

MANIFESTO PEMBAHARUAN DESA

Persembahan 40 Tahun STPMD "APMD"

Editor:
Sutoro Eko

APMD Press
Yogyakarta

MANIFESTO PEMBAHARUAN DESA

Persembahan 40 Tahun STPMD "APMD"

MANIFESTO PEMBAHARUAN DESA

Persembahan 40 Tahun STPMD “APMD”

Editor:

Sutoro Eko

Penulis dan Kontributor:

Ade Chandra, Bambang Hidayana, Christine Sri Widiputranti,
Gregorius Sahdan, Hastowiyono, M. Barori, Oelin Marliyantoro,
Parwoto, Sahrul Aksa, Suharyanto, Sumarjono,
Sutoro Eko, dan Widyo Hari Murdianto

Diterbitkan oleh APMD Press, Yogyakarta

Cetakan I, November 2005

ISBN 979-97550-3-4

Alamat: Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD”

Jl. Timoho 317 Yogyakarta 55225, Telp. (0274) 561971, 550775

Fax: (0274) 515989, email: info@apmd.ac.id

dan apmd_desa@yahoo.com www.apmd.ac.id

Puisi Taufik Ismail

“Malu Aku Menatap Wajah Saudaraku Para Petani”

Ketika menatap Indonesia di abad 21 ini
Tampaklah olehku ratusan ribu desa,
Jutaan hektar sawah, ladang, perkebunan, peternakan, perikanan,
Di pedalaman, di pantai dan lautan,
Terasa olehku denyut irigasi, pergantian cuaca,
Kemarau dan banjir datang dan pergi
Dan tanah airku yang digebrak krisis demi krisis, seperti tak habis
habis,
Terpincang-pincang dan sempoyongan.

Berjuta wajahmu tampak olehku
Wahai saudaraku petani, dengan istri dan anakmu,
Garis-garis wajahmu di abad 21 ini
Masih serupa dengan garis-garis wajahmu abad yang lalu,
Garis-garis penderitaan berkepanjangan,
Dan aku malu,
Aku malu kepadamu.

Aku malu kepadamu, wahai saudaraku petani di pedesaan.
Hidup kami di kota disubsidi oleh kalian petani.
Beras yang masuk ke perut kami
Harganya kalian subsidi
Sedangkan pakaian, rumah, dan pendidikan anak kalian
Tak pernah kami orang kota
Kepada kalian petani, ganti memberikan subsidi

Petani saudaraku
Aku terpaksa mengaku
Kalian selama ini kami jadikan objek
Belum lagi jadi subjek
Berpuluh-puluh tahun lamanya.
Aku malu.

Hasil cucuran keringat kalian berbulan-bulan

Bulir-bulir indah, kuning keemasan
Dipanen dengan hati-hati penuh kesayangan
Dikumpulkan dan ke dalam karung dimasukkan
Tetapi ketika sampai pada masalah penjualan
Kami orang kota
Yang menentapkan harga
Aku malu mengatakan
Ini adalah suatu bentuk penindasan

Dan aku tertegun menyaksikan
Gabah yang kalian bakar itu
Bau asapnya
Merebak ke seantero bangsa

Demikian siklus pengulangan dan pengulangan
Hidup kami di kota disubsidi oleh kalian petani
Karbohidrat yang setia kalian sediakan
Harganya tak dapat kalian sendiri menentukan

Sedangkan kami orang perkotaan
Bila kami memproduksi sesuatu
Dan bila tentang harga, ada yang mencoba campur tangan
Kami orang kota akan berteriak habis-habisan
Dan mengacungkan tinju, setinggi awan

Kalian seperti bandul yang diayun-ayunkan
Antara swasembada dan tidak swasembada
Antara menghentikan impor beras dengan mengimpor beras
Swasembada tidak swasembada
Menghentikan impor beras mengimpor beras
Bandul yang bingung berayun-ayun
Bandul yang bingung diayun-ayunkan

Petani saudaraku
Aku terpaksa mengaku
Kalian selama ini kami jadikan objek
Belum jadi subjek
Berpuluh-puluh tahun lamanya
Aku malu

Didalam setiap pemilihan umum dilangsungkan
Kepada kalian janji-janji diumpangkan
Tapi sekaligus ke arah kepala kalian
Diacungkan pula tinju ancaman
Dulu oleh pemerintah, kini oleh partai politik
Dan kalian hadapi ini
Antara kesabaran dan kemuakan
Menonton dari kejauhan
DPR yang turun, DPR yang naik
Presiden yang turun dan presiden yang naik
Nasib yang beringsut sangat lamban
Dan tak kudengar dari mulut kalian
Sepatah katapun diucapkan

Saudaraku,
Ditengah krisis ini yang seperti tak habis-habis
Di tengah azab demi azab menimpa bangsa
Kami berdoa semoga yang selama ini jadi objek
Dapatlah kiranya berubah menjadi subjek
Jangka waktunya pastilah lama
Tapi semuanya kita pulangkan
Kepada Tuhan
Ya Tuhan
Tolonglah petani kami
Tolonglah bangsa kami
Amin.

Jakarta, Juli 2003

SEBUAH MANIFESTO

MANIFESTO PEMBAHARUAN DESA merupakan sebuah karya persembahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa (STPMD) “APMD” Yogyakarta, satu-satunya perguruan tinggi yang secara konsisten menaruh komitmen akademik dan sosial terhadap desa, selama 40 tahun (1965-2005). Karya ini adalah hasil pengendapan pemikiran dan pengalaman yang dibangun dari proses dialektika Program Pengembangan Kapasitas Perguruan Tinggi untuk Pemberdayaan Masyarakat Desa (2001-2003) serta Program Pengembangan Kapasitas untuk Penguatan Otonomi Desa (2003-2005). Kedua program ini memperoleh dukungan pendanaan dari Ford Foundation, sebuah lembaga filantropi internasional yang mengusung sejumlah misi agung: memperkuat nilai-nilai demokrasi, mereduksi kemiskinan dan ketidakadilan, mempromosikan kerjasama internasional dan memajukan capaian-capaian karya manusia. Secara metodologis karya ini hendak memadukan antara “narasi besar” (teori dan pemikiran alternatif dari para pemikir kritis mengenai pembangunan dan pemerintahan) dan “narasi kecil” (cerita, pengalaman dan suara lokal yang tersebar secara beragam di nusantara), yang kemudian menjadi basis kami membangun cara pandang dan keyakinan baru tentang pembaharuan desa. Sebagai sebuah manifesto, karya ini mengandung ideologi kerakyatan yang berpihak kepada desa, untuk mengubah cara pandang dalam ilmu pengetahuan di dunia akademik, kebijakan pemerintah dan gerakan masyarakat. Dengan penuh kebanggaan dan kerendahan hati kami persembahkan karya ini sebagai “doktrin” baru bagi segenap civitas akademika Sekolah Tinggi, sekaligus untuk memompa komitmen dan kebanggaan alumni yang telah tersebar ke seluruh penjuru negeri, mendorong komitmen dan keberpihakan politik pemerintah kepada desa yang marginal, memperkaya khazanah gerakan pembaharuan desa di kalangan NGOs, serta menyuntikkan energi baru kepada para pejuang “suara desa” yang selalu memperjuangkan kesejahteraan, keadilan dan kemandirian desa.

