmojo et al., (2017) dijelaskan bahwa Dana Desa sangat efektif untuk mengembangkan potensi ekonomi desa. Penggunaan Dana Desa di Desa Bangunjiwo sangat efektif terutama pada pengembangan ekonomi desa untuk memberdayakan masyarakat yang pada akhirnya dapat membantu meningkatkan ekonomi di Desa Bangunjiwo. Peran serta atau inisiatif dari pemerintah desa juga sangat penting dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa karena wewenang utama pemerintah desa ada pada perencanaan. Pada proses

perencanaan pembangunan masyarakat Desa Bangujiwo selalu aktif ikut berpartisipasi terutama pada kegiatan musrenbang sehingga pemberdayaan masyarakat bisa berjalan dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan kehadiran masyarakat yang ikut dalam musyawarah perencanaan pembangunan tingkat desa/kelurahan sebanyak 95% pada tahun 2014 dan 96,5% pada tahun 2015.

Kajian ini memang sedikit memberikan gambaran tentang proses pembangunan yang berbasis masyarakat. Akan tetapi penggambaran terbatas pada aspek prosedural yakni mengukur partisipasi masyarakat secara kuantitas (jumlah masyarakat yang hadir pada musyawarah desa). Kajian kurang mendalami aspek kualitas partisipasi masyarakat.

Kajian Mingkid et al., (2017) berjudul Efektivitas Penggunaan Dana Desa Dalam Peningkatan Pembangunan Di Desa Watutumou Dua, Kecamatan Kalawat, Kabupaten Minahasa Utara. Berdasarkan hasil penelitian dijelaskan bahwa pencapaian tujuan Dana Desa dalam peningkatan pembangunan di Desa Watutumou Dua sudah tercapai disebabkan pemerintah desa konsisten dalam musyawarah desa untuk pembangunan sehingga efektif dalam peningkatan pembangunan desa, pembangunan tepat sasaran mendapatkan respon yang baik dari masyarakat terhadap pemerintah yang dinilai efektif untuk membuat masyarakat desa sejahtera melalui Dana Desa untuk peningkatan pembangunan. Integrasi yang ada di Desa Watutumou Dua cukup baik karena pemerintah mampu bersosialisasi dan berkomunikasi dengan masyarakat desa sehingga mampu mengambil simpati dari masyarakat untuk berkerja sama dan memberikan informasi terbaru tentang peningkatan pembangunan di Desa Watutumou Dua melalui Dana Desa.

Senada dengan Mingkid, Winarni dan kawan-kawan (2017) dalam kajian yang berjudul Implementasi Kebijakan Dana Desa Dalam Meningkatkan Pembangunan Di

Desa Wukirsari, Kabupaten Sleman menjelaskan bahwa Dana Desa efektif dalam peningkatan pembangunan desa terutama pembangunan fisik. Hasil penelitian di Desa Wukirsari menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penggunaan dana desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2016 di desa Wukirsari telah dilaksanakan dengan baik. Hasil pembangunan dari penggunaan Dana Desa dimanfaatkan untuk pembangunan fisik. Keberhasilan implementasi kebijakan tersebut karena faktor-faktor komunikasi yang baik, adanya sumberdaya baik kapasitas aparatur maupun dana yang cukup, struktur birokrasi yang jelas dan terkoordinasi dan adanya disposisi birokrasi yang memiliki komitmen dan integritas untuk meningkatkan pembangunan desa.

Dalam cakupan yang lebih luas Jamaluddin et al., (2018) melalui kajian yang berjudul Analisis Dampak Pengelolaan dan Penggunaan Dana Desa terhadap Pembangunan Daerah, menjelaskan bahwa pengelolaan dan penggunaan Dana Desa tidak memberi dampak signifikan bagi pertumbuhan pembangunan daerah. Kajian ini memberikan gambaran yang berbeda terhadap Dana Desa. Pengelolaan dan penggunaan Dana Desa dinilai tidak memberi dampak signifikan bagi pertumbuhan pembangunan daerah. Hal ini dipengaruhi oleh pembangunan desa tidak sinkron dengan kebijakan pembangunan daerah (RPJM Daerah).

*Kedua*, pandangan Dana Desa sebagai pembentuk elit. Penganut pandangan ini melihat Dana Desa sebagai sumber masalah. Semakin besar Dana Desa semakin menimbulkan persoalan bagi desa. Pardiyanto (2017) dalam kajian berjudul Konflik Sosial dan Ekonomi sebagai Dampak Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, menjelaskan bahwa Undang-Undang Desa memberikan kewenangan luas bagi desa dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, dibarengi dengan distribusi uang dari pusat ke desa (Dana Desa) yang sangat besar melahirkan konflik sosial di desa.

Kewenangan yang dimiliki desa pada tataran praktis alih-alih memberikan kesejahteraan bagi masyarakat, justru hanya memberikan keuntungan bagi kelompok kepentingan dan aktor-aktor tertentu. Kelompok kepentingan dan aktor-aktor mengendalikan forum kebijakan desa. Selain mendominasi kebijakan desa aktor-aktor juga mendominasi pengelolaan Dana Desa. Dampak dominasi ini adalah masyarakat desa hanya menjadi penonton sehingga kesejahteraan masyarakat tidak tercapai.

Selanjutnya, kajian Irawan (2020) berjudul Pergeseran Nilai-Nilai Demokrasi: Sebuah Refleksi Pasca Bergulirnya Dana Desa, mencoba membenturkan Dana Desa terhadap budaya demokrasi desa. Kajian Irawan menjelaskan tentang dampak Dana Desa terhadap nilai-nilai demokrasi di desa. Pasca Undang-Undang Desa setiap tahun desa mendapatkan uang (Dana Desa) dari pemerintah pusat yang jumlahnya sangat besar. Dana Desa yang besar pada tataran kontekstualnya menimbulkan persoalan bagi desa. Pasca Dana Desa budaya musyawarah desa dan kepercayaan masyarakat terhadap sesama semakin memudar. Hal ini disebabkan oleh semakin memanasnya pertarungan elit-elit desa untuk mendapatkan jatah dari Dana Desa yang jumlahnya sangat besar. Sikap komunalistik masyarakat berubah menjadi individualistik dan materialistik. Dilain sisi pasca Dana Desa kontestasi pemilihan kepala menjadi ajang bagi elit-elit desa untuk berebut kekuasaan agar bisa mengelola Dana Desa. Untuk itu banyak calon yang menggunakan cara yang tidak demokratis agar memenangkan pilkades. Salah satunya adalah paksaan terhadap keluarga untuk memilih calon tertentu yang pada akhirnya melunturkan kepercayaan masyarakat terhadap calon.

Kajian Ashar & Agustang (2020) berjudul Dampak Sosial Dana Desa Dalam Kesejahteraan Masyarakat Di Desa Kalola, Kecamatan Maniangpajo, Kabupaten Wajo, menggambarkan Dana Desa sebagai pedang bermata dua. Kajian ini berfokus pada

dampak sosial yang ditimbulkan Dana Desa. Di satu sisi Dana Desa melahirkan kebaikan bagi desa dalam menunjang pembangunan infrastruktur jalan tani, peningkatan taraf hidup masyarakat, mengurangi pengangguran dan meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat. Akan tetapi di lain sisi Dana Desa melahirkan persoalan bagi desa yaitu timbulnya konflik antara warga, terkikisnya integrasi diantara masyarakat, masyarakat lebih mementingkan kepentingan pribadi dan sifat gotong royong memudar. Sikap masyarakat cenderung materialistik. Masyarakat berlomba-lomba mendapatkan bagian dari Dana Desa.

Kajian Lituhayu (2019) berjudul Rawan Korupsi Isu Dalam Implementasi Dana Desa, menjelaskan bahwa kewenangan kepala desa yang luas dalam mengatur rumah tangga desa dan menentukan arah pembangunan sering disalahgunakan. Misalnya pengelolaan Dana Desa tidak sesuai kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Hal ini dibuktikan dengan banyak kepala desa yang terjerat kasus korupsi dana desa. Fungsi akuntabilitas dari kepala desa juga tidak pernah dilakukan. Dengan demikian diperlukan pengawasan ketat dan pendampingan lembaga independen dalam pengelolaan Dana Desa. Dana Desa yang terus meningkat melahirkan persoalan korupsi oleh pemerintah desa. Hal ini dipengaruhi kualitas sumber daya manusia pemerintah desa rendah dan didukung oleh tidak transparansi, akuntabilitas dan partisipatif dalam pengelolaan Dana Desa.

Kajian Firman et al., (2020) berjudul Kebijakan Dana Desa: Evaluasi Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Di Desa Dukuh Pincung, menjelaskan bahwa proses pembangunan pasca Dana Desa tidak merepresentasikan aspirasi dan kepentingan masyarakat luas. Hal ini dipengaruhi pemerintah desa kurang responsif,

transparan, mengabaikan regulasi, sumber daya manusia rendah dan mengabaikan dinamika musyawarah desa.

Senada dengan Firman dan kawan-kawan, Rusyda (2019) dalam Tesis berjudul Perencanaan Pembangunan Di Desa Sikalang Kota Sawahlunto Tahun 2018, menjelaskan bahwa di Desa Sikalang proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan Dana Desa dikendalikan segelintir elit (pemerintah desa). Pengambilan keputusan bersifat top down. Keterlibatan masyarakat dalam musyawarah dilatarbelakangi mobilisasi pemerintah desa (Rusyda, 2019).

Berangkat dari dua pandangan ini peneliti mengambil posisi baru dalam melakukan kajian Dana Desa. Dana Desa tidak dikonstruksi hanya sebagai pembentuk proyek pembangunan dan pembentuk elit. Melampaui itu Dana Desa berdampak pada pembentukan demokrasi desa. Dengan demikian penelitian ini akan mengkonstruksi fenomena atau realitas pembentukan demokrasi desa.

## **E. Kerangka Konseptual**

Undang-Undang Desa dan Dana Desa merupakan kesatuan yang tidak bisa dipisahkan. Undang-Undang Desa menjadi progresif karena ada kebijakan Dana Desa, sebaliknya Undang-Undang Desa tidak sekedar Dana Desa (Sutoro Eko, 2015: 67). Apabila Undang-Undang Desa diterjemahkan sebatas Dana Desa maka, Undang-Undang Desa tidak akan progresif. Misi, spirit dan substansi Undang-Undang Desa tidak akan membumi.

Undang-Undang Desa bukan saja mengakui dan menghormati keragaman, kedudukan, kewenangan, dan hak asal usul, serta susunan pemerintahan desa (rekognisi), tetapi juga melakukan redistribusi ekonomi dalam bentuk alokasi dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Di satu

sisi, rekognisi dimaksudkan untuk mengakui dan menghormati identitas, adat-istiadat, serta pranata dan kearifan lokal sebagai keadilan kultural. Di sisi lain, redistribusi uang negara untuk desa merupakan jawaban atas ketidakadilan sosial ekonomi yang juga disebabkan oleh negara (Sutoro Eko dkk, 2017: 81).

Dana Desa merupakan pendapatan desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Undang-Undang Desa pasal 72). Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016, Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja kabupaten/atau kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Dana Desa menjadi hak dan kewajiban rejim desa. Untuk itu Dana Desa dikelola dengan “cara desa” yang bermakna desa memiliki cara, adat, kebiasaan, kearifan lokal dan prakarsa lokal. Tetapi tanpa mengabaikan “tata negara” yakni peraturan negara, hukum, administrasi, birokrasi, perencanaan, akuntansi dan sebagainya. Sehingga Dana Desa tidak syarat akan tata negara, yang kemudian dikonstruksi menjadi proyek pemerintah masuk ke desa, dengan cara mengefektifkan (mengintegrasikan) seluruh program dan dana yang berbasis desa. Musyawarah desa menjadi wadah ideal pengelolaan Dan Desa. Melalui forum musyawarah desa pemerintah desa, BPD dan semua elemen masyarakat desa berdiskusi, berdialog, mengemukakan pendapat, bersilang pendapat dan menegosiasikan Dana Desa.

Tenaga ahli perancang Undang-Undang Desa Budiman Sujatmiko berujar “Demokrasi, atau kuasa rakyat, atau rakyat desa berdaulat secara politik merupakan jantung Undang-Undang Desa. Demokrasi menjadi visi, asas dan institutional

arrangement dalam pemerintahan desa". Senada dengan Budiman, pada bagian ini peneliti akan memakai kerangka konseptual yang menjelaskan pembentukan demokrasi desa sesuai Undang-Undang Desa.

## 1. Dualitas Masyarakat Desa<sup>2</sup>

Indonesia merupakan negara majemuk, ganda, dual, plural baik dari aspek hukum, budaya, ekonomi, politik maupun struktur pemerintahan. Dari aspek hukum kita mengenal hukum positif (hukum milik negara), hukum lokal dan hukum agama. Dari aspek budaya sangat majemuk seperti budaya Jawa, Batak, Toraja, Dayak dan lain-lain. Dari segi struktur terdapat struktur negara dan kesatuan masyarakat hukum lokal desa. Dualitas struktur (struktur negara dan struktur desa) mempunyai konsekuensi terhadap dualitas rakyat desa yaitu masyarakat sebagai *folk* dan masyarakat sebagai *people*.

*Pertama*, masyarakat sebagai *folk* secara antropologis menyebut orang dalam konteks lokal. Misalnya kita mengenal ada Wong Cilik, Wong Gunung, Wong Ndeso, Krama Desa dan sebagainya. *Folk* mempunyai kebebasan secara privat dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya. Baik dalam urusan pendidikan, kesehatan, sosial dan ekonomi. Namun kebebasan ini memiliki batasan apabila rakyat keluar dari lingkungan rumah tangganya ke ranah komunitas (publik). Kebebasan sebagai *folk* memiliki batasan karena akan berbenturan dan berhadapan dengan pranata lokal, aturan dan struktur negara. Apabila rakyat mengabaikan pranata lokal ini maka akan mendapatkan sanksi sosial.

Masyarakat sebagai *folk* juga dikenal sebagai kesatuan masyarakat hukum pribumi atau dikenal sebagai *self governing community* atau pemerintah bersama

---

<sup>2</sup> Dualitas Masyarakat Desa dijelaskan Guru Desa Sutoro Eko melalui You Tube dengan judul **Dualitas Rakyat Desa**

masyarakat. *Self governing community* mempunyai fungsi melindungi dan fungsi distribusi sesuai dengan pranata lokal. Masyarakat sebagai folk mengutamakan kebaikan bersama atau kebaikan kolektif (demokrasi komunitarian), sehingga kebebasan individu sangat terbatas dan kurang dihargai.

*Kedua*, masyarakat Sebagai *People* merupakan kosakata universal dalam pemerintahan modern. Masyarakat sebagai *people* sangat menghargai kebebasan individu. Dengan demikian setiap individu mempunyai hak untuk menjadi pemerintah desa, menjadi kepala desa, menjadi BPD, terlibat dalam ruang-ruang publik seperti musyawarah desa dan sebagainya tanpa membedakan status sosial, kedudukan, usia dan jenis kelamin. Masyarakat sebagai *people* melahirkan *people government* atau pemerintahan rakyat. Pemerintahan desa di era modern dibentuk oleh *people*, sehingga pemerintah desa bekerja melalui proses politik, proses hukum dan proses administrasi untuk kepentingan *people*.

Dualisme masyarakat desa menciptakan hibrid (campuran) antara *folk community* dengan *people government*. Hibrid mempunyai konsekuensi terhadap kepentingan masyarakat setempat (hak komunitas) dan kepentingan warga (hak individu). Akan tetapi dualisme ini sangat sulit untuk menemukan campuran yang tepat. Secara historis terdapat kekuatan yang lebih besar, yang terus menerus mencabik. Di satu sisi *folk community* tetap bertahan dan mempertahankan keasliannya walaupun sering dikritisi bahwa *folk community* telah hilang. Di sisi lain *people government* terus menerus bertanding dengan *local state government* (pemerintahan di atas rakyat) yang terus menerus mencabik *people government*. Sehingga pemerintah desa, kepala desa tidak sempurna membela kepentingan rakyat. Pemerintah desa akan selalu diperalat menjadi teknokrat untuk kepentingan administratif maupun aturan-aturan formal dan proyek.

## 2. Demokrasi Hibrid

Perkembangan demokrasi desa tidak bisa lepas dari pengaruh konteks dualisme. Sehingga untuk memperdalam demokrasi desa harus mampu mendialogkan konteks pengalaman lokal masa lalu dengan ide-ide generik demokrasi universal. Terdapat dua pandangan dalam membaca demokrasi desa yaitu romantis dan kritis (Eko, 2005). *Pertama*, pandangan romantis selalu melihat masa lalu demokrasi komunitarian desa yang indah, sekaligus melakukan pembelaan terhadap demokrasi desa ketika demokrasi nasional hancur di era orde baru. Romantiseme demokrasi desa digambarkan secara menarik Soetardjo Kartohadikoesoemo (1984). Demokrasi desa dibingkai dengan tiga tata kelola yang dihasilkan dari kontrak sosial masyarakat setempat yaitu tata krama (fatsoen), tata susila (etika) dan tata cara (aturan main). Tata krama dan tata susila adalah bentuk budaya demokrasi yang mengajarkan toleransi, penghormatan terhadap sesama, kesantunan, kebersamaan, dan lain-lain. Tata cara adalah sebuah mekanisme atau aturan main untuk mengelola pemerintahan, hukum waris, perkawinan, pertanian, pengairan, pembagian tanah, dan lain-lain. Dalam konteks tata cara pemerintahan, desa zaman dulu sudah memiliki pembagian ala Trias Politica yang terdiri dari eksekutif (pemerintah desa), legislatif (rembug desa) dan yudikatif (dewan morokaki). Rembug desa terdiri dari seluruh kepala keluarga di desa yang secara politik sebagai pemegang kedaulatan rakyat di desa.

Demokrasi desa menekankan aspek keseimbangan dan harmoni relasi sosial, komunalisme, kesetaraan, solidaritas sosial dan kebaikan bersama. Walaupun dalam beberapa kesempatan demokrasi desa mengalami kelemahan dan kontradiksi. Misalnya forum rembug desa sebagai wadah demokrasi deliberatif desa, yang memegang kedaulatan tertinggi di atas kedudukan eksekutif dan sebagai wadah pengambilan keputusan bersama tanpa ada intervensi dari orang-orang kaya. Namun pada

pelaksanaanya cenderung didominasi oleh para tetua desa, yang kurang mengakomodasi kaum muda desa. Selain itu rembug desa tidak melibatkan dan tidak mengakomodasi aspirasi kaum perempuan.

*Kedua*, pandangan kritis melihat demokrasi komunitarian desa telah hancur dan runtuh di tangan kolonialisme, negara dan modal yang masuk ke ranah desa. Desa tidak lagi tampil sebagai entitas lokal yang otonom dan demokratis, melainkan menjadi satuan administratif yang dikendalikan oleh tangan-tangan dan modal. Masuknya modal ke desa membuat perubahan orientasi ekonomi lokal, sekaligus membuat deferensiasi sosial. Masuknya kolonialisme dengan berbagai macam program seperti tanam paksa mengakibatkan terkonsolidasinya deferensiasi sosial, ketimpangan sosial dan kekuasaan politik.

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah format demokrasi seperti apa yang mampu mendialogkan konteks pengalaman lokal masa lalu dengan ide-ide generik demokrasi universal. Undang-Undang Desa menjawab pertanyaan ini. Spirit demokrasi desa yang terkandung dalam Undang-Undang Desa merupakan campuran (hibrid) antara tradisi liberal, radikal dan komunitarian (Eko dkk, 2014, 2015, 2017; Mariana dkk, 2017). Demokrasi liberal pada hakikatnya mengutamakan perlindungan kebebasan individu dan kelompok, kehidupan pribadi masyarakat sipil yang otonom, tersekat atau bebas dari kontrol negara. Sorensen (2014: 5), kaum liberal menginginkan dan berjuang untuk menurunkan kekuasaan negara dan menciptakan lingkungan masyarakat sipil dimana hubungan-hubungan sosial, termasuk urusan pribadi, lembaga non negara dan keluarga dapat berkembang tanpa campur tangan negara. Kekuasaan negara tidak lahir begitu saja, melainkan bersumber dari masyarakat yang berdaulat. Kekuasaan yang dipegang oleh pemimpin harus dibatasi agar tidak terjadi penyimpangan. Wadah demokrasi liberal

diwujudkan melalui lembaga perwakilan, partai politik dan pemilihan umum. Lembaga perwakilan merupakan perwujudan representasi warga.

Demokrasi radikal berlandaskan semangat kewargaan. Arah yang diinginkan adalah kewargaan yang kuat dan rakyat yang berdaulat. Wadah demokrasi radikal diwujudkan melalui organisasi warga dan majelis rakyat. Metode yang digunakan adalah partisipasi langsung dan musyawarah. Demokrasi komunitarian mengutamakan kebaikan bersama (*common good*) untuk mencapai masyarakat yang baik (*good society*). Mereka memiliki hubungan kelompok individu yang saling melengkapi dan memperkuat satu sama lain dan dalam komunitas terbangun komitmen bersama untuk berbagi sejarah, identitas, nilai, norma, makna dan tujuan bersama, walaupun hidup dalam budaya yang beragam. Kaum komunitarian menekankan demokrasi yang dilandasi kebajikan, kearifan dan kebersamaan, termasuk pengambilan keputusan dengan pola demokrasi permusyawaratan ketimbang demokrasi elektoral yang kompetitif. Tradisi komunitarian menolak pandangan liberal tentang kebebasan, sebab dalam lingkup desa, kebebasan bisa berkembang menjadi “kebablasan”, dimana orang cenderung bersuara “asal bunyi” tanpa kesantunan yang menimbulkan konflik. Prinsip dasar demokrasi, dalam pandangan komunitarian, adalah mendengarkan dan menghargai orang lain. Jika demokrasi dimaknai sebagai pemerintahan rakyat, maka pemerintah harus banyak mendengarkan suara rakyat dalam mengambil keputusan dan bertindak.

#### **a. Akuntabilitas Kepala Desa**

Kepala desa merupakan posisi yang paling penting dalam kehidupan desa. Akan tetapi desa tidak sekedar kepala desa. Kepala desa yang akuntabel (bertanggungjawab) merupakan pemimpin yang inovatif, visioner, proaktif, progresif dan berkinerja baik. Sutoro Eko (2014, 2015, 2017), membagi tipe kepemimpinan kepala desa. *Pertama*,

kepemimpinan regresif. Kepemimpinan tipe ini merupakan kepemimpinan yang berjalan mundur dan bermasalah. Sebagian besar desa parokial (berbasis agama maupun kekerabatan) dan sebagian desa-desa korporatis menghasilkan karakter kepemimpinan kepala desa regresif. Kepala desa regresif berwatak otokratis, dominatif, anti BPD, anti partisipasi, anti perubahan dan biasa melakukan pembajakan dan penguasaan terhadap sumberdaya desa. Pemimpin regresif mendefenisikan desa dan pemerintahan sebatas kepala desa, tidak ada orang lain dan apa yang diucapkan oleh kepala desa dianggap keputusan desa dan harus dipatuhi. Selain itu, kepemimpinan ini sering kali menolak untuk transparan, tidak ada mekanisme pertanggungjawaban kepada publik. Demokrasi desa akan sulit tumbuh apabila desa dikuasai oleh pemimpin tipe regresif. *Kedua*, kepemimpinan konservatif-inolutif. Kepala desa tipe ini cenderung bekerja apa adanya, menikmati kekuasaan dan kekayaan, serta tidak berupaya melakukan inovasi yang mengarah pada demokratisasi dan kesejahteraan rakyat. Para kepala desa ini pada umumnya menikmati kekuasaan yang dominatif dan menguasai sumber daya ekonomi untuk memperkaya diri sendiri. Kehidupan dan penghidupan warga tidak diperhatikan. Kepala desa tipe ini hanya menunggu instruksi dari atas dan menjalankan tugas hanya sekedar rutinitas belaka. Tipe kepemimpinan kepala desa ini juga tidak mendukung perkembangan demokrasi desa. *Ketiga*, kepemimpinan inovatif-progresif. Pemimpin tipe ini haus akan perubahan, menampilkan karakter inovatif-progresif, tidak anti demokrasi, membuka ruang politik bagi tumbuhnya transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Kepala desa desa tipe ini sadar bahwa dengan menampilkan dan berkomitmen pada nilai-nilai inovatif-progresif menjadi sumber legitimasi bagi kekuasaannya. Kepala desa ini juga mempunyai jaringan dan pembelajaran luas dengan dunia luar, yang semakin menempa kapasitas dan komitmen mereka, sehingga mereka berperan besar mengubah desa korporatis menjadi desa sipil atau desa sebagai institusi publik yang demokratis.

Kepala desa memperbaiki pelayanan publik, mengelola kebijakan dan pembangunan secara demokratis, serta menggerakkan elemen-elemen masyarakat untuk membangkitkan emansipasi lokal dan membangun desa dengan aset-aset lokal.

Kepemimpinan kepala desa inovatif-progresif merupakan kepemimpinan yang selaras dengan Undang-Undang Desa, yang mendukung tumbuh dan berkembang demokrasi di medan desa atau pembentukan demokrasi desa (demokratisasi). Kepala desa ini bukan sekedar kepanjangan tangan pemerintah melainkan sebagai pemimpin masyarakat. Artinya kepala desa mengakar dan dekat dengan masyarakat, sekaligus menlindungi, mengayomi dan melayani warga masyarakat. Kepala desa ini juga tidak sekedar mandor proyek yang hanya sibuk mengurus proyek masuk desa, mengurus administasi desa dan mengurus laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah supra desa.

Kepala desa inovatif-progresif memaknai pemerintahan desa sebagai proses menjalankan pemerintahan yang melibatkan partisipasi atau prakarsa masyarakat, transparan serta mengedepankan akuntabilitas kinerja (Mustakim, 2015). Pembangunan desa dilaksanakan dengan melibatkan partisipasi masyarakat mulai dari merencanakan, melaksanakan serta mengawasi proyek pembangunan. Tipe kepemimpinan ini akan melakukan kaderisasi dan menyiapkan kader-kader desa serta membuka akses untuk peningkatan kapasitas masyarakat desa (memberikan kuasa kepada masyarakat). Dalam pelaksanaan Musdes akan melibatkan setiap unsur masyarakat, tokoh agama, tokoh masyarakat, perwakilan perempuan, hingga perwakilan masyarakat miskin.

Mariana dkk (2017: 30), menguji kepemimpinan kepala desa demokratis melalui tiga faktor utama. *Pertama*, pembentukan kepentingan publik, yakni sejauh mana pemimpin membuat kebijakan yang berpihak pada kepentingan masyarakat. Misalnya

pembuatan peraturan desa yang melindungi tanah dan aset desa. *Kedua*, perluasan ruang publik. Faktor ini berkaitan dengan kemauan baik pemimpin untuk membuka ruang partisipasi warga dalam kehidupan berdesa dengan menciptakan berbagai macam ruang formal. *Ketiga*, inklusivitas (keterbukaan) terhadap aspirasi-aspirasi menyangkut urusan publik. Hal ini berkaitan dengan kepekaan dan keterbukaan pemimpin mengakomodir aspirasi-aspirasi kepentingan masyarakat untuk diwujudkan dalam kebijakan.

Senada dengan Sutoro Eko<sup>3</sup>, menggambarkan kepemimpinan inklusif secara filosofis diletakkan pada kebijakan sila keempat (kerakyatan) dan sila kelima (keadilan) dalam pancasila. Pemimpin inklusif tidak tunduk pada label yang diberi indikator, prangkat, aplikasi dan standar operasional prosedur saintifik (kepemimpinan saintifik). Kepemimpinan saintifik melemahkan desa, mengubah desa menjadi budak teknokrat dan kepala desa berperan sebagai mandor proyek. Pemimpin inklusif juga tidak terjebak pada moralisme, yang identik dengan malekatisme. Moralisme bersifat normatif, gagal memahami dan membaca realitas kekuasaan yang bergulat di medan desa. Perbuatan saintifik-moralis adalah kekuasaan teknokratis-tiranis yang melayani diri sendiri, atau kekuasaan yang mengutamakan kebenaran tetapi mengabaikan kebaikan, bukan kekuasaan untuk melayani *kerakyatan* dan *keadilan*.

Sutoro Eko (2018), mengemukakan empat tipe birokrat. *Pertama*, birokrat otokratis. Tipe birokrat ini anti demokrasi, kaya peraturan dan miskin kebijakan. Mereka menggunakan peraturan untuk melakukan kontrol dan penundukan sekaligus memastikan kewibawaan pemerintah desa di mata masyarakat desa. *Kedua*, birokrat teknokratis. Birokrat ini lebih sibuk bicara inovasi, pertumbuhan dan kemajuan desa dengan nalar

---

<sup>3</sup> Kepemimpinan Inklusif dijelaskan Guru Desa Sutoro Eko melalui You Tube dengan judul ***Kepemimpinan Desa Inklusif***

mereka sendiri. Mereka menyukai banyak kosakata keren dan perangkat canggih untuk dibawah ke desa dengan dalil untuk memajukan desa. akan tetapi nalar hebat dan perangkat canggih tersebut lebih banyak menuai kegagalan ibarat membangun istana pasir. Tanpa disadari mereka justru menjadi benalu desa karena memaksa target yang harus dilaksanakan desa. *Ketiga*, birokrat pragmatis. Birokrat ini memiliki pemahaman yang keliru. Mereka sibuk membuat proyek dan paket bantuan untuk desa yang kelihatan baik akan tetapi merusak desa. Proyek bantuan tersebut dinilai mampu mendongkrak ekonomi masyarakat. Akan tetapi kenyataannya proyek bantuan tersebut justru merusak, menjadikan masyarakat desa bergantung pada proyek bantuan tersebut. *Keempat*, birokrat idealis. Birokrat ini idealis dan langka. Mereka memiliki spirit yang khas dan terus berjuang untuk perubahan desa sejati. Mereka terus melakukan edukasi terhadap desa akan tetapi mereka terus berhadapan dengan birokrat otokratis, teknokratis dan pragmatis yang tidak suka pada kesejadian desa.