Daftar Isi

Cover Depan

Cover Dalam 1

Cover Dalam 2

Cover Dalam 3

Puisi Taufik Ismail

Sebuah Manifesto

Daftar Isi

Pengantar Editor

Bab 1 Merayakan Pembaharuan Desa

Bab 2 Refleksi dan Revisi Pembangunan Desa

Bab 3 Pembaharuan Desa Melalui Pembaharuan Agraria

Bab 4 Pembangunan Sosial Berkelanjutan

Bab 5 Memperkuat Basis Ekonomi Rakyat Desa

Bab 6 Penanggulangan Kemiskinan Desa

Bab 7 Dari Pembangunan Masyarakat ke Pemberdayaan Masyarakat

Bab 8 Pembaharuan Budaya Desa

Bab 9 Desentralisasi dan Otonomi Desa

Bab 10 Mendemokrasikan Demokrasi Desa

Bab 11 Menjadi Pelopor Pembaharuan Desa

Daftar Pustaka

Pengantar

“Manifesto Pembaharuan Desa”

Sutoro Eko

Amelia, seorang perempuan desa di Kebumen, tidak ingin hidup susah dan melarat. Karena dilahirkan oleh orang tua yang melarat, dia tidak mempunyai akses mengenyam pendidikan yang memadai dan bekerja di sektor formal. Setiap hari dia bekerja sebagai pedagang asongan di kereta api sepanjang Kutoarjo-Kebumen untuk sekadar bertahan hidup dan menghidupi dua orang anaknya yang masih kecil. Hidup dia betul-betul malang, setiap kali menjajakan dagangan asongannya, dia selalu diusir oleh aparat. “Apakah orang-orang seperti saya ini tidak berhak untuk hidup?”, demikian suaranya yang lantang pada sebuah forum bersama dengan warga dan ulama NU di Kebumen, yang difasilitasi oleh INDIPT, sebuah NGO lokal yang independen dan dedikatif.

Kisah lebih sedih lagi dialami oleh Supriono, seorang pemulung di Jakarta yang berasal dari sebuah desa di Jawa Tengah. Setiap hari Supriono membawa gerobak bersama dua anaknya, berpindah-pindah dari satu halte ke halte lain, dari kolong ke kolong lain, untuk sekadar berteduh karena tidak mempunyai rumah tinggal. Suatu ketika seorang anaknya menderita sakit parah dan akhirnya meninggal di rumah sakit. Pihak rumah sakit tidak memberikan pelayanan secara baik untuk penguburan jenazah karena Supriono tidak mampu membayar biaya yang dibutuhkan. Akhirnya Supriono terlunta-lunta membawa jenazah dengan gerobak dari rumah sakit, dan akan dia kuburkan di Bogor dengan naik kereta. Nasib sial menimpanya lagi, aparat mengusir dia dari kereta dan memaksa untuk melakukan otopsi jenazah ke rumah sakit. Supriono menolak otopsi jenazah, dan dia bawa kembali jenazah keliling kota dengan gerobak, akhirnya ada warga kampung (tempat Supriono tinggal sebelumnya) yang bersedia menolong Supriono untuk menguburkan jenazah.

Penderitaan yang menyedihkan tentu tidak hanya menimpa Amelia dan Supriono. Buku ini tidak bakal mampu menampung kisah penderitaan orang per orang miskin di Indonesia. Sebuah catatan penting yang perlu saya kemukakan, adalah bahwa kisah Amelia dan Supriono merupakan potret kaum miskin kota yang selalu rentan menghadapi persaingan ekonomi, kekejaman kota dan penggusuran yang dilakukan aparat negara. Mereka adalah buah dari urbanisasi, akibat dari pembangunan yang bias kota. Mereka tidak betah tinggal di desa kampung halaman mereka karena desa tidak lagi menjanjikan hidup, karena gula lebih banyak bertebaran di kota.

Kisah Amelia dan Supriono juga menjadi gambaran umum tentang jutaan orang desa di Indonesia yang melarat dan susah, tidak mempunyai kesempatan (akses) terhadap pelayanan dasar secara memadai dari negara. Di saat banyak orang menikmati “busung kenyang” karena kerakusan atau karena korupsi, banyak anak desa di berbagai daerah menderita “busung lapar”. Ketika “busung lapar” mencapai titik genting di Nusa Tenggara Barat, para pejabat setempat

hanya merepons dengan “rapat, rapat dan rapat”. Di Kabupaten Bandung, puluhan warga desa tewas dengan sia-sia karena tertimbun oleh gunung sampah. Di kawasan pertambangan, masyarakat desa hidup menderita ibarat ayam yang mati di lumbung padi, sebagian dari mereka menderita penyakit endemik karena terkena dampak limbah perusahaan.

Yang tidak kalah memprihatinkan, kemiskinan atau orang miskin selalu menjadi komoditas politik yang sangat berharga. Setiap partai politik di negeri ini selalu mengklaim dirinya berjuang atas nama rakyat dan membela orang miskin. Sebuah partai besar yang kini memproklamasikan sebagai “oposisi” mengaku dirinya nasionalis, antiliberal, populis, prorakyat, dan memperjuangkan orang miskin. Tetapi semuanya hanya jargon semata. Perilaku partai itu tidak mencerminkan semangat kerakyatan, melainkan hanya menggunakan jargon kerakyatan untuk meraih kekuasaan dengan cara-cara yang yang tidak terpuji. Sementara pemerintah baru (yang dihasilkan melalui pemilihan secara demokratis) saat ini tengah berdiri pada posisi yang sulit: menghadapi gempuran liberalisasi pasar, tekanan para saudagar yang ikut berkuasa dan desakan dari bawah untuk berpihak kepada rakyat miskin. Pemerintah tidak sanggup mengelak dari kepungan neoliberal, sehingga belakangan ia mengambil langkah menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM) secara drastis yang tentu menjadi ancaman serius bagi kehidupan rakyat banyak. Karena tidak ingin kehilangan muka (legitimasi) di mata rakyat atas kebijakan yang tidak populer itu, pemerintah mengobral sedekah kepada rakyat miskin dalam bentuk Bantuan Langsung Tunai sebesar Rp 100 ribu per bulan kepada keluarga miskin dan bantuan sebesar Rp 250 juta kepada sejumlah 12 ribu desa tertinggal.

Pemberian sedekah (bantuan) kepada keluarga miskin dan desa tertinggal itu merupakan pengulangan cara-cara lama yang sebenarnya selalu mengandung “salah urus” dan gagal membawa perubahan. Kita masih ingat dengan segar tentang proyek sedekah Inpres Desa Tertinggal (IDT) maupun Kredit Usaha Tani (KUT), yang menderita kegagalan karena keduanya bekerja dalam birokrasi yang “salah urus” dan pragmatisme orang banyak. BLT pada keluarga miskin yang kini tengah berjalan juga menghadapi problem yang sama. Pelaksanaan BLT di lapangan penuh dengan carut-marut, salah urus, kisruh, bahkan diwarnai dengan pertikaian lokal. Tidak jarang aparat lokal yang melakukan penyunatan terhadap BLT. Sebaliknya BLT juga membawa korban yang tidak sedikit. Ada seorang rakyat miskin yang tewas ketika ikut antre mengambil dana BLT. Di banyak tempat warga miskin (yang tidak memperoleh jatah BLT) bertindak anarkis melakukan teror dan kekerasan kepada perangkat desa atau merusak kantor desa. Di Jawa Tengah tercatat ada sejumlah 143 kantor desa yang dirusak massa. Di Jambi, seorang kepala desa tewas ditusuk seorang warga yang tidak puas karena tidak memperoleh jatah BLT. Carut marut pelaksanaan BLT memperlihatkan wajah asli orang Indonesia. “Program pemerintah “bagi-bagi duit” kompensasi kenaikan bahan bakar minyak ternyata memunculkan watak asli masyarakat”, demikian komentar harian *Kompas* (22 Oktober 2005).

Berbagai problem kemiskinan dan kerentanan di atas selalu memunculkan pertanyaan besar. Pertanyaan yang sering muncul adalah mengapa hidup mereka melarat dan menderita? Apakah hal itu merupakan takdir, atau mereka tidak

mempunyai iman yang kuat, atau mereka memang malas bekerja? Tidak! Kemelaratan merupakan buah dari pemiskinan, bagian dari ketimpangan struktural (ekonomi politik). Kemelaratan rakyat paralel dengan posisi marginal desa dalam struktur politik negara dan ekonomi kapitalisme. Negara menjadikan desa sebagai obyek pengaturan dan proyek pembangunan, sekaligus sebagai obyek “politik etis” dan membuang bantuan. Bantuan digunakan untuk memobilisasi (eksploitasi) swadaya rakyat guna membuat sukses program-program pembangunan. Sungguh ironis, rakyat desa sudah miskin masih tetap diperas dengan swadaya. Partisipasi politik masyarakat desa sengaja dikebiri, sementara suara mereka yang berjumlah besar selalu menjadi sasaran empuk mobilisasi politik oleh kekuatan-kekuatan politik melalui sebuah “pesta demokrasi”. Di tempat lain para pemilik modal besar, baik domestik maupun internasional, melakukan eksploitasi terhadap hamparan tanah desa dan penduduk sebagai buruh murah. Kekuasaan politik dan kekayaan ekonomi negeri ini betul-betul dimonopoli oleh oligarki baik melalui skema dominasi, *rent seeking* maupun korupsi. Sekitar 60% uang beredar di Jakarta, sekitar 80% kekayaan Indonesia dikuasai oleh 20% orang, dan sejumlah 70% APBN dan APBD dihabiskan oleh birokrasi. Rakyat jelas tidak mempunyai akses yang memadai terhadap kekuasaan dan kekayaan itu, mereka malah dipukul telak dengan pencabutan subsidi dan kenaikan harga BBM yang keterlaluan.

Tentang Buku Ini

Sederet problem struktural itulah yang menjadi titik pijak penulisan buku yang bertitel “Manifesto Pembaharuan Desa” ini. Kami sadar bahwa pembaharuan desa memang tidak sepopuler jargon penganggulan kemiskinan yang mudah sekali dijadikan komoditas politik. Kami tidak butuh komoditas politik, tetapi kami berupaya mendesak komitmen politik kepada pembaharuan desa. Meski tidak populer, kami menjadikan pembaharuan desa sebagai ikon, visi dan posisi ideologis kami sebagai komunitas intelektual. Kami menghimpun pengamatan, pengalaman dan pemikiran untuk melahirkan buku ini. Pembaharuan desa kami maksudkan sebagai teori preskripsi yang mengandung pemikiran alternatif untuk melancarkan perubahan desa secara berkelanjutan menuju kondisi desa yang demokratis, otonom, sejahtera dan berkeadilan. Kami tidak tahu apakah buku mengandung predikat “ilmiah”, sebaliknya kami sengaja menulis buku ini sebagai sebuah “manifesto”, seperti halnya manifesto Ekonomi Pancasila yang dikumandangkan mendiang Profesor Mubyarto. Ekonomi Pancasila merupakan sebuah manifesto yang mengandung kekuatan ideologis untuk menggempur ekonomi liberal yang terbukti telah menciptakan kemiskinan dan penderitaan rakyat.

Pembaharuan desa juga sebagai sebuah manifesto yang di dalamnya mengandung ideologi kerakyatan dan keberpihakan kepada desa. Sebagai sebuah manifesto pembaharuan desa menjadi kekuatan ideologis untuk menggempur pembangunan yang bias kota, penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik dan oligarkis, perlakuan desa sebagai obyek dan keranjang sampah proyek pembangunan, involusi pembangunan desa, marginalisasi desa, dan masih banyak lagi. Kami memaknai manifesto sebagai pemikiran alternatif yang lebih radikal untuk merombak ilmu pengetahuan, kebijakan pemerintah dan gerakan

masyarakat yang berhubungan dengan desa. Meski buku ini tidak menyajikan resep mujarab yang instan, tetapi kami menyajikan sejumlah agenda yang progresif untuk mendongkrak *human well being* masyarakat desa. Kami justru mengutamakan perombakan “sesat pikir” dalam ilmu pengetahuan dan kebijakan yang merugikan desa selama ini.

Selain kami menyampaikan pesan-pesan ideologis tentang pembaharuan desa, buku ini juga menyajikan sejumlah pesan akademis, metodologis dan strategis. *Pertama*, buku ini bekerja dengan perspektif ekonomi politik untuk menganalisis konteks, menunjukkan involusi dan marginalisasi desa, dan merumuskan berbagai kerangka kerja pembaharuan desa. Kami juga menyajikan sisi sosial dan budaya, tetapi keduanya merupakan bagian kedua dari ekonomi politik. Analisis kami menunjukkan bahwa problem dasar involusi dan marginalisasi desa bersumber pada ketimpangan ekonomi politik, yakni posisi ekonomi politik desa yang marginal di bawah kepungan negara, modal dan kekuatan globalisasi. Ketimpangan ekonomi politik membuat erosi modal sosial dan modal budaya masyarakat desa. Karenanya perubahan desa secara transformatif membutuhkan pembongkaran atas ketimpangan ekonomi politik atau relasi kekuasaan antara desa dengan kekuatan supradesa.

Kedua, pembaharuan desa tentu tidak mempunyai model tunggal dan mujarab. Pembaharuan desa mencakup banyak dimensi dan agenda: pembaharuan paradigma dan tatakelola pembangunan desa, melancarkan pembaharuan desa sebagai alas pembaharuan desa, membuat pembangunan sosial secara berkelanjutan untuk membangun kesejahteraan sosial, memperkuat basis ekonomi rakyat desa, pemberdayaan masyarakat desa, pembaharuan budaya desa, mendorong desentralisasi dan otonomi desa dan mendemokraskan demokrasi desa. Berbagai dimensi dan agenda itu bekerja dalam kerangka struktur dan tata pemerintahan (*governance*), *corpus* besar pembangunan desa, tata produksi ekonomi dan konteks sosial budaya. Tabel 1 menggambarkan secara gamblang tentang skema pembaharuan desa, yang saya petakan berdasarkan dimensi aktor (negara, pasar/modal dan masyarakat) serta dimensi isu (politik/pemerintahan, pembangunan, ekonomi dan sosial-budaya). Dialektika antara aktor dan isu membuahkan sejumlah 12 konsep alternatif yang relevan dengan pembaharuan desa:

1. Desentralisasi, yakni pembagian kewenangan, pembangunan dan keuangan dari negara kepada desa untuk membuat desa sebagai local self government yang otonom (mandiri).
2. Kontrol negara terhadap pasar. *Sharing* modal atau privatisasi bukanlah dosa besar. Tetapi privatisasi bukan berarti “menjual” negara sepenuhnya kepada pemilik modal, bukan pula berarti mengabdikan pada pasar. Negara harus melakukan kontrol secara efektif terhadap pasar, dalam rangka negara memainkan peran-peran distribusi dan proteksi kepada masyarakat.
3. Demokratisasi yang membuat *democratic governane* di aras desa. Desa sudah mempunyai institusi dan tradisi demokrasi meski masih terbatas dan terkadang terdistorsi. Ia butuh diperdalam, atau mendemokraskan demokrasi desa. Demokratisasi di aras desa berupaya membuat pemerintah desa lebih akuntabel, responsif dan transparan; respresentasi politik yang

berakar dan bekerja secara efektif; serta masyarakat sipil yang aktif, dimanis, semarak dan partisipatif.