Pemimpin yang akuntabel adalah pemimpin yang mengemban amanat, mandat dan kepercayaan masyarakat (Sutoro Eko, 2005: 226). Secara sederhana, pemimpin desa disebut akuntabel bisa menjalankan tugas-tugasnya dengan baik, tidak melakukan penyimpangan, tidak berbuat korupsi, tidak menjual sumber daya desa untuk peninggalan pribadi dan paling penting tidak tunduk pada kepentingan pemerintah supra desa. Pemimpin akuntabel tidak ditentukan oleh seberapa bagus dan seberapa disiplin kepala desa menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah supra desa. Melampaui itu kepala desa wajib memberikan laporan kepada masyarakat sebagai sumber amanat, mandat dan kepercayaan (legitimasi). Ketika kepala desa berkeliling, berkomunikasi dan berdialog dengan masyarakat (populis) tidak hanya digunakan untuk membangun legitimasi simbolik (pencitraan), tetapi sebagai arena untuk menyampaikan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Misalnya dalam forum bersih desa, forum

upacara tujuh belasan dan sebagainya dapat digunakan kepala desa untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban.

Gerakan Desa Membangun (Gerdema) menambahkan pemimpin berkarakter yaitu pemimpin yang memberikan kepercayaan kepada masyarakat dalam proses pembangunan desa (Yansen, 2014). Pemimpin berkarakter dalam proses pembangunan desa meliputi; *pertama*, pembangunan harus mencerminkan identitas kebutuhan masyarakat yang ingin dibangun. Pembangunan harus lahir dari ide, kebutuhan, kepentingan dan aspirasi masyarakat bukan lahir atas keinginan pemimpin desa. *Kedua*, pembangunan dilakukan oleh masyarakat sendiri. Masyarakat secara langsung terlibat aktif melalui perannya mengelola potensi pembangunan, yang diyakini akan mampu memenuhi segala kebutuhan mereka. *Ketiga*, hasil pembangunan dirasakan secara langsung oleh masyarakat dari hasil kerjanya sendiri. Pembangunan tidak hanya dirasakan oleh segelintir orang di desa.

### **b. Partisipasi Masyarakat**

Musyawarah Desa (Musdes) merupakan wadah partisipasi masyarakat. Apabila dihadapkan pada teori demokrasi, Musdes mempunyai empat makna demokrasi (Sutoro Eko dkk, 2017: 119). *Pertama*, Musdes sebagai wadah demokrasi asosiatif. Melalui Musdes seluruh elemen desa sebagai asosiasi yang berdasar pada asas kebersamaan, kekeluargaan dan gotongroyong membangun aksi kolektif untuk kepentingan desa. Asosiasi ini juga berperan sebagai masyarakat sipil yang berhadapan dengan negara dan modal. *Kedua*, Musdes sebagai demokrasi inklusif atau demokrasi untuk semua. Musdes sebagai asosiasi merupakan forum terbuka dan menjadi milik bersama semua elemen desa. Semua elemen desa tanpa membedakan suku, agama, ras, aliran, golongan, kelompok maupun kelas duduk bersama dalam Musdes. *Ketiga*, Musdes sebagai wadah

demokrasi deliberatif. Melalui forum Musdes masyarakat bertukar informasi, komunikasi, diskusi, negosiasi atau bermusyawarah untuk mencapai mufakat mencari kebaikan bersama. *Keempat*, Musdes mempunyai fungsi demokrasi protektif. Musdes membentengi atau melindungi desa dari intervensi negara, modal atau pihak lain yang merugikan desa dan masyarakat. Misalnya, investasi atau proyek yang akan masuk desa harus terlebih dahulu dibahas dan diputuskan dalam Musdes.

Musdes sebagai wadah partisipasi akan berjalan maksimal apabila dibarengi pengamalan substansi partisipasi. Dalam beberapa kesempatan partisipasi masyarakat dalam Musdes berjalan formalitas dan prosedural (Bela, 2017). Partisipasi masyarakat diartikan sebatas kehadiran masyarakat dalam berbagai macam forum Musdes. Intinya masyarakat hadir dan berjalan sesuai prosedur. Partisipasi juga identik dengan kaum pria dan elit-elit desa. Masyarakat miskin dan kaum wanita sering diabaikan (Sofianto, 2017).

Pada prinsipnya substansi partisipasi mencakup tiga hal (Sutoro Eko, 2004). *Pertama*, suara (voice). Suara berkaitan dengan hak dan tindakan warga masyarakat menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan dan tuntutan terhadap komunitas terdekatnya maupun kebijakan pemerintah. Tujuannya adalah untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah maupun menentukan agenda bersama untuk mengelola kehidupan secara kolektif dan mandiri. *Kedua*, akses. Akses berarti kesempatan, ruang dan kapasitas masyarakat untuk masuk dalam arena governance, yakni mempengaruhi dan menentukan kebijakan serta terlibat aktif mengelola barang-barang publik. Mendapatkan pelayanan publik yang maksimal juga termasuk dalam poin akses. Akses akan menjadi arena titik temu antara warga dan pemerintah. Pemerintah wajib membuka ruang akses warga dan memberikan layanan publik pada warga, terutama kelompok-kelompok marginal. Sebaliknya warga secara bersama-sama proaktif

mengidentifikasi problem, kebutuhan dan potensinya maupun merumuskan gagasan pemecahan masalah dan pengembangan potensi secara sistematis. Pemerintah wajib merespons gagasan warga sehingga bisa dirumuskan visi dan kebijakan bersama dengan berpijak pada kemitraan dan kepercayaan. *Ketiga*, kontrol warga masyarakat terhadap lingkungan komunitasnya maupun proses politik yang terkait dengan pemerintahan. Kontrol tidak hanya mencakup kapasitas masyarakat melakukan pengawasan atau pemantauan terhadap kebijakan (implementasi dan resiko) dan tindakan pemerintah, tetapi juga mencakup kemampuan warga masyarakat melakukan penilaian secara kritis dan reflektif terhadap risiko-risiko atas tindakan mereka. Terdapat dua model kontrol yaitu kontrol internal (self-control) dan kontrol eksternal. Kontrol eksternal digunakan masyarakat untuk melawan eksplorasi dari atas (kebijakan negara maupun pemerintah). Sementara self-control dimaksudkan untuk menghindari mata rantai penindasan sesama masyarakat, seraya hendak membangun tanggungjawab sosial, komitmen dan kompetensi warga terhadap segala sesuatu yang mempengaruhi kehidupannya sehari-hari.

Partisipasi adalah sebuah proses. Partisipasi sebagai proses mempertemukan antara pemerintah desa dengan warga masyarakat, atau proses dalam melaksanakan substansi partisipasi yakni suara, akses dan kontrol, yang dilakukan dalam beberapa kesempatan seperti: unjuk rasa, forum warga, konsultasi dengan BPD dan sebaginya. Sebagai proses partisipasi memuat tiga pertanyaan yaitu: siapa, bagaimana dan apa (Sutoro Eko, 2005: 239).

*Pertama*, siapa adalah pertanyaan defensif yang sering dikemukakan pemerintah apabila menghadapi kelompok masyarakat yang menyampaikan aspirasi. “Kalian mewakili siapa?”. Pada hakikatnya pemerintah desa tidak perlu risau dengan siapa unsur

masyarakat yang terlibat dalam proses partisipasi pembuatan kebijakan. Sebab selain representasi yang terlembagakan secara formal, dalam masyarakat tentu terdapat berbagai macam kelompok kepentingan yang perlu diperhatikan pemerintah desa. Memperhatikan, mencermati dan peka terhadap kelompok kepentingan ini merupakan langkah positif dan maju. Setiap kelompok kepentingan mempunyai hak untuk menyampaikan suara. Suara berbagai kelompok kepentingan meski beragam dan tidak terlembaga merupakan salah satu bentuk partisipasi rakyat. Untuk itu pemerintah desa diharapkan memberikan respons dengan mendengarkan dan mencermati suara masyarakat. Apabila memberikan respons terhadap kelompok kepentingan sulit karena keragaman dan kerumitan, maka langkah minimal yang bisa ditempuh pemerintah desa adalah melibatkan kelompok masyarakat yang paling berdampak dari sebuah kebijakan. Selain itu, apabila suara kelompok kepentingan kurang terlembaga dengan baik, pemerintah desa bisa membuat dan menyediakan berbagai macam bentuk forum formal.

*Kedua*, bagaimana merupakan pertanyaan kritis yang terkait dengan inklusi, yakni bentuk-bentuk keterlibatan warga masyarakat maupun cara atau metode yang ditempuh pemerintah desa dalam berhubungan dengan warga masyarakat. Metode standar yang sering digunakan pemerintah desa selama ini adalah menyelenggarakan sosialisasi kebijakan dan membuat forum musyawarah dengan hanya mengundang wakil-wakil warga masyarakat seperti: ketua RT, RW, Kepala Dusun, PKK, Ketua Pemuda, tokoh adat, tokoh masyarakat, dll. Metode ini diklaim pemerintah desa sudah partisipatoris dan aspiratif karena sudah melakukan sosialisasi kepada sebagian segmen warga serta sudah menyediakan forum musyawarah yang dihadiri perwakilan warga masyarakat. Realitasnya metode ini bersifat kaku dan formalitas. Komunikasi terjadi searah, tanpa ada negosiasi dan perdebatan. Partisipasi masyarakat bukanlah sesuatu yang mekanis prosedural. Mekanisme dan prosedural penting akan tetapi belum cukup dikatakan

sebagai partisipasi. Melampaui itu, partisipasi merupakan sebuah ruang dan arena pembelajaran (pendidikan) politik untuk membangun kompetensi warga masyarakat. Warga masyarakat yang kompeten adalah warga yang tahu, kritis, sadar hak dan kewajiban, kooperatif, percaya dan mendukung kebijakan pemerintah desa. Warga masyarakat yang kompeten memang tidak lahir instan dalam jangka pendek, tetapi harus disemai melalui berbagai berbagai macam tahap proses pembelajaran secara berkelanjutan. Tidak hanya melalui proses sosialisasi, tetapi proses diskusi, dialog atau permusyawaratan. Proses ini sangat penting untuk menggali ide-ide dari berbagai segmen, penyebaran wacana ke publik, sekaligus sebagai arena pembelajaran politik untuk membangun kompetensi warga.

*Ketiga*, apa adalah pertanyaan kritis yang terkait dengan amunisi bagi warga ketika terlibat dalam proses deliberasi. Amunisi mencakup ide, pengetahuan, aspirasi, kebutuhan dan sebagainya. Partisipasi akan bermakna apabila diimbangi dengan amunisi yang memadai. Meski wadah deliberasi dihadiri banyak orang dan mewakili berbagai macam kelompok masyarakat tetapi mereka hanya sekedar datang tanpa membawa dan mengutarakan ide, pengetahuan, aspirasi dan kepentingan yang memadai, maka forum itu menjadi kurang bermakna.

Partisipasi sebagai proses yang substantif merujuk pada terjamin dan terpenuhi voice, akses dan kontrol masyarakat. Agar voice, akses dan kontrol masyarakat terjamin partisipasi harus melampaui pertanyaan siapa, bagaimana dan mengapa. Masyarakat bebas menyampaikan suara tanpa mempersoalkan kedudukan dan status sosial mereka. Pemerintah desa tidak perlu risau apabila terdapat individu atau kelompok masyarakat yang bersuara. Masyarakat bebas berdiskusi, berdialog dan bernegosiasi tentang kehidupan berdesa dalam berbagai macam forum baik formal maupun informal.

Masyarakat bebas mengemukakan pendapat, ide, pengetahuan, kepentingan dan aspirasi tanpa adanya larangan, intimidasi dan batasan.

### **1) Jalur Partisipasi Formal**

Kita mengenal Musyawarah Desa (Musdes) dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes). Undang-Undang Desa secara normatif mendefenisikan dua model musyawarah ini. *Pertama*, Musdes merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan demerintahan desa (pasal 54). Musdes diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa dan dilaksanakan paling kurang sekali dalam satu tahun. Hal-hal strategis yang dibahas dalam Musdes meliputi: penataan desa, perencanaan desa, kerja sama desa, rencana investasi yang masuk ke desa, pembentukan BUM Desa, penambahan dan pelepasan aset desa, dan kejadian luar biasa. *Kedua*, Musrenbangdes adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (stakeholders) desa untuk menyepakati Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP Desa) pada tahun anggaran yang direncanakan. Musrenbangdes bertujuan untuk menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan pembangunan desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat Desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/ Kota (Pasal 80 Ayat 3). Pihak yang berwenang menyelenggarakan Musrenbangdes adalah Pemerintah Desa, dengan melibatkan semua elemen masyarakat dan BPD. Musrenbangdes menghasilkan usulan-usulan yang mengakomodir kepentingan masyarakat karena dihadiri oleh seluruh lembaga desa (Suraya, 2017).

Forum musyawarah ini menjadi forum diskusi, dialog dan negosiasi. Masyarakat, pemerintah desa dan BPD saling bersilang pendapat. Memperdebatkan soal program,

kegiatan, anggaran dan sebagainya. Hasil dari kedua musyawarah ini lazimnya berbentuk kebijakan. Misalnya Peraturan Desa Tentang BUM Desa, Peraturan Desa Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Peraturan Desa Tentang Rencana Kerja Pemerintah Desa, Peraturan Desa Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan sebagainya.

Partisipasi masyarakat tidak hanya terjadi pada proses implementasi kebijakan. Menurut Cohen dan Uphoff (dalam Mohtar, 2003:177) partisipasi masyarakat diarahkan pada empat sasaran yaitu: pembuatan keputusan, penerapan keputusan, menikmati hasil dan evaluasi hasil keputusan. Pada konteks musyawarah masyarakat tidak hanya berpartisipasi pada implementasi keputusan. Akan tetapi masyarakat harus terlibat secara substantif dalam setiap tahapan mulai dari pembuatan keputusan sampai pada evaluasi hasil keputusan. Agar partisipasi berjalan maksimal, masyarakat harus diberi kuasa atau kekuasaan (empowerment) dalam konteks voice, akses dan kontrol. Efektivitas partisipasi masyarakat sangat ditentukan oleh seberapa besar power yang dimilikinya. Pemerintah desa pada dasarnya risau apabila kekuasaanya diberikan kepada masyarakat. Bagi pemerintah apabila memberikan kuasa kepada masyarakat maka mereka akan kekuarangan atau kehilangan kekuasaan.