4. *Developmental state*, yakni negara menjadi aktor yang aktif dan berkemampuan melancarkan pembangunan. Negara secara responsif berperan sebagai aktor yang mendistribusikan kue pembangunan kepada seluruh desa secara merata dan berkeadilan.
5. Pertumbuhan yang berkelanjutan. Modal merupakan aktor utama yang memacu pertumbuhan. Pertumbuhan bukanlah sesuatu yang haram, ia menjadi indikator pendapatan dan kesejahteraan masyarakat desa. Namun pertumbuhan yang dibutuhkan bukan seperti pola developmentalisme, atau misalnya dalam bentuk industrialisasi yang tidak berbasis pertanian atau program revolusi hijau, melainkan pertumbuhan yang berkelanjutan.
6. Pemberdayaan dan partisipasi. Negara dan modal bukan aktor yang sendirian mendominasi pembangunan. Masyarakat juga sebagai aktor yang sangat menentukan. Pemberdayaan telah menjadi spirit utama dalam konsep pembangunan alternatif, yakni sebagai upaya mendongkrak kekuasaan dan kemampuan masyarakat dalam proses pembangunan. Sebuah kata kunci pemberdayaan adalah partisipasi (*voice*, akses dan kontrol) dalam proses pembangunan.
7. Pertumbuhan, pemerataan dan keadilan. Negara mempunyai tugas merumuskan dan mengendalikan tata ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, pemerataan dan berkeadilan, sehingga ada keberbipakan kepada orang miskin.
8. *Fair trade*, bukan *free trade*. Kompetisi pasar dalam tata ekonomi tidak bisa dielakkan. Konstitusi republik ini sebenarnya telah mengharamkan *free fight liberalism*, yang misalnya sekarang hadir dalam bentuk perdagangan bebas sebagaimana didesakkan oleh WTO. Liberalisasi tentu menghancurkan rakyat. Karena itu yang dibutuhkan adalah *fair trade*, yakni perdangan yang adil dan sehat, yang memungkinkan kesempatan akses bagi rakyat desa.
9. Ekonomi rakyat. Penguatan ekonomi desa bukanlah antipasar dan pertumbuhan, tetapi butuh *affirmative action* yang memperkuat ekonomi rakyat melalui usaha kecil menengah, lembaga keuangan mikro serta koperasi. Pertumbuhan juga diperlukan, yaitu pertumbuhan berkelanjutan yang peka pada masalah sosial dan lingkungan.
10. Pembangunan sosial. Pembangunan yang mengagungkan pertumbuhan telah mengabaikan dimensi kesejahteraan sosial sehingga menimbulkan kesenjangan sosial dan kerentanan sosial. Pembangunan sosial hendak menjawab problem itu melalui skema jaminan sosial dan perlindungan sosial oleh negara, serta penguatan solidaritas dan kohesi sosial melalui modal sosial masyarakat.
11. *Corporate social responsibility*. Swasta tidak hanya bertugas memacu pertumbuhan dengan cara melakukan eksploitasi sumberdaya lokal, tetapi juga dituntut mempunyai tanggungjawab sosial kepada masyarakat, antara lain melalui agenda pembangunan masyarakat yang berkelanjutan, bukan sekadar model pembangunan karitatif untuk menebus dosa.
12. Modal sosial. Dalam konteks *sustainable livelihood*, modal sosial (pranata lokal, kearifan lokal, organisasi lokal, jaringan sosial dan sebagainya)

merupakan kekayaan utama masyarakat desa. Berbagai bentuk modal sosial bisa digunakan oleh masyarakat untuk membangun kerjasama, solidaritas sosial, kohesi sosial, mengelola risiko sosial, mengelola konflik, dan sebagai wadah untuk partisipasi.

Tabel 1
Skema pembaharuan desa

Dimensi Aktor	Politik/ Pemerintahan	Pembangunan	Ekonomi	Sosial Budaya
Negara	Desentralisasi	<i>Developmental state</i>	Pertumbuhan, pemerataan & keadilan	Pembangunan sosial
Pasar/modal	Kontrol terhadap pasar	Pertumbuhan berkelanjutan	<i>Fair trade</i>	<i>Corporate social responsibility</i>
Masyarakat	Demokratisasi	Pemberdayaan dan Partisipasi	Ekonomi rakyat	Modal sosial

Ketiga, buku ini merupakan sebuah karya kami, bagian dari upaya kami untuk menjadi perguruan tinggi pelopor pembaharuan desa. Pembaharuan desa menjadi ikon, identitas dan kekhasan kami bila dibandingkan dengan perguruan tinggi lainnya di Indonesia. Kami telah menyiapkan perangkat kurikulum, skema pembelajaran, tradisi akademik, penelitian, pengabdian dan publikasi yang kesemuanya mengarah pada pembaharuan desa. Sebagai perguruan tinggi, tentu kami menempuh jalan yang berbeda bila dibandingkan dengan pemerintah maupun NGOs. Kami tidak menjalankan proyek-proyek untuk masyarakat yang bertitel pemberdayaan seperti yang biasa yang dijalankan oleh pemerintah. Kami berupaya bekerjasama dengan pemerintah, tidak dalam rangka mengikuti atau mengamini kemauan pemerintah, tetapi kami mempunyai posisi dan sikap yang kritis agar agenda-agenda pembaharuan desa tidak terjerumus dalam proyek jangka pendek.

Sebagai contoh, belakangan kami tengah menggarap penelitian “pesanan” pemerintah kabupaten Kulon Progo yang berkehendak untuk mengeluarkan kebijakan alih status dari desa menjadi kelurahan. Bagi pemerintah daerah kebijakan ini dibayangkan akan memperbaiki kualitas pelayanan publik. Tetapi kami bertanya besar akan bayangan itu. Kami tidak ingin bersikap seperti sebuah perguruan tinggi di Jakarta yang menjustifikasi dan mengamini kehendak Kabupaten Tangerang untuk mengubah desa menjadi kelurahan. Ternyata kehendak dan hasil penelitian digugat oleh para kepala desa di Tangerang. Hasil penelitian kami di Kulon Progo tidak serta merta mengikuti dan mengamini kemauan pemerintah daerah, tetapi juga menunjukkan berbagai hal yang kritis, terutama sikap politik dari masyarakat maupun risiko-risiko yang bakal muncul ketika desa telah berubah menjadi kelurahan. Studi banding kami di Wonosobo dan Sidoarjo memperlihatkan bahwa perubahan status dari desa menjadi kelurahan ternyata menimbulkan banyak masalah, ketimbang mendatangkan manfaat.

Jalan yang kami tempuh tentu juga berbeda dengan strategi yang ditempuh oleh NGOs. NGOs yang transformatif umumnya menempuh strategi gerakan sosial, terkadang harus menempuh jalan konfrontasi, sehingga NGOs umumnya tumbuh menjadi *resource center for social movement*. Kami sebagai perguruan tinggi tentu mengambil posisi sebagai *center of excellence* yang fokus pada pengembangan pemikiran, reproduksi pengetahuan, diseminasi ide, dan *capacity building*. Namun bukan berarti bahwa antara kami dan NGOs tidak bisa saling ketemu karena perbedaan strategi. Ada banyak kesempatan yang mempertemukan antara kami dengan NGOs untuk keperluan membuka ruang pembelajaran, menabur ruang publik, maupun membangun koalisi untuk advokasi kebijakan. Kami terus-menerus mengembangkan jaringan dengan NGOs untuk membuka akses bagi mahasiswa, lulusan maupun dosen. Sejak 2001 kami merayakan kampus STPMD “APMD” sebagai “kampus inklusif” yang menjadi ruang publik secara terbuka bagi kehadiran siapa saja. Kami sering memfasilitasi pertemuan di antara kalangan NGOs untuk keperluan pembelajaran hingga advokasi kebijakan. Di sisi lain kami juga bergabung dengan Pokja Pembaruan Desa yang difasilitasi oleh Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), dengan agenda utama berupa advokasi kebijakan pemerintah tentang desa, termasuk mendorong lahirnya regulasi nasional yang lebih pro desa.

Penghargaan dan Terima Kasih

Buku ini lahir melalui perjalanan yang panjang dan menelan energi yang sangat besar. Kami belajar dan berdialektika selama 4 tahun (2001-2005) untuk membuah karya ini. Pelajaran yang kami peroleh adalah bahwa menulis adalah pekerjaan yang paling berat bagi kami, sebab selama puluhan tahun kami terjebak dalam tradisi lisan, tradisi *teaching* dan ceramah. Kami lupa atau kami justru abai bahwa menulis merupakan tugas moral Tridarma perguruan tinggi. Karena itu setiap pekerjaan menulis hadir, kami selalu kedodoran, meski sebagian besar dari kami pernah mempunyai tugas menulis tesis di program pascasarjana.

Penulisan buku ini juga menghadapi kedodoran. Kami butuh waktu yang sangat panjang. Pengerjaan *editing* dan *finishing touch*, yang menjadi tanggungjawab saya, betul-betul melelahkan. Di saat mendekati *deadline* yang bertepatan dengan bulan Ramadhan, hampir setiap malam saya tidak tidur, saya duduk di hadapan komputer, untuk membaca naskah, menambah, menghaluskan kalimat dan mempertajam analisis. Tugas yang saya lakukan tentu tidak berjalan mulus karena keterbatasan kompetensi saya. Sejauh ini saya dijuluki teman-teman sebagai “pendekar” demokrasi dan otonomi desa, tetapi saya tidak mempunyai keahlian dan kompetensi yang cukup untuk mempelajari isu-isu pertanian, agraria, ekonomi desa, budaya desa, maupun kesejahteraan desa. *Toh* buku ini tetap hadir juga *in the last day* mendekati *deadline* di akhir Oktober 2005, karena tanggal 16 November 2005 buku ini harus diluncurkan untuk merayakan peringatan 40 tahun STPMD “APMD”.