Seperti dirumuskan Talcot Parson (dalam Mohtar, 2003: 179) power mempunyai dimensi distributif dan dimensi generatif. Umumnya para ilmuwan politik hanya mendefensikan power sebagai kemampuan untuk memaksakan kehendak kepada pihak lain (dimensi distributif). Dalam konteks ini power diartikan secara kompetitif. Kalau satu punya power berarti yang lain tidak punya. Apabila salah satu pihak memberikan power kepada pihak lain maka pihak pemberi akan kehilangan power. Pada hubungan seperti ini pemerintah desa tidak akan memberikan power kepada masyarakat sebab

pemerintah desa akan kehilangan power. Namun sebenarnya power mempunyai dimensi generatif. Artinya pemberian power pada pihak lain dapat meningkatkan power pada sendiri. Apabila pemerintah desa memberikan power kepada masyarakat maka akan meningkatkan power pemerintah desa sediri. Pemerintah desa akan memperoleh legitimasi. Pada konteks Musrenbangdes apabila pemerintah desa memberi kuasa (power) kepada masyarakat untuk bisa menyampaikan suara maka keputusan musyawarah akan diterima baik dan mengakar pada masyarakat. Sebab kepurusan musyawarah tidak lahir dari rahim pemerintah desa saja.

## 2) Jalur Partisipasi Informal

Di beberapa daerah kita seringkali menemukan berbagai macam bentuk forum-forum warga. Forum ini tidak diselenggarakan oleh pemerintah desa dan BPD secara formal tetapi lahir murni dari masyarakat. Melalui forum-forum ini masyarakat bermusyawarah, bertukar ide, gagasan, pengetahuan, pengalaman tentang kehidupan berdesa. Selain forum warga juga terdapat kelompok sosial dalam masyarakat desa (kelompok kultural, keagamaan, sektoral, kelompok berbasis isu seperti kelompok perempuan, penyandang disabilitas, pemuda), organisasi sosial seperti Lembaga Swadaya Masyarakat dan figur-figur kuat di desa (tokoh masyarakat). Kesemuanya ini menjadi kanal alternatif dalam merawat partisipasi masyarakat desa apabila jalur partisipasi formal berjalan kurang maksimal.

Forum-forum warga yang berakar dari tradisi lokalitas pada dasarnya lebih efektif dan mampu menembus kemacetan menuju ruang-ruang deliberasi desa. Jalur partisipasi informal lebih luwes dan mampu membangun intimasi (kehangatan) antara warga dengan pemimpinya sehingga mampu melampaui sekat-sekat sosial yang ada (Mariana dkk, 2017: 80). Melalui mediasi tokoh masyarakat, kelompok sosial, forum warga hingga

organisasi masyarakat, gagasan, aspirasi, kritik dan usulan memiliki peluang untuk lebih didengar oleh pengambil kebijakan. Jalur partisipasi informal acapkali bekerja secara kritis mengangkat isu-isu yang lekat dengan tema kehidupan sehari-hari warga desa seperti kemiskinan, perjuangan agraria, hak kelompok rentan dan kaum marjinal hingga sumber penghidupan alternatif warga. Namun demikian, selain dibaca sebagai peluang, jalur informal juga menemukan tantangan dan batasan. Tantangan tersebut berupa lembaga informal yang berwatak parokial yang belum mampu menembus sekat-sekat sosial hingga lemahnya kapasitas membangun aksi kolaboratif yang kuat dengan seluruh pemangku kepentingan desa. Meskipun demikian jalur informal memiliki keunikan tersendiri dalam mendorong partisipasi masyarakat.

### **c. Representasi Badan Permusyawaratan Desa**

Undang-Undang Desa secara normatif mendefenisikan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. BPD menjadi lembaga representasi (perwakilan) formal bagi perjuangan aspirasi masyarakat desa. Pasca Undang-Undang Desa, BPD mempunyai ruang gerak yang cukup luas dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat desa. Sebelum Undang-Undang Desa BPD lebih dominan berperan menjadi musuh kepala desa (sering berkonflik dengan kepala desa) daripada menjadi lembaga yang memperjuangkan kepentingan masyarakat desa. Di beberapa tempat BPD menjadi momok menakutkan bagi kepala desa. Bahkan masyarakat sampai takut untuk mencalonkan diri menjadi kepala desa. Peran BPD juga sering kebablasan dan kabur.

Di era Undang-Undang Desa BPD mengalami perubahan fungsi. Pertama, fungsi hukum/ legislasi (melemah) yaitu membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan

Desa bersama kepala desa. Kedua, fungsi politik (menguat) yaitu menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, melakukan pengawasan kinerja kepala desa dan menyelenggarakan musyawarah desa. Posisi baru BPD menimbulkan beberapa kemungkinan plus minus relasi antara kepala desa, BPD dan masyarakat desa (Sutoro Eko dkk, 2017: 116). *Pertama*, fungsi politik BPD yang semakin kuat akan memperkuat kontrol dan legitimasi kekuasaan kepala desa. Pada saat yang sama musyawarah desa akan menciptakan kebersamaan antara pemerintah desa, BPD, lembaga masyarakat dan unsur-unsur masyarakat untuk membangun dan melaksanakan visi-misi perubahan desa. Musyawarah desa juga menghadirkan relasi konflikual 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 APBDes dan Peraturan Desa secara otokratis dengan mengabaikan BPD dan musyawarah desa, meskipun proses proses musyawarah tetap ditempuh secara prosedural. Tindakan kepala desa ini legal secara hukum tetapi tidak berlegitimasi secara politik. Kalau hal ini yang terjadi maka untuk menyelamatkan desa sangat tergantung pada bekerjanya fungsi politik BPD dan kuasa rakyat (people power).

Sejauh ini terdapat beberapa model relasi (check and balances) antara BPD dan kepala desa (Sutoro Eko dkk, 2014: 169). *Pertama*, dominatif. Relasi yang terjalin didominasi Kepala Desa. BPD pasif atau tidak paham dengan fungsinya. Fungsi pengawasan BPD tidak berjalan baik. Check and balances tidak terjadi. *Kedua*, kolutif. Relasi yang terjalin Kepala Desa dan BPD terlihat harmonis. Namun dalam hubungan yang harmonis Kepala Desa dan BPD melakukan kolusi yang memungkinkan terjadinya korupsi. Terjadi kesepakatan yang menguntungkan kedua pihak akan tetapi merugikan masyarakat. Karena kesepakatan hanya terjadi antara kedua belah pihak tanpa melibatkan

masyarakat. *Ketiga*, konfliktual. Relasi yang terjadi tidak berjalan baik. Relasi Kepala Desa dan BPD sering terjadi konflik dalam proses pengambilan keputusan. BPD dianggap sebagai musuh Kepala Desa begitupun sebaliknya. *Keempat*, kemitraan. Relasi yang terbangun critical partner (sebagai teman). Antara Kepala Desa dan BPD membangun kemitraan yang kritis. Jika salah satu pihak benar akan didukung, jika salah akan diingatkan. Ada saling pengertian dan saling menghormati. Check and balances berjalan maksimal. Dalam hubungan ini akan menciptakan kebijakan desa yang demokratis dan berpihak pada warga.

Dalam menjalankan fungsi perwakilan, derajat representasi BPD ditentukan oleh beberapa hal (Mariana dkk, 2017: 64). *Pertama*, pola relasi BPD dengan pemerintah desa dan warga. Pola relasi ditandai dengan seberapa jauh BPD terlibat atau dilibatkan dalam menciptakan ruang-ruang deliberasi. Pola relasi BPD dengan pemerintah desa sangat dipengaruhi oleh setting sosial-budaya setempat dan derajat ketergantungan BPD kepada pemerintah desa. *Kedua*, kapasitas politik dan teknis manajerial BPD. Kapasitas politik ditandai dengan kemampuan BPD dalam mengelola ragam aspirasi warga masyarakat yang berkembang terutama melalui saluran komunikasi formal dan informal maupun mengisi inovasi tertentu. Kapasitas politik BPD berkaitan erat dengan pola relasi antara BPD dengan pemerintah desa. Sementara kapasitas teknis manajerial ditandai dengan kemampuan menginstrumentasikan ragam aspirasi masyarakat menjadi kebijakan publik di tingkat desa. Kapasitas ini ditentukan oleh tingkat pengetahuan dan pemahaman BPD.

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan konstruktivisme. Pendekatan konstruktivisme akan menafsirkan, memberi konstruksi dan makna terhadap fenomena secara utuh serta menggambarkan realitas apa adanya. Asumsi dasar konstruktivisme

adalah fenomena-fenomena sosial politik tidak dibentuk secara alami, tetapi fenomena-fenomena ini dibentuk dan dikonstruksi. Setiap orang mempunyai pengalaman, prefensi, pendidikan tertentu dan lingkungan pergaulan atau sosial tertentu, dimana kesemua itu suatu saat akan digunakan untuk menafsirkan realitas sosial yang ada disekelilingnya (Butsi, 2019; Samsu, 2017). Oleh karena itu, fenomena-fenomena ini bisa digambarkan, ditafsirkan, dikonstruksi dan diberi makna secara berbeda oleh setiap orang.

Konstruktivisme menggunakan nalar induktif yang menghasilkan konstruksi teori. Nalar induktif berpangkal dari penggambaran fenomena-fenomena khusus dan berakhir pada penarikan kesimpulan yang bersifat umum. Penarikan kesimpulan atas fenomena-fenomena khusus tersebut akan menghasilkan pengetahuan baru atau novelty dalam penelitian ini. Untuk menghasilkan kebaruan penelitian, peneliti melakukan review kajian-kajian terdahulu sambil mengkritik, kemudian menentukan posisi dalam melakukan penelitian. Guru Desa Sutoro Eko berujar “melangkah di atas pundak-pundak orang lain, kemudian berjalan menggunakan kaki sendiri”

Pada konteks ini peneliti akan menggambarkan fenomena pembentukan demokrasi melalui pintu Dana Desa. Peneliti menggambarkan, menafsirkan dan memberi makna terhadap realitas berdasarkan kerangka konseptual. Kerangka konsep yang digunakan dalam mengkonstruksi realitas digali dari berbagai macam sumber referensi seperti buku, jurnal dan media sosial. *Pertama*, peneliti menelusuri beberapa kajian terdahulu yang membahas Dana Desa. Kajian terdahulu menafsirkan Dana Desa dalam dua pandangan yaitu Dana Desa sebagai pembentuk proyek pembangunan yang bertujuan untuk memodernisasi desa dan Dana Desa sebagai pembentuk elit di medan desa. *Kedua*, setelah melakukan kajian pustaka, peneliti menemukan fenomena yang berbeda dengan kedua pandangan di atas. Di medan Desa Golo Lebo peneliti menemukan fenomena

pembentukan demokrasi. Setelah kebijakan Dana Desa masyarakat mulai melakukan negosiasi terhadap pemerintah desa untuk menuntut hak-hak mereka. Dengan demikian penelitian ini akan menggambarkan pembentukan demokrasi desa melalui Dana Desa di Desa Golo Lebo. *Ketiga*, untuk menggambarkan fenomena pembentukan demokrasi desa peneliti menggunakan konsep demokrasi hibrid. Demokrasi hibrid merupakan demokrasi yang sejalan dengan spirit Undang-Undang Desa. Konsep demokrasi hibrid menjadi acuan peneliti dalam menggali, menggambarkan, menafsirkan dan memberi makna terhadap fenomena pembentukan demokrasi desa.

Konstruksi terhadap fenomena pembentukan demokrasi di medan Desa Golo Lebo dimulai dengan menggali dan menggambarkan fenomena-fenomena khusus. Fenomena khusus tersebut meliputi akuntabilitas kepala desa dalam pengelolaan Dana Desa, partisipasi masyarakat terhadap Dana Desa, negosiasi masyarakat terhadap Dana Desa dan peran Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga representasi dalam pengelolaan Dana Desa. Peneliti kemudian melakukan analisis terhadap fenomena-fenomena khusus ini. Setelah melakukan analisis peneliti melakukan penarikan kesimpulan yang bersifat umum. Kesimpulan ini kemudian menjadi pembanding dan pembeda terhadap kajian-kajian terdahulu sekaligus menjadi kebaruan dalam kajian ini.

Konstruksi terhadap fenomena pembentukan demokrasi desa di Desa Golo Lebo dipandu menggunakan teknik pengumpulan data yakni observasi, wawancara, diskusi lepas dan dokumentasi. *Pertama*, observasi atau pengamatan dilakukan terhadap beberapa fenomena di lokasi penelitian. Data yang diobservasi dapat berupa gambaran tentang sikap, kelakuan, perilaku, tindakan, keseluruhan interaksi antar masyarakat, interaksi dalam suatu orgnisasi atau pengalaman para anggota dalam berorganisasi (Raco, 2010: 112). Observasi akan dilakukan di Desa Golo Lebo terhadap fenomena atau realitas

meliputi kepemimpinan kepala desa, partisipasi masyarakat dan representasi BPD. Pengamatan dilakukan tidak berstruktur dan dilakukan jauh sebelum penelitian sampai penelitian berakhir. Sebab peneliti memiliki kedekatan khusus dengan lokasi penelitian. Dengan modal ini peneliti leluasa dalam melakukan pengamatan, baik secara langsung maupun melakukan pengamatan melalui media sosial. Pengamatan secara langsung dilakukan untuk melihat dan memahami relasi dan interaksi yang terjadi antara pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa dan masyarakat dalam mengelola Dana Desa. Pengamatan melalui media sosial dilakukan untuk melihat gejolak sosial politik yang terjadi di Desa Golo Lebo. Sebagian kecil masyarakat menggunakan media sosial (*facebook*) untuk mengekspresikan interaksi yang terjadi di Desa Golo Lebo dalam pengelolaan Dana Desa. Masyarakat memposting isu-isu yang terjadi di medan desa dan saling berbalas argumen pada kolom komentar. Melalui media *facebook* peneliti setidaknya sedikit mendapatkan gambaran tentang dinamika yang terjadi di Desa Golo Lebo.

*Kedua*, wawancara dilakukan untuk memahami fenomena atau realitas secara mendalam dan terbuka dimana pihak-pihak yang diwawancara akan diminta ide, pendapat dan pengalaman. Wawancara akan membantu peneliti menangkap arti atas fenomena yang dijelaskan informan (Raco, 2010: 166). Peneliti melakukan wawancara terhadap informan yang dipilih secara purposive. Artinya informan dipilih sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian. Wawancara tidak terikat pada jumlah informan, akan tetapi lebih kepada kualitas informasi, kredibilitas dan kekayaan informasi yang dimiliki informan.