Tentu banyak lembaga, individu dan kolega yang memberikan kontribusi, baik langsung maupun tidak langsung, terhadap lahirnya buku ini. Saya atas nama editor dan civitas akademika STPMD “APMD” menyampaikan

penghargaan dan ucapan terima kasih kepada banyak pihak yang memberikan sokongan kepada kami. Saya sampaikan terima kasih kepada para penulis dan kontributor (Ade Chandra, Bambang Hidayana, Christine Sri Widiputranti, Gregorius Sahdan, Hastowiyono, M. Barori, Oelin Marliyantoro, Parwoto, Sahrul Aksa, Suharyanto, Sumarjono, dan Widyo Hari Murdianto) yang telah memberikan sumbangan gagasan maupun tulisan.

Buku ini, meski mempunyai banyak ide dan data, tidak akan lahir kalau tidak memperoleh dukungan dana. Ford Foundation telah mendukung pendanaan secara memadai untuk pembelajaran kami selama 4 tahun (2001-2005). Waktu itu Hans Antlov (yang sekarang sudah hijrah dari Ford Foundation ke RTI-USAID dalam program Local Governance Support Program) memberikan kepercayaan dan fasilitasi kepada kami. Kami sampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Ford Foundation maupun kepada Hans Antlov.

Kami memperoleh banyak ruang pembelajaran dan wawasan yang luas dalam arena Pokja Pembaharuan Desa. Kami menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada para kolega yang tergabung dalam Pokja: FPPD, IRE, LAPERA, Persepsi, Karsa Institute, USC Satunama, dan lain-lain. Terima kasih juga kami sampaikan kepada para kolega di Sekolah Pembaharuan Desa (SPD) maupun kepada para kepala desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) yang selama ini menjadi teman bergaul dan belajar bagi kami.

Meski banyak pihak yang menyumbang kelahiran buku ini, tetapi substansi buku ini menjadi tanggung jawab kami sepenuhnya. Kami sadar bahwa buku ini jauh dari predikat utuh, berkualitas dan mendalam. Setiap bab dalam buku ini sebenarnya bisa dijabarkan secara terpisah dan mendalam menjadi buku tersendiri. Karena itu kami berharap kepada para pembaca yang budiman untuk menyampaikan kritik atau kecaman terhadap buku ini.

Buku ini hadir sebagai bentuk persembahan STPMD “APMD” yang pada tahun 2005 ini genap berusia 40 tahun. Kami persembahkan karya ini kepada para civitas akademika STPMD “APMD”, juga kepada semua pihak yang menaruh perhatian kepada pembaharuan desa.

Bab 1

Merayakan Pembaharuan Desa

Ada sejumlah konsep populer yang diusung oleh banyak pihak untuk memberi perhatian kepada desa. Pembangunan adalah konsep paling utama untuk menyentuh desa yang telah menjadi legenda selama tiga dekade. Memasuki dekade 1990-an muncul konsep baru bernama pemberdayaan (*empowerment*), terutama dirayakan oleh kalangan NGOs dan akademisi yang kritis. Kalangan NGOs mulai menggunakan konsep pemberdayaan sebagai sebuah pembangunan alternatif yang bertumpu pada masyarakat, sekaligus sebagai paradigma alternatif atas pembangunan yang dikemas dengan developmentalisme. Setelah reformasi bergulir, menyusul berakhirnya Orde Baru, konsep pemberdayaan tiba-tiba menjadi *booming* bahkan ia latah dan mengalami inflasi. Seperti biasanya pemerintah selalu datang terlambat bila dibandingkan dengan NGOs. Pihak-pihak yang sebelumnya memperdaya rakyat, kini berubah haluan mulai menggunakan konsep pemberdayaan, seraya mengatakan bahwa cara-cara pembangunan ala Orde Baru tidak benar untuk dilakukan. Hampir setiap pejabat dan instansi pemerintah berujar tentang konsep pemberdayaan. Departemen Dalam Negeri mengubah Direktorat Jenderal Pembangunan Masyarakat Desa menjadi Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Hampir setiap daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, mempunyai instansi (kantor, badan atau dinas) yang bertitel pemberdayaan masyarakat.

Di saat konsep pemberdayaan mengalami inflasi, kalangan NGOs mulai memunculkan konsep baru yang bertitel pembaharuan desa sebagai replikasi dari pembaharuan agraria yang berkembang sebelumnya. Dadang Juliantara dari LAPERA Indonesia termasuk aktivis yang pertama kali merayakan pembaharuan desa. Pengalaman dan pemikirannya tentang pembaharuan desa dia tuangkan dalam buku yang bertitel *Pembaruan Desa: Bertumpu pada yang Terbawah* (2002). Sejak 2002 ini wacana pembaharuan desa mulai *soundly* dibicarakan oleh banyak kalangan NGOs. Terbukti mulai tahun 2002 muncul begitu banyak organisasi masyarakat sipil yang mengusung pemikiran dan gerakan pembaharuan desa. Contohnya adalah Institut Pembaruan Desa, Forum Pembaharuan Desa, Komite Pemuda Pembaruan Desa, Lingkar Pembaruan Desa dan Agraria, dan sebagainya. Selain itu banyak NGOs yang sebelumnya concern pada desa juga mulai mengusung isu pembaharuan desa. Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM) yang lahir pada tahun 1999 juga concern pada desa, terutama melakukan advokasi terhadap revisi UU No. 22/1999 khusus yang terkait dengan desa. Pada bulan Juli 2003 FPPM menggelar pertemuan nasional di Ngawi dengan tema besar pembaharuan desa. Dalam pertemuan ini wacana pemisahan antara FPPM dengan forum yang mengelola desa semakin menguat. Akhirnya melalui sebuah forum di Sidoarjo pada September 2003 munculah forum baru bernama Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD). FPPD merupakan forum terbuka multipihak (pemerintah, NGOs, perguruan tinggi, orang desa, politisi) yang membuka ruang pembelajaran, pemikiran dan gerakan

pembaharuan desa. Sejak saat itu FPPD *concern* pada tiga isu besar dalam pembaharuan desa: desentralisasi dan otonomi desa, demokratisasi desa dan rekonstruksi desa.

Box Mencegah Munculnya Komprador di Pedesaan

Karnaji

UNJUK rasa kembali pecah di Ujungpangkah, Gresik. Bahkan, kali ini dengan skala yang termasuk mencemaskan. Menjelang bulan Puasa, ribuan demonstran warga Desa Sekapuk, Kecamatan Ujungpangkah, Kabupaten Gresik, melakukan aksi unjuk rasa menuntut kembali pencabutan SIPD dan SIPT yang dipegang PT Polowijo Gosari. Bentrokan antara warga yang menuntut pembagian kekayaan alam desanya dengan aparat tak terhindarkan lagi. Akibatnya dua orang dari aparat kepolisian dan dua warga desa luka-luka (*Kompas*, 5/11).

Aksi-aksi serupa tidak mustahil terus bermunculan dengan skala yang lebih keras manakala persoalan yang dihadapi warga tidak segera memperoleh kepastian penyelesaian. Selama ini, tuntutan-tuntutan warga yang telah di sampaikan tampaknya belum dapat dipenuhi secara maksimal. Sementara di sisi lain banyak faktor-faktor pendorong yang semakin memperkuat dan menekan warga untuk mempercepat penyelesaian sengketa antara warga dengan pemilik modal.

Kondisi-kondisi riil di era sekarang ini baik formal yuridis maupun obyek materi (lapangan) sangat kondusif bagi munculnya keberanian untuk menerobos sekat-sekat yang selama ini dianggap tabu. "Kepatuhan" warga desa dengan sejumlah karakteristiknya untuk menahan suasana ketidakadilan yang selama ini terjadi tampaknya sudah tidak dapat ditahan lagi dan telah mencapai puncaknya.

Pembangunan yang selama lebih dari tiga dasawarsa dilaksanakan pemerintah semenjak dicanangkan Repelita awal tahun 1970-an hingga sekarang ini ternyata masih menyisakan sejumlah masalah. Apa yang dijadikan tujuan pembangunan pada awal penetapan Repelita, alih-alih tercapai, justru yang terjadi adalah kesenjangan dan ketidakmerataan. Hal itu terjadi karena peran negara yang memiliki kewenangan mengatur dan menguasai warganya bertindak pilih kasih. Di satu sisi negara memberi keleluasaan dan dukungan yang maksimal pada pihak pemilik modal, sementara di sisi lain membiarkan dan terkadang menekan pihak lain. Pilihan kebijakan negara pada tingkat lapangan yang "menganak-emaskan" pada pihak tertentu bukan tanpa landasan.

Pilihan pelaksanaan kebijakan pembangunan yang memihak pemilik modal didasari pada model pertumbuhan. Dukungan dari negara untuk mengejar pertumbuhan tak jarang menghalalkan segala cara dalam proses pencapaiannya. Akibat pilihan kebijakan semacam ini maka satu pihak dapat berkembang secara maksimal kapitalnya sementara ada pihak lain yang semakin tertekan dan termarginalisasi.

Risiko industrialisasi

Apa yang terjadi dan direpresentasikan oleh warga sekitar sumber alam pedesaan di Kecamatan Ujungpangkah untuk menuntut redistribusi bukanlah kasus tunggal. Tetapi, tidak tertutup kemungkinan kasus-kasus serupa akan muncul di berbagai tempat dengan skala yang lebih luas dan tinggi intensitasnya. Perlawanan warga desa yang berada di sekitar lokasi kekayaan alam sebenarnya telah banyak terjadi di masa-masa lalu. Hanya saja sifat perlawanan dari warga desa umumnya masih bersifat "malu-malu". Tanpa mengabaikan dan mengecilkan arti perlawanan "malu-malu", yang menjadi poin pentingnya adalah kenapa perlawanan dari warga desa yang tinggal di sekitar sumber kekayaan alam desanya tak pernah padam.

Beberapa hal yang dapat dijadikan jawaban tentatif untuk menjelaskan kenapa perlawanan warga desa menuntut redistribusi kekayaan alam desa tak pernah mengendur. Pangkal sebabnya adalah risiko yang dikhawatirkan timbul akibat industrialisasi yang tidak peka pada tuntutan masyarakat lokal. Beberapa kekhawatiran yang selalu

menghantui dan memicu adanya perlawanan warga desa adalah: Pertama, tidak ada jaminan yang pasti sejauh mana akan terjadi proses redistribusi. Telah banyak bukti di berbagai tempat menunjukkan bahwa melimpah dan tingginya nilai ekonomis kekayaan alam tidak berkorelasi positif dengan kesejahteraan warga desa sekitarnya. Kekuatan kelembagaan yang mestinya memberi perlindungan terhadap warga desa dengan berperan sebagai pengatur lalu lintas ekonomi ternyata tidak berfungsi secara maksimal. Kedua, bukan hanya memperparah kemungkinan terjadinya kesenjangan sosial, tetapi tidak mustahil akan menyebabkan terjadinya proses segregasi yang menjadi pemicu konflik horizontal. Kekhawatiran ini berangkat dari kenyataan bahwa tidak semua warga desa dapat dirangkul dan menjadi mitra dari pihak pemilik kapital untuk tetap memproduksi dan mengakumulasi modal. Ketiga, eksploitasi sumber daya alam dan kegiatan industrialisasi yang tidak didahului dengan upaya mempersiapkan warga agar bisa melakukan pergeseran okupasi secara layak, dikhawatirkan menimbulkan terjadinya penambahan pengangguran dan setengah pengangguran di pedesaan. Kekhawatiran ini muncul karena ketidakmampuan warga lokal untuk beradaptasi dengan situasi baru yang memerlukan persyaratan formal yang lebih ketat.

Di era sekarang ini, sejumlah kekhawatiran yang sempat muncul di benak warga desa tidak berhenti hanya sebatas kekhawatiran semata. Tetapi, telah menemukan ladang subur yang dapat mengubah sejumlah kekhawatiran menjadi semacam harapan positif dan menjanjikan di masa depan. Perubahan struktur birokrasi desa dan iklim struktur sosial pedesaan yang tidak lagi *nggih-nggih mboten kepanggih* menjadi kekuatan dasar menyambut industrialisasi. Perubahan struktur sosial pedesaan tak dapat dipisahkan dari era reformasi yang ditandai dengan pelaksanaan otonomi daerah yang menempatkan desa pada kedudukan semakin mandiri. Dengan struktur baru di pedesaan, mengantarkan desa pada situasi sangat dinamik tidak saja antarsesama warga desa, tetapi juga dengan struktur organisasi birokrasi lainnya.

Ketika keberadaan otonomi desa telah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat desa dengan dukungan struktur baru maka sangat tampak perubahannya. Desa tidak lagi statis dan *sendiko dawuh* pada pemimpinnya baik formal maupun informal yang selama ini menjadi representasi kepentingan masyarakat. Di desa telah terkondisikan dalam situasi yang sangat dinamis dengan didasari berbagai wacana kepentingan di pedesaan. Karena itu, dalam situasi semacam ini maka masyarakat desa menjadi semakin responsif mereaksi kejadian-kejadian di lingkungannya. Perubahan demi perubahan di pedesaan dianggap bukan lagi sebagai sesuatu yang tabu apabila masyarakatnya turut melakukan reaksi.

Oleh karena itu, ketika kekuatan komersial di pedesaan-dalam hal ini kepentingan pemilik modal dan dunia industri-yang selama ini telah banyak berperan sebagai pengekplorasi dan pengeksploitasi sumber-sumber di pedesaan tidak dapat lagi mengelak dari gugatan warga desa. Kekuatan komersial telah dianggap "mencuri" kekayaan alam desa yang seharusnya menjadi hak milik komunitas lokal.

Komprador

Akibatnya, sedikit-banyak kemudian menempatkan pemilik kapital sebagai pihak yang harus berhadapan dengan kepentingan komunitas setempat. Bisa dibayangkan, apa yang bakal terjadi jika di sebuah wilayah hadir sebuah perusahaan model perkotaan dengan seluruh pranata yang dimilikinya. Sejumlah pranata mulai dari soal rekrutmen pegawai, eksklusivitas gaya hidup para pendatang, pranata kerja, dan sebagainya, jelas perusahaan model perkotaan memiliki kriteria dan mekanisme tersendiri-yang dalam banyak hal tidak mungkin dapat dipenuhi oleh masyarakat setempat yang secara sosial kebanyakan belum memiliki kemampuan dan basis sosial yang memadai.

Oleh karena itu, apa yang terjadi di Desa Sekapuk, Ujungpangkah, Gresik dapat dijelaskan mengapa tuntutan warga amat keras memperoleh kembali kekayaan alam desa yang dianggap menjadi hak desa. Perodesasi yang terjadi kemudian adalah terjadinya pertemuan dari kedua komunitas yang berbeda kepentingan yang menghasilkan pergesekan dan bahkan konflik yang sifatnya terbuka tak terhindarkan. Sikap perlawanan masyarakat desa semakin mengental dan mengeras karena semakin padat ditempa oleh situasi desa yang kontradiktif. Proses perubahan masyarakat desa karena dihela industrialisasi bukan cuma menyebabkan terjadinya kesenjangan dan polarisasi sosial,

tetapi juga menyebabkan masyarakat lokal seolah teralienasi dari proses perubahan sosial yang dialami dan terjadi di wilayahnya.

Diakui atau tidak, selama ini yang namanya kepentingan pemilik modal umumnya mereka lebih banyak berorientasi kepada negara-melayani penguasa melalui pola hubungan bisnis yang mengandalkan patronase-dan sebaliknya acapkali kurang mengabaikan kepentingan masyarakat lokal, dan bahkan ditengarai justru malah merampasi hak-hak adat masyarakat lokal. Karena itu, bisa dimaklumi jika kemudian terjadilah apa yang disebut *cultural counter movement* maupun aksi-aksi protes yang sifatnya terbuka.