**Tabel 1. Daftar Informan**

No	Nama Informan	Jabatan
1	Balatasar Abraham	Kepala Desa Golo Lebo
2	Silvester Samsudin	Ketua Badan Permusyawaratan Desa
3	Benyamin Kadir	Kepala Dusun Kajuata
4	Benediktus N. Milson	Kepala Dusun Lema
5	Rosalia Delima	Ketua Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga
6	Filipus Laos	Kepala Desa Golo Lebo periode 2007-2010
7	Herman Masal	Masyarakat, Petani
8	Delvika Esi	Ibu Rumah Tangga
9	Herman Mangga	Tokoh Adat
10	Tomas Dompak	Tokoh Pemuda
11	Ferdinandes Darus	Tokoh Masyarakat
12	Ambros Makang	Ketua RT, Mantan Pengurus PNPM
13	Klemensius Wang	Masyarakat, Petani

Sumber: Data Peneliti

Dalam proses wawancara peneliti akan mengajukan pertanyaan terbuka (memberikan kebebasan kepada pihak yang diwawancara untuk mengemukakan ide, pendapat, pengalaman), berdiskusi dan berdialog terhadap fenomena kepemimpinan kepala desa, partisipasi masyarakat dan representasi BPD. Wawancara dilakukan secara langsung (tatap muka) sesuai dengan kesepakatan keduabelah pihak. Untuk memperoleh hasil maksimal peneliti menggunakan beberapa alat bantu seperti alat tulis, recorder dan panduan wawancara. Pertama wawancara dilakukan dengan Kepala Desa Golo Lebo. Tujuan wawancara adalah proses pengelolaan Dana Desa secara umum, baik dari aspek partisipasi dan negosiasi, akuntabilitas, musyawarah perencanaan pembangunan, dan relasi dengan Badan Permusyawaratan Desa. Kedua setelah melakukan wawancara dengan Kepala Desa, peneliti melakukan wawancara dengan perangkat desa, yaitu Kepala Dusun Lema dan Kepala Dusun Kajuata. Wawancara dengan perangkat desa

dilakukan untuk memperjelas dan memperdalam informasi yang disampaikan Kepala Desa. Informasi tersebut berkaitan dengan pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan di tingkat dusun atau Musdus. Ketiga setelah melakukan wawancara dengan unsur pemerintah desa, peneliti kemudian melakukan wawancara dengan Ketua BPD Desa Golo Lebo. Wawancara dengan BPD bertujuan untuk mendapatkan informasi tentang peran BPD sebagai lembaga representasi dan relasi antara BPD dengan pemerintah desa dalam mengelola Dana Desa. Keempat wawancara dilakukan terhadap masyarakat desa. Tujuannya adalah untuk mendapatkan informasi tentang keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan Dana Desa, bagaimana masyarakat terlibat, melalui mekanisme apa terlibat dan untuk apa terlibat. Kelima peneliti melakukan wawancara dengan Ketua PKK Desa Golo Lebo. Peneliti berusaha mendapatkan informasi tentang keterlibatan kaum perempuan yang dilembagakan melalui PKK. Terakhir peneliti melakukan wawancara dengan mantan kepala desa periode 2007-2010 untuk mendapatkan informasi tentang kepemimpinan kepala desa lama dan meminta pandangan beliau tentang kepemimpinan kepala desa di era Undang-Undang Desa.

*Ketiga*, diskusi lepas dilakukan untuk semakin memperkaya informasi tentang fenomena pembentukan demokrasi desa di medan Desa Golo Lebo. Peneliti menyadari bahwa ketika melakukan wawancara informan sedikit kaku, sehingga informasi yang diperoleh kurang maksimal. Menghadapi kondisi ini peneliti melakukan siasat dengan menggunakan teknik diskusi lepas. Diskusi lepas dilakukan saat berkumpul dengan beberapa masyarakat dan beberapa ketua RT dalam forum dan ruang informal yang tidak direncanakan. Misalnya, ketika bertemu ke rumah masyarakat. Pada forum ini peneliti berusaha melempar isu dan juga pertanyaan ringan yang bisa merangsang informan untuk menyampaikan pandangan tentang pengelolaan Dana Desa. Metode ini sangat membantu peneliti dalam mendapatkan informasi, sebab informan tidak kaku dan bebas serta leluasa

dalam menyampaikan argumen. Dalam mengumpulkan informasi peneliti tidak merekam secara lengkap pernyataan informan, tetapi peneliti melakukan pencatatan terhadap kata-kata dan kalimat-kalimat kunci.

*Keempat*, dokumentasi dipergunakan untuk memperoleh data berupa catatan-catatan dan dokumen lain yang memiliki hubungan dengan masalah penelitian (Samsu, 2017: 99). Data hasil dokumentasi akan mendukung dan memastikan kredibilitas data hasil observasi, wawancara dan diskusi lepas. Dokumentasi pada penelitian ini dihimpun melalui media gambar dan dokumen. Pertama dokumentasi berupa media gambar seperti: gambar dokumen aduan masyarakat terhadap kepala desa dan BPD yang diperoleh dari BPD, gambar notulensi musyawarah yang diperoleh dari Kepala Dusun, gambar daftar hadir musyawarah yang diperoleh dari Kepala Dusun dan gambar dokumen kritikan masyarakat terhadap BPD yang diperoleh melalui media *facebook*. Kedua data berupa dokumen seperti: dokumen profil desa, dokumen RPJM Des, dokumen RKP Des dan dokumen APB Des. Dokumen-dokumen ini digunakan untuk memperkuat gambaran, penafsiran dan pemberian makna terhadap realitas.

Data yang telah dikumpulkan melalui observasi, wawancara, diskusi lepas dan dokumentasi kemudian dianalisis. Analisis data adalah proses pencarian dan pengaturan secara sistematis hasil wawancara, catatan-catatan dan bahan-bahan yang dikumpulkan dan memungkinkan menyajikan apa yang ditemukan (Bogdan dan Biklen dalam Imam Gunawan, 2017). Analisis data di sini berarti mengatur secara sistematis bahan hasil wawancara, diskusi lepas, dokumentasi dan observasi, lalu menafsirkannya sehingga menghasilkan suatu pemikiran, pendapat, teori atau gagasan yang baru (Raco, 2010: 121). Pada tahap ini apabila data yang dikumpulkan belum memuaskan, maka peneliti akan

melakukan proses pengumpulan data lagi. Dengan demikian proses analisis data dilakukan fleksibel pada saat pengumpulan data maupun setelah pengumpulan data.

Teknik analisis data yang digunakan adalah Flow Chart Analysis atau analisis data mengalir (Miles dan Huberman dalam Samsu, 2017: 105). *Pertama*, mengumpulkan data hasil observasi, wawancara, diskusi lepas dan dokumentasi. *Kedua*, reduksi data. Pada tahap ini peneliti melakukan seleksi dan penyederhanaan data yang diperoleh. Teknik ini digunakan supaya data dapat digunakan seefisien mungkin sehingga hanya data yang dianggap perlu dan dinilai valid yang dijadikan sumber penelitian. *Ketiga*, penyajian data adalah kegiatan ketika sekumpulan informasi disusun, sehingga memberi kemungkinan akan adanya penarikan kesimpulan. Pada tahap ini peneliti berupaya untuk mendapatkan gambaran dan penafsiran dari data yang telah diperoleh serta hubungannya dengan fokus penelitian yang dilaksanakan. Untuk itu, sajian data dibuat teks atau catatan-catatan hasil penelitian. *Keempat*, penarikan kesimpulan adalah hasil analisis yang dapat digunakan untuk mengambil tindakan. Penariak kesimpulan penelitian ini dilakukan sesuai dengan data-data yang di peroleh dalam penelitian dan telah dianalisis. Kesimpulan dalam hal ini merupakan hasil dialektika antara data lapangan dengan teori pada kerangka konsep.

## **BAB II**

### **KONTEKS DESA**

#### **A. Sejarah Desa**

Desa Golo Lebo berdiri pada tahun 1967. Pemberian nama “Golo Lebo” berlandaskan pada kondisi topografi desa. Wilayah Desa berada pada daerah pegunungan dan bernaung di bawah kaki Gunung Lebo. Secara filosofis “Golo” berarti Gunung atau Bukit sedangkan “Lebo” adalah daun atau dedaunan yang rimbun dan subur. Jadi, Desa Golo Lebo adalah desa yang bernaung di bawah kaki Gunung Lebo dan ditumbuhi oleh berbagai macam jenis tumbuh-tumbuhan yang subur.

Sejak tahun 1967 telah terjadi tujuh kali pergantian Kepala Desa Golo Lebo. Kepala Desa pertama bernama Ronamus Watu. Kepala Desa Romanus memimpin selama delapan tahun yaitu sejak tahun 1967-1974. Selama periode tahun 1974-1980 terjadi kekosongan kepemimpinan Kepala Desa. Pada tahun 1980 kepemimpinan Kepala Desa kembali diisi oleh Milikior Gunung. Milikior menjadi Kepala Desa kedua dan menjabat selama delapan tahun sejak 1980-1988. Kepala Desa ketiga adalah Andraes Tenda. Andreas Tenda menjadi Kepala Desa dengan masa jabatan terlama yaitu 15 tahun sejak tahun 1989-2004. Kepala Desa keempat adalah Yohanes Balang. Yohanes Balang menjadi Kepala Desa dengan masa jabatan paling sedikit yaitu tiga tahun sejak tahun 2005-2007. Pada tahun 2007 Filipus Laos terpilih menjadi Kepala Desa kelima, dia menjabat sajak tahun 2007-2010. Kepala Desa keenam adalah Basri Damu, yang menjabat sejak tahun 2011-2017. Sejak tahun 2017 sampai sekarang Desa Golo Lebo dipimpin oleh Balatasar Abraham. Balatasar menjadi Kepala Desa ketujuh.

**Tabel 2. Daftar Kepala Desa Golo Lebo dari Tahun 1967-sekarang**

No	Nama	Masa Jabatan	Keterangan
1	Romanus Watu	1967-1974	Pertama
2	Milikior Gunung	1980-1988	Kedua
3	Andreas Tenda	1989-2004	Ketiga
4	Yohanes Balang	2005-2007	Keempat
5	Filipus Laos	2007-2010	Kelima
6	Basri Damu	2011-2017	Keenam
7	Balatasar Abraham	2017-2023	Ketujuh

Sumber: Dokumen Pemerintah Desa Golo Lebo

Data di atas menjelaskan bahwa sejak terbentuk Desa Golo Lebo selalu dipimpin oleh kepala desa yang berbeda-beda. Tidak ada tokoh yang menjabat sebagai kepala desa secara berulang kali. Selain itu tidak terdapat dinasti kekuasaan dalam kepemimpinan kepala desa Golo Lebo. Hubungan kekerabatan atau kekeluargaan antara tokoh-tokoh sangat jauh.

Pergantian kursi kepemimpinan Kepala Desa menunjukkan bahwa kehidupan sosial dan politik masyarakat Desa Golo Lebo berjalan cukup harmonis. Walaupun proses pergantian Kepala Desa tidak berjalan stabil. Akan tetapi dinamika yang terjadi cukup memberikan gambaran bahwa Desa Golo Lebo tidak hanya dikuasai oleh sagelintir orang. Kondisi ini akan berdampak pada kehidupan sosial budaya, politik dan demokrasi desa yang berjalan dalam nuansa kesetaraan tanpa ada dominasi dari elit-elit atau tokoh-tokoh kuat desa.

## **B. Geografis Desa**

Berdasarkan data perhitungan luas wilayah Desa Golo Lebo adalah 1.035 hektar area. Pola penggunaan lahan yang terbentuk hingga saat ini terdiri atas lahan pemukiman, lahan perkebunan, lahan persawahan dan lahan pekarangan.

**Tabel 3. Penggunaan Lahan Desa Golo Lebo**

No	Penggunaan Lahan	Luas (Ha)
1	Pemukiman	44
2	Perkebunan/Pertanian	658
3	Persawahan	253
4	Pekarangan	80
	Jumlah	1.035

Sumber: Dokumen Pemerintah Desa Golo Lebo

Wilayah Desa Golo Lebo terdiri dari 6 Dusun, 8 Rukun Warga dan 16 Rukun Tetangga. Desa Golo Lebo berbatasan langsung dengan lima desa. Sebelah Utara berbatasan dengan Desa Nanga Mbaur dan Desa Nanga Mbaling. Selatan berbatasan dengan Desa Kaju Wangi dan Kelurahan Lempang Paji. Timur berbatasan dengan Desa Legur Lai. Sedangkan barat berbatasan dengan Desa Kaju Wangi.

### **C. Demografis Desa**

Salah satu elemen penting negara adalah penduduk. Sama seperti desa sebagai negara kecil, keberadaan dan perkembangan penduduk akan mempengaruhi maju mundur desa. Baik dari aspek politik, ekonomi, sosial budaya dan demokrasi. Keberadaan penduduk menghasilkan berbagai macam ragam aktivitas kepentingan baik individu, kelompok golongan maupun umum. Desa Golo Lebo memiliki jumlah penduduk 3.304 jiwa. Dengan jumlah penduduk laki-laki 1.646 jiwa dan perempuan berjumlah 1.658 jiwa. Jumlah Kepala Keluarga Desa Golo Lebo adalah 600 Kepala Keluarga.

### **D. Modal Sosial Masyarakat Golo Lebo**

Masyarakat pedesaan pada umumnya memiliki ciri-ciri homogenitas sosial, hubungan primer yang akrab, kontrol sosial yang ketat, gotong-royong yang baik, ikatan sosial erat, magis religius, dan pola kehidupan dari bidang agraris (Hartomo dan

Aziz, 1999). Desa Golo Lebo merupakan salah satu desa yang berdiri kokoh dalam kemajemukan. Kemajemukan paling menonjol ditunjukkan dengan keberagaman suku dan adat istiadat. Akan tetapi kemajemukan tersebut tidak membatasi interaksi sosial masyarakat. Sebaliknya masyarakat Desa Golo Lebo hidup dalam suasana tolong-menolong dan budaya gotong royong. Masyarakat saling bahu-membahu dan bergotong royong dalam menyelesaikan suatu pekerjaan tanpa mengharapkan imbalan jasa. Keyakinan terhadap adat istiadat yang tumbuh dan berkembang sangat dihormati dan dilaksanakan sejalan dengan nilai-nilai agama. Pada aspek keagamaan masyarakat Desa Golo Lebo terdiri dari dua bagian yaitu Umat Muslim dan Umat Katolik. Setiap umat beragama hidup dalam suasana toleransi. Budaya ini menjadi ritme kehidupan sehari-hari masyarakat Desa Golo Lebo.

Kondisi ini sejalan dengan pengakuan warga Desa Golo Lebo. Seorang warga bertutur tentang kehidupan sosial masyarakat Desa Golo Lebo.