Proses perubahan dan industrialisasi yang menafikan keberadaan komunitas lokal, dan cenderung lebih banyak terekspres sebagai proses transplantasi daripada sebagai proses transformasi niscaya hanya akan melahirkan ketegangan sosial, bersifat ahistoris dan merugikan warga masyarakat lokal. Secara teoretis, proses industrialisasi dan kebijakan pembangunan yang lahir dan serba dikendalikan oleh negara bukan cuma menelikung pranata-pranata komunitas desa yang tradisional. Tetapi, dalam banyak kasus juga makin menambah beban kemelaratan golongan miskin desa dan mengakibatkan merebaknya polarisasi sosial di kalangan masyarakat desa.

Ada kesan kuat bahwa hasil-hasil pembangunan selama ini lebih banyak dinikmati oleh lapisan tertentu saja sehingga menimbulkan kesenjangan. Bahkan, kesenjangan yang terjadi bukan hanya antara kaya dan miskin dalam masyarakat, namun juga antara daerah perkotaan dan pedesaan. Hanya mereka yang memiliki akses terhadap modal, kredit, informasi, dan kekuasaan yang dapat mengambil manfaat dari program-program pembangunan.

Di lingkungan komunitas pedesaan, keberadaan budaya tradisional, bukan saja penting sebagai kerangka acuan moral yang memainkan peran untuk mengekang individualisme yang hadir bersamaan dengan timbulnya rasionalisasi dan komersialisasi. Pola hubungan patron-*client*, misalnya, kerap kali berfungsi positif untuk mengeliminasi pukulan kemiskinan yang dialami keluarga miskin di desa dan menetralkan kemungkinan timbulnya kecemburuan sosial.

Di desa-desa yang masih bersuasana tradisional, orang yang miskin dan anak yatim menurut adat dipelihara oleh keluarga-keluarga yang agak mampu di desa. Mereka diberi tempat tinggal, makanan, dan pakaian, tetapi diharuskan bekerja untuk keperluan keluarga itu. Dalam keluarga itu mereka diperlakukan sebagai anggota keluarga sendiri. Bisa dibayangkan, akibat apa yang bakal terjadi bila warga desa yang hidup dalam belunggu kemiskinan dan senantiasa dipukul inflasi serta menurunnya nilai tukar produk hasil pertanian mereka itu, tidak memiliki jaring-jaring pengaman atau asuransi sosial seperti pola hubungan patron-*client*.

Ketiadaan dan mudarnya pranata lokal seperti pola hubungan patron-*client* ini, jangan heran bila kemudian melahirkan keresahan di kalangan warga desa, khususnya yang merasa diperlakukan tidak adil dan tersukses oleh penetrasi modal dari luar desa. Oleh karena itu, peran elite desa dalam konteks otonomi desa diharapkan bukanlah menjadi komprador baru di pedesaan yang justru menghisap kekayaan desa dan masyarakatnya untuk kepentingan individu dan golongan. Tetapi, sebaliknya elite-elite desa benar-benar memerankan diri sebagai penjaga dan penyaji serta perantara asuransi sosial bagi seluruh warga desa tanpa kecuali.

KARNAJI *Peneliti dan dosen sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Fisip) Unair.*

Sumber: *Kompas*, 16 November 2002.

Pemikiran dan gerakan pembaharuan desa terus bergulir. Semakin banyak pihak yang menyuarakan pembaharuan desa. Kami sadar bahwa STPMD “APMD” menjadi pendatang yang terlambat dalam arena pemikiran dan gerakan pembaharuan desa. Pada awal tahun 1990-an kami masih asyik dengan pembangunan desa dari belakang ala Robert Chamber (1987) dan pembangunan desa berpusat pada rakyat yang dikumandangkan oleh David Korten (1988).

Karena pada tahun-tahun itu kebebasan akademik masih sangat terbatas, sementara STPMD “APMD” masih “mengekor” pada kebijakan pemerintah, maka konsep-konsep alternatif itu baru menjadi wacana yang terbatas, belum menjadi spirit kolektif dalam pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Pada tahun 1990-an itu juga sebenarnya telah mulai muncul konsep pemberdayaan (*empowerment*) sebagai kelanjutan dari pembangunan alternatif sejak 1980-an, tetapi kami juga belum berbuat banyak. Ketika era reformasi datang, yang diikuti dengan kebangkitan demokratisasi, desentralisasi dan masyarakat lokal sejak 1998, kami juga belum memberikan respons akademik yang memadai. Kami selalu datang terlambat, padahal isu-isu merupakan peluang dan tantangan besar bagi kami. Kurikulum kami masih lama, dan kami belum memperkaya diri dengan cara pandang baru tentang desa.

Bibit-bibit dan prakarsa perubahan STPMD “APMD” baru terjadi mulai tahun 2001, bersamaan dengan bekerjanya Program Pengembangan Kapasitas Perguruan Tinggi untuk Pemberdayaan Masyarakat Desa, yang didukung oleh Ford Foundation. Program yang berjalan selama dua tahun (2001-2003) ini melakukan banyak hal di dalam tubuh kami: *assessment* dan inovasi kurikulum, merumuskan dan mamantapkan cara pandang dan posisi kami dalam semesta kajian masyarakat desa, menempa kapasitas dosen dan mahasiswa, memperkaya khazanah ilmu pengetahuan, memperluas jaringan eksternal dengan kalangan NGOs maupun unsur-unsur lain yang concern pada desa, memproduksi karya-karya keilmuan melalui publikasi, dan seterusnya. Sedikit-banyak cita-cita dan agenda yang kami kerjakan selama dua tahun itu membuahkan pelajaran (jika bukan “cerita sukses”) yang luar biasa. Kami semakin bangga dan percaya diri bahwa STPMD “APMD” mulai tumbuh menjadi kiblat baru bagi kajian tentang masyarakat desa, suatu keunggulan yang khas (*distinctive advantage*) kami yang berbeda dengan perguruan tinggi lain di manapun di muka bumi ini.

Pelajaran berharga selama dua tahun (2001-2003) kami pupuk terus secara berkelanjutan. Jika selama dua tahun kami mengambil fokus pada pemberdayaan masyarakat desa, maka dua tahun berikutnya (2003-2005) kami merayakan kajian otonomi desa dan pembaharuan desa. Tidak sekadar mengikuti *trend*, STPMD “APMD” merespons secara agendatif dan akademik terhadap isu pembaharuan desa, tentu dengan berbasis pada *khittah* perguruan tinggi: pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Melalui Program Pengembangan Kapasitas untuk Penguatan Otonomi Desa (PPKPOD) yang didukung Ford Foundation, kami menggelar dialektika dengan berbagai pihak yang *concern* pada desa, lewat agenda pembelajaran dengan orang-orang desa, pembacaan terhadap karya keilmuan, riset akademik, partisipasi dalam berbagai forum, jaringan, publikasi dan sebagainya. Kami juga ikut memelopori gerakan-gerakan pembaharuan desa, termasuk terlibat dalam melahirkan Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD). Kami mulai dengan mendengarkan suara-suara lokal yang menuntut pembaharuan desa, bergaul dengan banyak pihak, sekaligus merajut kembali gagasan, visi, dan agenda pembaharuan desa ke dalam buku ini.