“Di sini kami sudah terbiasa hidup begini adik. Kalau ada tetangga yang perlu bantuan kita bantu. Kami tidak pikir soal uang, mereka itu saudara saya. Mau dia agama ini kah itu kah tidak masalah. Kalau saya mau buat rumah misalnya, pasti saya undang mereka dan mereka datang. Mereka bantu sukarela.”

Secara teoritis modal sosial yang terbentuk di Desa Golo Lebo berada dalam rentang jembatan sosial. Meminjam Sutoro Eko (2017), modal sosial mencakup kerukunan, kegotongroyongan, kebersamaan, solidaritas dan toleransi. Modal sosial desa memiliki beberapa tingkatan dan bentuk yaitu ikatan sosial (*social bonding*), jembatan sosial (*social bridging*), jaringan sosial (*social linking*), solidaritas sosial dan gerakan sosial. Ikatan sosial merupakan bentuk modal sosial yang paling rendah dalam komunitas. Dimana hubungan sosial yang terjadi berorientasi pada kesamaan identitas yang homogen atau berdasarkan ikatan parokial seperti keagamaan, kekerabatan dan kesukuan. Hubungan yang terjadi bersifat eksklusif (tertutup). Jembatan sosial

merupakan bentuk modal sosial dalam komunitas lokal yang lebih terbuka dan inklusif, heterogen dan melampaui ikatan parokial. Hubungan yang terjadi cocok untuk membangun kerukunan, perdamaian dan kohesi sosial. Jaringan sosial adalah modal sosial yang melampaui komunitas lokal, berorientasi keluar dan berjaringan lebih luas dengan dunia luar. Solidaritas sosial merupakan modal sosial yang berada dalam rentang antara ikatan sosial dan jembatan sosial. Gerakan sosial merupakan modal sosial yang berada di atas jaringan sosial. Gerakan sosial dapat berbentuk organisasi warga atau organisasi masyarakat sipil pada level desa yang menaruh isu-isu publik dan kepentingan warga.

#### **E. Ekonomi Desa**

Pada tahun 2021 Desa Golo Lebo termasuk dalam kategori desa miskin ekstrim bersama 25 desa lain di Kabupaten Manggarai Timur. Hal ini tertuang dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) dari Kementerian Sosial Tahun 2021. Menanggapi persoalan tersebut Kepala Desa Golo Lebo berujar bahwa desa mempunyai kepentingan tersendiri atas data tersebut. Artinya desa secara sengaja, tau dan mau memasukkan data agar Golo Lebo dikategorikan sebagai desa miskin ekstrim. Hal ini dilakukan agar Desa Golo Lebo mendapatkan bantuan khusus seperti Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), Program Keluarga Harapan (PKH), dan Program Indonesia Pintar (PIP).

Pernyataan Kepala Desa Golo Lebo selaras dengan strategi Bupati Manggarai Timur Agas Andreas dalam mengatasi kemiskinan ekstrim.

"Setelah ditetapkan sebagai salah satu dari lima kabupaten di NTT sebagai kabupaten dengan kemiskinan ekstrem, Manggarai Timur lakukan tiga langkah perwujudan kebijakan dan strategi dari pusat"

Langkah pertama, pemerintah daerah akan menurunkan beban pengeluaran dengan memastikan rumah tangga miskin ekstrem masuk sebagai penerima manfaat

perlindungan sosial. Perlindungan sosial yang diberikan terbagi tiga jenis, bantuan sosial, jaminan sosial, dan jaring pengaman sosial (JPS) Covid-19. Keluarga masuk kategori miskin ekstrem dipastikan menerima Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), Program Keluarga Harapan (PKH), dan Program Indonesia Pintar (PIP). Selanjutnya jaminan sosial yang harus diterima penerima manfaat yakni Jaminan kesehatan nasional penerima bantuan iuran (JKN-PBI). Sedangkan JPS Covid-19 yang diterima dalam bentuk bantuan sosial tunai (BST), bantuan langsung tunai yang bersumber dari dana desa, serta bantuan presiden. Langkah kedua, pemerintah daerah yakni meningkatkan pendapatan keluarga melalui pemberdayaan UMKM, pengembangan ekonomi lokal, dan akses pekerjaan. Strategi terakhir adalah meminimalkan wilayah kantong kemiskinan dengan cara meningkatkan akses terhadap layanan dasar dan meningkatkan koneksi antar wilayah. (Sumber: [regional.kompas.com/2021/11/17](https://regional.kompas.com/2021/11/17)). Hal ini dibuktikan dengan pengamatan peneliti. Sebanyak tiga kali dalam kurun waktu satu bulan masyarakat Desa Golo Lebo menuju pusat kecamatan untuk menerima bantuan dari pemerintah supra desa. Pada konteks ini upaya yang dilakukan desa dipandang sebagai proses negosiasi terhadap negara. Tujuan utama adalah untuk merebut dan mendapatkan bagian dari sumber daya ekonomi yang tersedia. Desa tidak peduli dengan label yang diberikan negara. Bagi desa label baik yang diberikan negara belum tentu merubah kehidupan ekonomi desa.

Terdapat beberapa persoalan utama pada aspek ekonomi desa. Pertama, tingkat pengangguran masyarakat mencapai 30 persen. Hal ini dipengaruhi oleh masih banyak masyarakat yang berusia 18-56 tahun tidak bekerja (yang lain bekerja tidak menentu). Kedua, harga komoditi rendah. Sebagian besar masyarakat Desa Golo Lebo menggantungkan hidup pada usaha pertanian dan perkebunan. Hasil usaha pertanian dan perkebunan yang dijual dengan harga rendah disebabkan oleh dominasi dan spekulasi

harga oleh tengkulak. Ketiga, tidak ada daya saing dalam menarik investasi swasta. Keempat, pola hidup masyarakat yang konsumtif. Kelima, tidak ada akses terhadap pasar sehingga pemasaran hasil komoditi dikendalikan tengkulak. Keenam, pendapatan perkapita masyarakat menurun. Hal ini dipengaruhi oleh usaha pertanian dan perkebunan seringkali mengalami kegagalan panen.

Sejauh ini Desa Golo Lebo mempunyai 530 rumah tangga miskin (kurang mampu). Rumah tangga miskin tersebar di enam dusun.

**Tabel 4. Rumah Tangga Miskin**

<b>No</b>	<b>Dusun</b>	<b>Jumlah</b>
1	Lema	60
2	Wuna	70
3	Kowong	60
4	Kai	100
5	Kaju Ata	150
6	Kanun	90
	Jumlah	530

Sumber: Dokumen Pemerintah Desa Golo Lebo

Rumah tangga miskin di Desa Golo Lebo tersebar di setiap dusun. Perbedaan jumlah rumah tangga miskin antar dusun cukup tipis. Hal ini menunjukkan tingkat ketimpangan antara wilayah dusun cukup rendah. Sebaliknya masyarakat Desa Golo Lebo relatif hidup dalam kesetaraan.

Untuk menunjang kebutuhan ekonomi 40 persen masyarakat Desa Golo Lebo tergabung dalam beberapa lembaga ekonomi. Lembaga-lembaga ekonomi tersebut mencakup keanggotaan Koperasi Simpan Pinjam, keanggotaan Simpan Pinjam Kelompok Perempuan (SPP), Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) dan Lugas Ganda.

**Tabel 5. Lembaga Ekonomi**

No	Lembaga Ekonomi	Jumlah Kelompok	Jumlah Anggota
1	SPP	10	30
2	Gapoktan	7	140
3	Lugas Ganda		170

Sumber: Data Pemerintah Desa Golo Lebo

## **F. Kepentingan Masyarakat**

Sebagai desa yang berpredikat miskin ekstrim Desa Golo Lebo membutuhkan perubahan yang selaras dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat umum. Kepentingan umum tersebut terdiri dari berbagai aspek seperti pendidikan, kesehatan, lapangan pekerjaan atau mata pencaharian, sarana dan prasarana penunjang kehidupan masyarakat. Perubahan harus dilakukan tanpa mengenal siapa dan motif apa akan tetapi harus dilakukan atas dasar persamaan hak.

### **1. Pendidikan**

Sumber daya manusia merupakan salah satu elemen penting dan utama dalam upaya menciptakan kemajuan desa. Sumber daya manusia yang memadai merupakan potensi desa yang sangat berharga. Desa dengan sumber daya manusia memadai umumnya mampu menjalankan urusan dengan baik seperti penyelenggaraan pemerintahan desa yang efektif dan efisien, pengelolaan potensi desa, penciptaan lapangan pekerjaan, dan sebagainya.

Salah satu upaya untuk menciptakan sumber daya manusia yang baik adalah melalui pendidikan. Pendidikan yang berkualitas akan menciptakan manusia yang berkualitas. Setiap masyarakat mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan akses pendidikan. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menegaskan bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan pendidikan.

Terdapat beberapa persoalan pada bidang pendidikan Desa Golo Lebo. Pertama, mutu pendidikan rendah. Hal ini disebabkan oleh tidak tersedia sarana/prasarana pendukung kegiatan belajar sekolah seperti perpustakaan, ruang praktikum dan laboratorium. Kedua, angka absensi siswa tinggi. Hal ini dipengaruhi oleh jarak antara pemukiman dengan sekolah sangat jauh. Selain jauh akses untuk menuju sekolah sangat sulit. Siswa harus berjalan kaki sejauh 5 kilo meter dengan waktu tempuh selama 1 jam. Ketiga, tenaga pengajar (Guru) yang tidak memadai. Tenaga pengajar yang tersedia didominasi oleh Guru Swasta (Guru Komite).

**Tabel 6. Tingkat Pendidikan**

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1	Belum masuk sekolah	257
2	Tidak sekolah	131
3	Tidak tamat Sekolah Dasar	179
4	Sekolah Dasar/sederajat	582
5	Sekolah Menengah Pertama/sederajat	376
6	Sekolah Menengah Atas/sederajat	443
7	Diploma 1	1
8	Diploma 2	5
9	Sarjana	40

Sumber: Dokumen Pemerintah Desa Golo Lebo

Data menunjukkan bahwa Desa Golo Lebo didominasi oleh penduduk yang berpendidikan Sekolah Dasar dengan jumlah 582 penduduk. Kemudian diikuti oleh penduduk yang berpendidikan Sekolah Menengah Atas dengan jumlah 443. Sedangkan penduduk yang berpendidikan Diploma dan Sarjana hanya berjumlah 46. Pada aspek pendidikan Desa Golo Lebo dapat digolongkan belum maksimal. Untuk itu diperlukan perhatian serius pada bidang pendidikan. Sebab pendidikan yang baik akan

menghasilkan sumber daya manusia yang baik. Dengan sumber daya manusia yang memadai kemajuan dan kemandirian desa mudah tercapai.

**Tabel 7. Lembaga Pendidikan**

No	Lembaga Pendidikan	Jumlah
1	Sekolah Dasar/sederajat	2
2	Sekolah Menengah Pertama	1

Sumber: Dokumen Pemerintah Desa Golo Lebo

Ketersediaan sarana dan prasarana pendidikan yang memadai di tingkat desa sangat penting. Sarana pendidikan yang memadai akan meningkatkan semangat dan motivasi serta mempermudah akses terhadap pendidikan. Berdasarkan data jumlah lembaga pendidikan di Desa Golo Lebo dapat diambil kesimpulan bahwa jumlah lembaga pendidikan yang tersedia sangat kurang. Hal ini kemudian yang menjadi salah satu alasan tingkat pendidikan di Desa Golo Lebo didominasi oleh penduduk yang berpendidikan Sekolah Dasar.

## **2. Kesehatan**

Selain aspek pendidikan kesehatan menjadi faktor penting dan menjadi kebutuhan dasar masyarakat. Dinamika berdesa akan berjalan maksimal apabila ditopang oleh raga yang sehat dan terbebas dari berbagai macam penyakit. Oleh karena itu, ketersediaan sarana dan prasarana kesehatan yang memadai sangat penting. Terdapat beberapa masalah yang dihadapi Desa Golo Lebo pada bidang kesehatan. Pertama, kesadaran masyarakat rendah dalam menjaga dan membersihkan lingkungan. Masih banyak masyarakat yang membuang sampah sembarangan bahkan tidak memiliki tempat pembuangan sampah. Kedua, sarana/prasarana kesehatan belum memadai. Ketiga, masih terdapat sebagian Bayi dan Balita yang kekurangan gizi. Keempat, angka kelahiran anak meningkat. Hal ini dipengaruhi oleh kesadaran masyarakat akan

pentingnya mengikuti program Keluarga Berencana (KB) sangat rendah. Kelima, tidak ada pelayanan kesehatan terhadap Reproduksi Lansia.

Untuk menciptakan desa yang sehat Desa Golo Lebo dibantu oleh Bidan Desa dan beberapa tenaga kesehatan di tingkat dusun. Sebagai sarana pendukung di Desa Golo Lebo terdapat satu unit Pondok Bersalin Desa (Polindes) sebagai tempat pertolongan persalinan dan pelayanan kesehatan ibu dan anak. Selain Polindes di setiap dusun terdapat Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu) sebagai basis pelayanan kesehatan yang dikelola oleh masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan kesehatan untuk mencegah dan mempercepat penurunan kematian ibu dan kematian bayi. Melalui Posyandu tumbuh kembang anak akan dipantau.

### 3. Pekerjaan

Setiap wilayah memiliki ciri khas masing-masing, salah satu adalah pekerjaan atau mata pencaharian penduduk yang mendiami. Letak suatu wilayah akan mempengaruhi jenis pekerjaan yang ditekuni penduduk. Wilayah Desa Golo Lebo berada di daerah pegunungan yaitu di bawah lereng Gunung Lebo. Secara umum, pekerjaan penduduk yang berada di wilayah pegunungan adalah petani, peternak dan bidang perkebunan. Hal ini dipengaruhi oleh kecocokan antara lingkungan dengan wilayah sekitar.

**Tabel 8. Jenis Pekerjaan**

No	Jenis Pekerjaan	Jumlah
1	Petani	1.082
2	Buruh Tani	546
3	Peternak	68
4	Pegawai Negeri Sipil	55
5	Pengusaha Kecil	16
6	Perawat Swasta	3

7	Guru Swasta	9
8	Pensiunan Pegawai Negeri Sipil	6
9	Pengusaha Jasa Transportasi	1
10	Bidan/Perawat	2

Sumber: Dokumen Pemerintah Desa Golo Lebo

Penduduk Desa Golo Lebo didominasi oleh petani. Untuk menunjang kebutuhan sehari-hari, penduduk menggantungkan hidup dengan memanfaatkan lahan untuk bertani. Hasil pertanian menjadi komoditas utama penduduk Desa Golo Lebo. Hal ini tidak terlepas dari minimnya sumber daya manusia penduduk yang didominasi oleh Sekolah Dasar. Pendidikan Sekolah Dasar tentu sangat menyulitkan penduduk untuk mencari pekerjaan di sektor lain seperti industri. Sehingga tidak ada pilihan lain bagi masyarakat selain menekuni bidang pertanian.

Pola penggunaan lahan menunjukkan bahwa masyarakat Desa Golo Lebo bergantung pada sektor pertanian. Luas lahan untuk sektor pertanian sebesar 911 hektar area dari total luas wilayah 1.035 hektar area. Komoditas pertanian yang lazim diusahakan masyarakat adalah jagung, padi ladang, padi sawah dan kedelai. Selain itu terdapat tanaman perkebunan seperti kopi, cengkeh, kakao, kemiri, pisang dan kelapa. Hasil usaha pertanian secara umum digunakan sebagai bahan makanan. Untuk hasil usaha perkebunan biasanya dijual ke pengepul dan dijual langsung kepada konsumen.

## **G. Lembaga Kemasyarakatan Desa**

Lembaga kemasyarakatan desa merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sebuah desa. Keberadaan lembaga-lembaga ini sangat penting dalam menciptakan kemajuan desa. Setiap lembaga kemasyarakatan desa mempunyai fungsi masing-masing. Melalui fungsi masing-masing lembaga kemasyarakatan berkontribusi dalam

proses pembangunan desa. Secara umum lembaga-lembaga ini berfungsi sebagai wadah partisipasi dan sarana masyarakat untuk memperjuangkan kepentingan.

Lembaga kemasyarakatan berperan sebagai mitra pemerintah desa dalam proses pembangunan. Pemerintah desa sebagai unsur utama penyelenggaraan pembangunan desa akan saling bekerja sama dengan lembaga-lembaga yang ada. Mereka akan saling berdiskusi, berdialog, bernegosiasi dan saling awas-mengawasi. Melalui forum musyawarah lembaga-lembaga ini akan memperjuangkan kepentingan masing-masing.

### **1. Lembaga Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK)**

PKK adalah organisasi kemasyarakatan yang memberdayakan wanita untuk turut berpartisipasi pembangunan desa. Di Desa Golo Lebo PKK menjadi organisasi yang berbasis perempuan. Melalui wadah ini perempuan Desa Golo Lebo memperjuangkan kepentingan dan kebutuhan. Adapun beberapa program pokok PKK berikut: Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, Gotong-royong, Pangan, Sandang, Perumahan dan Tatalaksana Rumah Tangga, Pendidikan dan Keterampilan, Kesehatan, Pengembangan Kehidupan Berkoperasi, Kelestarian Lingkungan Hidup, dan Perencanaan Kesehatan. Dalam menjalankan program PKK dikoordinasi oleh pengurus.

**Tabel 9. Pengurus PKK**

No	Nama Pengurus	Jabatan
1	Rosalia Delima	Ketua
2	Tresia Fia	Sekretaris
3	Srifa Hasan	Bendahara
4	Rofina Redah	Ketua Pokja
5	Rensiana Bela	Ketua Pokja
6	Helina Muku	Ketua Pokja

Sumber: Dokumene Pemerintah Desa Golo Lebo

## **2. Rukun Warga (RW) dan Rukun Tetangga (RT)**

RW merupakan lembaga kemasyarakatan yang di dalamnya terdiri dari beberapa kelompok RT. Sedangkan RT adalah lembaga kemasyarakatan yang menghimpun beberapa kepala keluarga di dalam suatu wilayah desa. Kedua lembaga ini dipimpin oleh seorang ketua yang dipilih secara musyawarah mufakat. Lembaga RW dan RT Desa Golo Lebo menjadi mitra pemerintah desa dan menjadi sarana untuk memelihara dan melestarikan nilai-nilai kehidupan masyarakat yang berlandaskan gotong royong dan kekeluargaan, membantu meningkatkan kelancaran tugas pemerintahan desa, pembangunan dan kemasyarakatan.

Lembaga RW dan RT dalam menjalankan tugas memiliki fungsi berikut. Pertama, pendataan kependudukan dan pelayanan admininstrasi pemerintahan di wilayah masing-masing. Kedua, memelihara kerukunan hidup dan budaya gotong royong di wilayah masing-masing. Ketiga, sebagai wadah pembuatan gagasan pembangunan dengan mengembangkan aspirasi dan swadaya murni masyarakat. Keempat, sebagai wadah partisipasi masyarakat. Kedua lembaga ini menjadi lembaga perantara masyarakat dengan pemerintah desa. Melalui lembaga RW dan RT masing-masing masyarakat akan menyampaikan aspirasi, kepentingan dan persoalan yang dihadapi di wilayah masing-masing.

## **3. Kelompok Pemuda**

Kelompok Pemuda Desa Golo Lebo secara kelembagaan dan fungsional belum berjalan maksimal. Akan tetapi dalam beberapa kesempatan dan kondisi tertentu Kelompok Pemuda mampu berperan sebagai wadah pemuda memperjuangkan kepentingan, menyampaikan aspirasi dan permasalahan yang dihadapi. Melalui berbagai macam forum Kelompok Pemuda Desa Golo Lebo berpartisipasi dan memperjuangkan

aspirasi. Misal dalam forum Musdus dan Musrenbangdes kelompok pemuda selalu dilibatkan dan terlibat.

#### **4. Kelompok Petani (Gapoktan)**

Sama seperti lembaga kemasyarakatan lain, Kelompok Petani (Gapoktan) Desa Golo Lebo secara umum berfungsi sebagai wadah partisipasi dan perjuangan aspirasi. Sebagai wadah perjuangan petani Gapoktan memiliki fungsi berikut. Pertama, sebagai unit usaha penyedia sarana dan prasarana produksi. Gapoktan sebagai fasilitator layanan kepada seluruh anggota untuk memenuhi kebutuhan sarana produksi antara lain pupuk, benih, pestisida, alat mesin pertanian, dan modal usaha tani yang bersumber dari kredit/permodalan usaha tani maupun dari swadana petani/sisa hasil usaha. Kedua, unit usahatani/produksi. Gapoktan memiliki unit usaha yang memproduksi komoditas untuk memenuhi kebutuhan anggota dan kebutuhan pasar sehingga dapat menjamin kuantitas, kualitas, dan kontinuitas hasil. Ketiga, unit usaha pengolahan. Gapoktan dapat memberikan pelayanan, baik berupa penggunaan alat mesin pertanian maupun teknologi dalam pengolahan hasil produksi komoditas, mencakup proses pengolahan, sortasi/grading dan pengepakan untuk meningkatkan nilai tambah produk. Keempat, unit usaha pemasaran. Gapoktan dapat memberikan pelayanan/fasilitasi pemasaran hasil pertanian anggota, baik dalam bentuk pengembangan jejaring dan kemitraan usaha dengan pihak lain, maupun pemasaran langsung. Kelima, sebagai unit usaha keuangan mikro (simpan-pinjam). Gapoktan dapat memfasilitasi permodalan usaha tani kepada anggota melalui kredit/permodalan usaha tani maupun dari swadana petani/sisa hasil usaha.

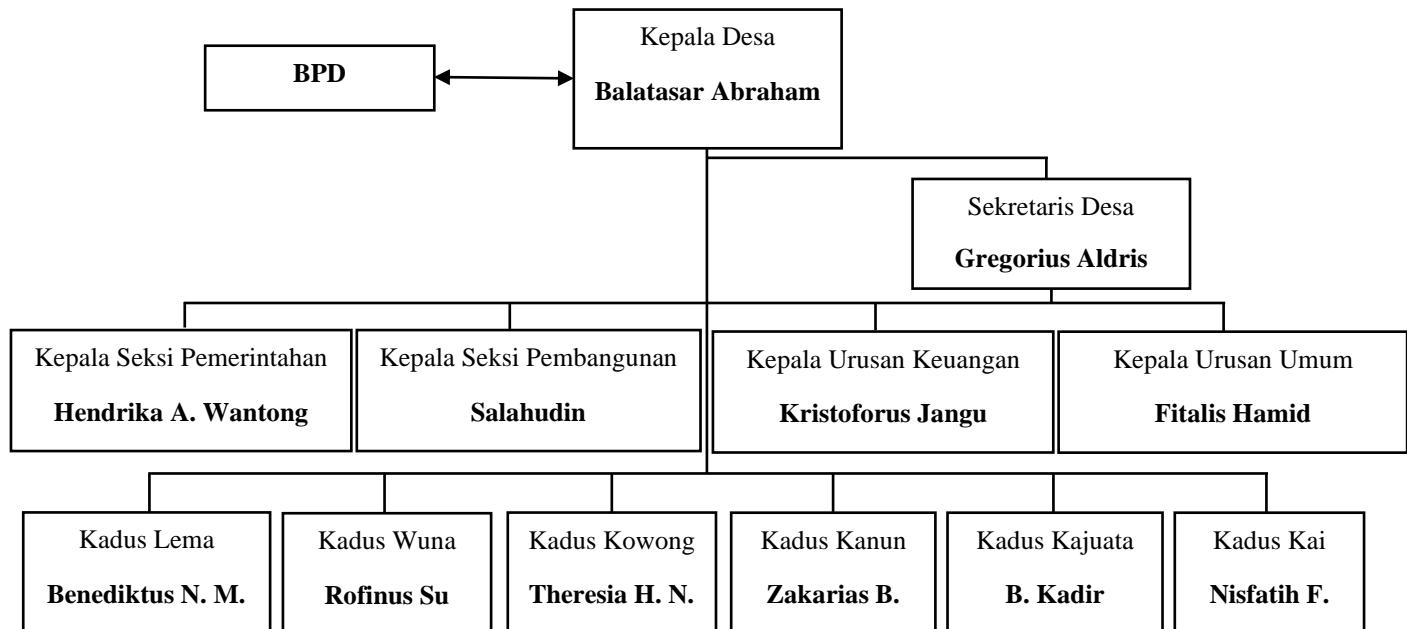
## **H. Unsur Pemerintahan Desa**

Secara normatif Undang-Undang Desa mendefenisikan Pemerintahan Desa sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Unsur Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

### **1. Pemerintah Desa Golo Lebo**

Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Perangkat Desa Golo Lebo terdiri dari Sekretaris Desa, Kepala Seksi Pemerintahan, Kepala Seksi Pembangunan, Kepala Urusan Keuangan, Kepala Urusan Umum dan Kepala-kepala Dusun. Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Dalam menjalankan tugas tersebut Kepala Desa dibantu oleh Perangkat Desa.

## Struktur Organisasi Pemerintahan Desa Golo Lebo



Keterangan:

— : Garis Komando

←----→ : Garis Kemitraan dan Koordinasi

Proses pembangunan Desa Golo Lebo dipandu berdasarkan visi dan misi desa. Visi Desa Golo Lebo merupakan gambaran besar, cita-cita dan tujuan utama yang lahir berdasarkan hasil identifikasi masalah dan potensi desa. Visi akan menjadi landasan, patokan dan penunjuk arah desa selama 6 tahun. Segala macam bentuk kebijakan, program dan kegiatan berlandaskan visi desa. Mulai dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Des), Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Des) dan kegiatan pemerintah desa. Dalam menjalankan proses pembangunan Desa Golo Lebo memiliki visi yaitu: “Menjadikan Desa Golo Lebo Yang Sehat, Aman, Makmur, Sejahtera Serta Didukung Oleh Sumber Daya Manusia Yang Mandiri”.

Visi Desa Golo Lebo kemudian dijabarkan kedalam misi. Misi menjadi langkah-langkah kongkrit yang akan ditempuh desa untuk mencapai visi. Sama seperti visi proses penetapan misi dilakukan dengan menggunakan pendekatan partisipatif dan mempertimbangkan potensi dan kebutuhan Desa Golo Lebo. Misi Desa Golo Lebo adalah berikut. *Pertama*, mewujudkan pemerintah Desa Golo Lebo yang efektif dan efisien dalam rangka mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat. *Kedua*, meningkatkan derajat hidup masyarakat melalui upaya peningkatan pelayanan kesehatan desa. *Ketiga*, mengembangkan sektor pertanian dan sektor usaha industri kecil yang berwawasan lingkungan. *Keempat*, mengembangkan pentingnya peningkatan sumber daya manusia melalui dukungan program Wajib Belajar 9 Tahun. *Kelima*, menghidupkan dan meningkatkan kembali kegiatan lembaga-lembaga kemasyarakatan yang ada di desa. *Keenam*, pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan segala aspek dengan mendayagunakan sumber daya alam yang ada. *Ketujuh*, pemberdayaan peningkatan sumber daya Aparatur Pemerintah Desa dan kelembagaan sosial ekonomi masyarakat dan mendorong terciptanya sinergisitas antara berbagai lembaga. *Kedelapan*, pengembangan kualitas sumber daya manusia yang unggul dan mandiri

dengan mengedepankan pembangunan manusia yang berpendidikan dan peningkatan drajat kesehatan.

## 2. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. Anggota Badan Permusyawaratan Desa Golo Lebo merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dusun yang pengisianya dilakukan secara demokratis. Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji. Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi. *Pertama*, membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa. *Kedua*, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa. Dalam menjalankan fungsi ini BPD Desa Golo Lebo menggunakan berbagai macam forum baik formal maupun informal. *Ketiga*, melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa. *Keempat*, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa. *Kelima*, membentuk panitia pemilihan Kepala Desa. Keanggotaan BPD Desa Golo Lebo berjumlah 5 orang dengan rincian 4 anggota laki-laki dan 1 anggota perempuan.

**Tabel 10. Keanggotaan BPD**

No	Nama	Jabatan
1	Silvester Samsudin	Ketua
2	Salamanan	Wakil Ketua
3	Zakeus Sadang	Sekretaris
4	Martinus Ruslan	Anggota
5	Marsela Heni Nonang	Anggota

Sumber: Dokumen BPD Desa Golo Lebo

## I. Dana Desa

Beberapa tahun belakangan proses pembangunan desa tidak berjalan normal. Hal ini disebabkan oleh pandemi Covid-19 yang melanda dunia termasuk Indonesia. Sejak pandemi Kementerian Desa mengeluarkan instruksi melalui berbagai peraturan kementerian agar setiap desa memfokuskan penggunaan Dana Desa untuk penanganan pandemi Covid-19. Penggunaan Dana Desa yang difokuskan untuk penanganan pandemi Covid-19 menyebabkan proses pembangunan desa tidak berjalan maksimal. Dana Desa lebih banyak digunakan untuk mengurus Covid-19. Di Desa Golo Lebo pada tahun 2021 hampir setengah dari Dana Desa digunakan untuk penanganan dampak pandemi Covid-19. Walaupun fokus utama penggunaan Dana Desa untuk penanganan dampak pandemi Covid-19, tetapi Dana Desa tidak mengabaikan kepentingan desa yang diusulkan melalui forum Musdes dan Musrenbangdes serta tidak mengabaikan visi dan misi desa.