Box 1.1: Suara desa yang menuntut pembaharuan desa
--

1. Gambaran desa kita menunjukkan kondisi Indonesia yang sedang sakit;
2. Keadilan tidak berpihak kepada desa.
3. Belum adanya perimbangan keuangan yang jelas antara desa dengan kabupaten;
4. Desa belum dilengkapi dengan fasilitas yang memadai;
5. BPD dinilai sebagai Badan Pemboros Desa, Badan Provokasi Desa atau Badan Penghambat Desa.
6. Relasi patron client di desa masih nampak dalam berbagai bentuk;
7. Desa selalu merasa membutuhkan belaskasihan pemerintahan supradesa;
8. Kabupaten merupakan bagian dari organisasi besar yang bernama negara, sehingga yang penting adalah bagaimana menumbuhkan perimbangan antara kabupaten dengan desa;
9. Desa belum memiliki standar jaminan sosial yang memadai;
10. Otonomi daerah belum menyentuh level masyarakat desa;
11. Desa belum memiliki jaminan supaya bisa sejahtera;
12. Diperlukan pembagian hak dan kewenangan antara desa dengan kabupaten;
13. Budaya korupsi sering terjadi di elite desa;
14. Desa belum memiliki manajemen pembangunan yang baik;
15. Diperlukan *local planning* dalam pembangunan desa;
16. BPD itu jangan berpolitik saja, tetapi bagaimana merencanakan pembangunan di desa;
17. Belum ada kebijakan pemerintah supradesa yang berbasis pada kebutuhan masyarakat;
18. Pemerintah desa dan BPD belum memiliki kemampuan membuat perencanaan lokal;
19. Desa tidak memiliki daya saing dan SDM yang memadai;
20. Otonomi daerah hanya menciptakan banyak peraturan yang harus dilaksanakan oleh desa;
21. Perlu mendekatkan pejabat negara ke desa dan aparat desa ke masyarakat desa;

Sumber: hasil rangkaian Focus Group Discussion yang diselenggarakan oleh tim Program Pengembangan Kapasitas untuk Penguatan Otonomi Desa (PPK-POD), STPMD "APMD".

Konsep dan Visi

Pembaharuan desa memang merupakan konsep baru yang lahir pada era reformasi, tetapi sebenarnya upaya-upaya yang mendorong perubahan desa telah berlangsung lama. Di era baru pun banyak NGOs yang terus-menerus melakukan advokasi terhadap perubahan desa tanpa memakai payung pembaharuan desa. Bina Desa dan Cinderalas, misalnya, merupakan dua NGOs yang sudah lama *concern* pada perubahan desa, melalui strategi menggalang gerakan sosial berbasis masyarakat desa (terutama petani) untuk melawan ganasnya kapitalisasi dan globalisasi. Keduanya kini mengusung konsep revitalisasi desa dalam Forum Gerakan Sosial Baru yang mereka gelar pada Juli 2005 lalu. Tetapi sejauh ini konsep revitalisasi desa belum mereka elaborasi secara dalam, dan kita belum menemukan apa perbedaan dan persamaan antara pembaharuan desa dengan revitalisasi desa.

Kini semakin banyak individu dan lembaga yang mulai menggunakan istilah pembaharuan desa. Beberapa bupati mulai menyebut pembaharuan dalam naskah pidato mereka. Di bulan Juni 2004, Direktorat Jenderal PMD Depdagri bekerjasama dengan GTZ dan FPPD pernah menggelar lokakarya yang secara eksplisit mengusung tema pembaharuan desa. Namun dalam setiap forum selalu muncul pertanyaan tentang istilah dan sosok pembaharuan desa. Banyak pihak juga berharap kepada FPPD untuk membuat rumusan *blue print* yang komprehensif mengenai sosok pembaharuan desa. Di FPPD, sejak 2003 hingga

sekarang, masih tetap berlangsung perdebatan tentang dua istilah: desa (*village*) atau pedesaan (*rural*) maupun pembaharuan atau rekonstruksi atau reformasi. Penggunaan istilah ini tentu terkait dengan padanan dalam bahasa Inggris: apakah *village reform*, *village renewal*, *rural reform*, *rural renewal* atau *rural reconstruction*. Koordinator FPPD, Haryo Habirono, selalu menggunakan *rural reform*. Sementara Hans Antlov (waktu itu berposisi di Ford Foundation) lebih suka menyebut pedesaan dan *rural reconstruction*.

Perbedaan antara desa (*village*) dan pedesaan (*rural*) bukan persoalan sepele karena hal ini akan terkait dengan cara pandang, pendekatan dan strategi dalam gerakan pembaharuan. Bagi yang cocok menggunakan istilah *rural* selalu mengatakan *village* hanya identik dengan pemerintahan dan satuan administratif, padahal sasaran pembaharuan desa bukan sekadar administrasi dan pemerintahan. Ada pula yang mengatakan bahwa pedesaan mempunyai target dan keberpihakan yang jelas, yakni kepada desa-desa yang berada di pedalaman atau jauh dari pusat-pusat kekuasaan dan kekayaan.

Seorang aktivis pembaharuan desa, Himawan Pambudi (2003), dengan tegas menggunakan kata “desa” ketimbang “masyarakat desa” atau “pedesaan”. Demikian argumennya:

Terdapat perbedaan makna antara desa dan pedesaan, kalau desa ada kehadiran politik yang terwujud dalam instrumen kekuasaan (pemerintahan) yang mengatur ketertiban politik masyarakat, yang secara hirarkhis berhubungan dengan instrumen-instrumen kekuasaan di atasnya. Sedangkan pedesaan merupakan tata pergaulan kehidupan yang diperuntukkan untuk menjaga keharmonisan komunitas, terutama hubungannya dengan alam sekitarnya. Walaupun sama-sama untuk menjaga ketertiban, tetapi instrumen kekuasaan politik lebih kental dalam desa ketimbang dalam pedesaan (Himawan Pambudi, 2003: 100).

Bagi kami perbedaan antara *village* dan *rural* sudah jelas, dan kami lebih cocok menggunakan istilah desa, bukan pedesaan. Desa, bagi kami, bukan sekadar pemerintahan dan administrasi, tetapi sebagai entitas yang mengandung aspek politik, *governance*, geografi, demografi, ekonomi, budaya, identitas, ikatan komunitas, *civil society*, dan lain-lain. Kita pun mengerti bahwa Indonesia memiliki keragaman nama desa (nagari, dusun, marga, *yo*, huta, lumban, binua, lembang, kuwu, dan lain-lain), yang semua itu bukan sekadar nama, bukan pula sekadar wilayah pemerintahan, tetapi mengandung identitas lokal dan entitas menyeluruh. Sedangkan pedesaan, bagi kami, umumnya untuk menyebut komunitas dan wilayah yang berada di pedalaman atau jauh dari kota sebagai pusat kekuasaan dan kekayaan.

Lalu apa yang disebut pembaharuan desa atau yang kami sebut sebagai *village reform*? Sejauh ini pembaharuan desa bukanlah teori yang komplet dan utuh, yang mempunyai daya deskripsi dan ekplanasi secara kuat dan sistematis. Tetapi pembaharuan desa sebenarnya merupakan embrio teori preskripsi (berorientasi ke depan) tentang perubahan desa menuju kehidupan desa yang demokratis, mandiri, sejahtera dan berkeadilan. Sebagai teori preskripsi, pembaharuan desa (sebagaimana terlihat pada sejumlah gagasan yang

bertebaran) mengandung dua dimensi penting. *Pertama*, refleksi terhadap pengalaman masa lalu, baik secara empirik maupun paradigmatik. Berdasarkan ungkapan banyak pihak maupun sedikit literatur yang terbatas, pembaharuan desa merupakan bentuk refleksi atas kehancuran struktural kehidupan desa (demokrasi, otonomi, kesejahteraan dan keadilan) akibat dari negaranisasi dan kapitalisasi. Secara paradigmatik, pembaharuan desa juga sebagai bentuk refleksi atas kegagalan modernisasi paradigma (developmentalisme) dan struktur kekuasaan otoritarian-sentralistik yang berjalan selama Orde Baru (Dadang Juliantara, 2002; Himawan Pambudi, 2003; Yando Zakaria, 2004 dan Mangku Purnomo, 2004). Keempat penulis ini sama-sama berangkat dari konteks pembangunan (developmentalisme) yang telah memarginalisasi desa. Karya Dadang Juliantara (2002) menyebut tiga krisis (krisis keadilan, krisis produktivitas dan krisis demokrasi) sebagai konteks kelahiran pembaharuan desa. Demikian juga dengan pendapat Mangku Purnomo berikut ini:

Konsep pembaruan desa berawal dari keprihatinan berbagai kalangan atas perkembangan pembangunan di negara dunia ketiga yang banyak mengalami ketimpangan, kesenjangan dan berbagai diskriminasi atas rente pembangunan antara daerah dengan pusat. Di