Berdasarkan Peraturan Desa Golo Lebo Nomor 02 Tahun 2021 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pada tahun 2021 terdapat tiga fokus utama penggunaan Dana Desa yaitu Bidang Pelaksanaan Pembangunan, Bidang Pemberdayaan Masyarakat, dan Bidang Penanggulangan Bencana, Darurat dan Mendesak Desa.

**Tabel 11. Fokus Penggunaan Dana Desa Golo Lebo Tahun 2021**

No	Penggunaan Dana Desa	Jumlah Dana Desa (Rp)
1	Bidang Pelaksanaan Pembangunan	770. 088. 221, 00
2	Bidang Pemberdayaan Masyarakat	13. 389. 500, 00
3	Bidang Penanggulangan Bencana, Darurat dan Mendesak Desa	755. 490. 500, 00
	Total	1. 538. 968. 221, 00

Sumber: Perdes APB Des Golo Lebo Tahun 2021

Penggunaan Dana Desa untuk Bidang Pelaksanaan Pembangunan meliputi:

1. Penyelenggaraan PAUD/TK/TPA/TKA/TPQ/Madrasah non formal milik desa (honor, pakaian dll), sebesar: Rp. 24.000.000,00;
2. Dukungan Penyelenggaraan PAUD (APE, sarana PAUD dst), sebesar: Rp. 3.000.000,00;
3. Penyuluhan dan Pelatihan Pendidikan Bagi Masyarakat, sebesar: Rp. 18.000.000,00;
4. Penyelenggaraan Pos Kesehatan Desa/Polindes Milik Desa (obat, insentif, KB dsb), sebesar: Rp. 18.000.000,00
5. Penyelenggaraan Posyandu (Mkn Tambahan, Kls Bumil, Lansia, Insentif), sebesar: Rp. 39. 600.000,00;
6. Penyuluhan dan Pelatihan Bidang Kesehatan (Untuk Masyarakat, Tenaga dan Kader Kesehatan dll), sebesar: Rp. 2.400.000,00;
7. Pembangunan/Rehabilitasi/Peningkatan/Pengerasan Jalan Desa, sebesar: Rp. 502.088.221,00;
8. Penyelenggaraan Informasi Publik Desa (Poster, Baliho dll), sebesar: Rp. 13.000.000,00; dan
9. Pembangunan/Rehabilitasi/Peningkatan Sarana dan Prasarana Energi Alternatif Desa, sebesar: Rp. 150.000.000,00.

Penggunaan Dana Desa pada Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa meliputi:

1. Peningkatan Kapasitas Perangkat Desa, sebesar: Rp. 5.442.000,00; dan
2. Pelatihan dan Penyuluhan Pemberdayaan Perempuan, sebesar: Rp. 7.947.500,00.

Penggunaan Dana Desa pada Bidang Penanggulangan Bencana, Darurat dan Mendesak Desa meliputi:

1. Penanggulangan Bencana, sebesar: Rp. 67.890.500,00; dan
2. Penanganan Keadaan Mendesak, sebesar: Rp. 667.600.000,00.

Penggunaan Dana Desa Golo Lebo pada tahun 2021 pada dasarnya terbagi menjadi dua bagian. *Pertama*, penggunaan Dana Desa pada Bidang Penanggulangan Bencana, Darurat dan Mendesak yakni untuk penanganan pandemi Covid-19. Penggunaan Dana Desa pada bidang ini merupakan lahir dari instruksi Kementerian Desa. Jumlah Dana Desa untuk penanggulangan pandemi Covid-19 hampir mencapai setengah dari jumlah Dana Desa secara keseluruhan yaitu sebesar Rp. 755. 490. 500, 00. Dana ini secara umum digunakan untuk Bantuan Langsung Tunai Dana Desa (BLT DD). BLT DD akan dibagikan kepada setiap Kepala Keluarga yang memenuhi persyaratan. Selain itu Dana Desa juga digunakan untuk pengadaan sarana dan prasarana kesehatan seperti tempat cuci tangan, masker, alat samprot disinfektan dan sebagainya.

*Kedua*, penggunaan Dana Desa berdasarkan usulan masyarakat melalui Mudus dan Musrenbangdes serta visi dan misi desa. Penggunaan Dana Desa meliputi Bidang Pelaksanaan Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat. Pada Bidang Pembangunan meliputi Sub Bidang Pendidikan, Sub Bidang Kesehatan, Sub Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Sub Bidang Perhubungan, Komunikasi dan Informatika, dan Sub Bidang Energi dan Sumberdaya Mineral. Pada Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa meliputi Sub Bidang Peningkatan Kapasitas Aparatur Desa dan Sub Bidang Pemberdayaan Perempuan.

Pembangunan pada Sub Bidang Pendidikan lahir berdasarkan kepentingan desa. Kepentingan ini dilatarbelakangi oleh beberapa persoalan yang dihadapi desa pada aspek

pendidikan. Pertama, mutu pendidikan rendah. Hal ini disebabkan oleh tidak tersedia sarana/prasarana pendukung kegiatan belajar sekolah seperti perpustakaan, ruang praktikum dan laboratorium. Kedua, angka absensi siswa tinggi. Hal ini dipengaruhi oleh jarak antara pemukiman dengan sekolah sangat jauh. Selain jauh akses untuk menuju sekolah sangat sulit. Siswa harus berjalan kaki sejauh 5 kilo meter dengan waktu tempuh selama 1 jam. Ketiga, tenaga pengajar (Guru) yang tidak memadai. Tenaga pengajar yang tersedia didominasi oleh Guru Swasta (Guru Komite). Permasalahan pada aspek pendidikan ini kemudian dirumuskan dalam misi desa yakni *mengembangkan pentingnya peningkatan sumber daya manusia melalui dukungan program Wajib Belajar 9 Tahun.*

Pada bidang kesehatan terdapat beberapa persoalan yang dihadapi desa. Pertama, kesadaran masyarakat rendah dalam menjaga dan membersihkan lingkungan. Masih banyak masyarakat yang membuang sampah sembarangan bahkan tidak memiliki tempat pembuangan sampah. Kedua, sarana/prasarana kesehatan belum memadai. Ketiga, masih terdapat sebagian Bayi dan Balita yang kekurangan gizi. Keempat, angka kelahiran anak meningkat. Hal ini dipengaruhi oleh kesadaran masyarakat akan pentingnya mengikuti program Keluarga Berencana (KB) sangat rendah. Kelima, tidak ada pelayanan kesehatan terhadap Reproduksi Lansia. Permasalahan ini kemudian dirumuskan dalam misi desa yakni *meningkatkan derajat hidup masyarakat melalui upaya peningkatan pelayanan kesehatan desa*. Berdasarkan kondisi ini pada tahun 2021 desa mengusulkan penggunaan Dana Desa untuk pembangunan pada aspek kesehatan.

Penggunaan Dana Desa pada Sub Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang difokuskan untuk pengerasan jalan desa. Pembangunan infrastruktur jalan menjadi salah satu kepentingan desa. Hampir di setiap pelaksanaan Musdus dan Musrenbangdes masyarakat mengusulkan pembangunan infrastruktur jalan desa. Tidak hanya

infrastruktur jalan desa, masyarakat juga mengusulkan pembangunan pada bidang Sarana dan Prasarana Energi Alternatif Desa yakni usulan untuk pengadaan alat penerangan alternatif desa. Sebab sejauh ini Desa Golo terisolasi dari jaringan listrik negara. Masyarakat masih menggunakan peralatan seadanya untuk memenuhi kebutuhan terhadap jaringan listrik.

Penggunaan Dana Desa pada Bidang Pemberdayaan Masyarakat difokuskan untuk Peningkatan Kapasitas Perangkat Desa dan Pelatihan dan Penyuluhan Pemberdayaan Perempuan. Peningkatan Kapasitas Perangkat Desa selaras dengan misi desa yaitu *pemberdayaan peningkatan sumber daya Aparatur Pemerintah Desa dan kelembagaan sosial ekonomi masyarakat dan mendorong terciptanya sinergisitas antara berbagai lembaga*. Sedangkan Pelatihan dan Penyuluhan Pemberdayaan Perempuan lahir berdasarkan usulan kelompok perempuan yang diwadahi melalui lembaga PKK.

## DAFTAR PUSTAKA

- Annisa, Rusyda. (2019). Perencanaan Pembangunan Di Desa Sikalang Kota Sawahlunto Tahun 2018. Diploma thesis, Universitas Andalas.
- Ashar, A. & Agustang, A. (2020). Dampak Sosial Dana Desa Dalam Kesejahteraan Masyarakat Di Desa Kalola, Kecamatan Maniangpajo, Kabupaten Wajo, *Jurnal Sosialisasi*, 7(2), 19–25.
- Atmojo, Muhammad E., et. al. (2017). Efektivitas dana desa untuk pengembangan potensi ekonomi berbasis partisipasi masyarakat di Desa Bangunjiwo. *Jurnal Sosial Politik Humaniora*. Vol. 5. No. 1.
- Bela, H. S. (2017). Prospek Demokrasi Di Desa Pascapemberlakuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Issue 1). Magister Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Lampung Bandar Lampung.
- Butsi, Febry Ichwan. (2019). Memahami Pendekatan Positivis, Konstruktivis Dan Kritis Dalam Metode Penelitian Komunikasi, *Jurnal Ilmiah Ilmu Komunikasi*. Vol. 2 No.1 September 2019.
- Eko, S. (2004), *Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta: APMD Press.
- Eko, S. (2005), *Manifesto Pembaharuan Desa*, Yogyakarta: APMD Press.
- Eko, S. (2014), *Desa Membangun Indonesia*, Yogyakarta: FPPD.
- Eko, S. (2015), *REGULASI BARU, DESA BARU Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*, Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Eko, S. (2021), "10 Salah Kaprah Pelaksanaan UU Desa", Desapedia, 18 Maret
- Eko, S. (2021). Merebut Pemerintah Untuk Kedaulatan Rakyat. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Semesta*. Volume 2 Nomor 2 2021. Halaman 170-196.

- Eko, S., et. al. (2017), *Desa Baru Negara Lama*, Yogyakarta: Pascasarjana STPMD "APMD".
- Ferguson, J. (1990), *The Anti-Politics Machine: "Development," Depolitization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Chicago: Chicago University Press.
- Firman, Restu Rahmawati, M. F. M. (2020). Kebijakan Dana Desa: Evaluasi Pembangunan Dan Pemberdayaan Masyarakat. 5, 181–192.
- Gat, A. (2003), " Rural Petty-State and Overlordship. Missing Links in the Evolution of the Early State", *Anthropos*, Bd. 98, H. 1.
- Gunawan, Imam. (2017), *Metode Penelitian Kualitatif; Teori & Praktik*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Haryanto. (2017), *Elit, Massa, dan Kekuasaan: Suatu Bahasan Pengantar*, Yogyakarta: PolGov.
- Husken, Frans. (1998), *Masyarakat Desa Dalam Perubahan Zaman: Sejarah diferensiasi sosial di Jawa, 1830-1980*, Jakarta: Grasindo.
- Irawan, D. (2020). Pergeseran Nilai-Nilai Demokrasi: Sebuah Refleksi Pasca Bergulirnya Dana Desa. *Ojs.Ummetro.Ac.Id* Satuan Pengaman Universitas Lampung.
- Jamaluddin, Yanhar. (2018). Analisis Dampak Pengelolaan dan Penggunaan Dana Desa terhadap Pembangunan Daerah. *Journal of Governance and Political Social UMA*. 6 (1), 14-24.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. (1984), *Desa*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Lituhayu, D. (2019), Rawan Korupsi Isu Dalam Implementasi Dana Desa. *Jurnal Manajemen dan Kebijakan Publik*. Vol 5, Nomor 1, Maret 2019.
- Lituhayu, D. (2019). Rawan Korupsi Isu Dalam Implementasi Dana Desa. *Jurnal Manajemen dan Kebijakan Publik*, 5, 17–25.
- Mariana, Dina., et. al. (2017), *Desa: Situs Baru Demokrasi Lokal*, Yogyakarta: IRE Yogyakarta.

Maschab, Maschuri (2013), *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, Yogyakarta: PolGov

Mas'oed, Mohtar. (2003), *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Mingkid, Gary J. (2017). Efektivitas Penggunaan Dana Desa Dalam Peningkatan Pembangunan (Suatu Studi Di Desa Watutumou Dua Kecamatan Kalawat Kabupaten Minahasa Utara). *Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan*. Volome 2 No. 2.

Mustakim, Mochammad Z. (2015), *Kepemimpinan Desa*, Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia.

Pardiyanto, M. A. (2017). Konflik Sosial dan Ekonomi Sebagai Dampak Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. *Jurnal Ius Constituendum Volume*, 2, 186-201.

Raco. (2010), *Metode Penelitian Kualitatif Jenis, Karakteristik, Dan Keunggulannya*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.

Samsu. (2017), METODE PENELITIAN: (Teori dan Aplikasi Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, Mixed Methods, serta Research & Development), Jambi: Pusat Studi Agama dan Kemasyarakatan (PUSAKA).

Sara, H. (1995), *Demokrasi Mengalir*, Ende: Percetakan Arnoldus.

Semedi, Pujo. (2019). "Sakpada-pada: Menjaga kesetaraan di pedesaan Jawa 1850 – 2010". Yogyakarta.

Setiawan, A. (2019). Analisis perbedaan tingkat kemiskinan dan ketimpangan perdesaan sebelum dan sesudah digulirkannya dana desa. *Journal.Feb.Unmul*, 16(1), 31–35.

Sofianto, A. (2017). Kontribusi Dana Desa Terhadap Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Di Kebumen dan Pekalongan. 1, 23–32.

Sorensen, G. (2014), *Demokrasi dan Demokratisasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Suraya, M. C. (2017). Partisipasi Masyarakat Desa Kayulemah Dalam Pembangunan Pasca Penerapan Undang-Undang Desa. *Paradigma*, 5(3).

Tangkumahat, F. V., Panelewen, V. V. J., & Mirah, A. D. P. (2017). Dampak Program Dana Desa Terhadap Peningkatan Pembangunan dan Ekonomi Di Kecamatan Pineleng Kabupaten Minahasa. *Agri-Sosioekonomi*, 13(2A), 335. <https://doi.org/10.35791/agrsos.13.2a.2017.17130>

Tokan, Frans Bapa dan Gai, Apolonaris. (2020). Studi tentang Kepemimpinan Kepala Desa dalam melaksanakan Kewenangan Desa menuju Kemandirian Desa di Kecamatan Witihama Kabupaten Flores Timur. *Jurnal Pemerintahan*. No. 1. Vol. 2 Januari-Juni 2020.

Winarni, F. dan Pandhu Y. (2016). Implementasi Kebijakan Dana Desa Dalam Meningkatkan Pembangunan Di Desa Wukirsari, Kabupaten Sleman. *Jurnal Kajian Ilmu Administrasi Negara*. Volume 4 Nomor 1.

Yansen, TP. (2014), *Revolusi Dari Desa*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo.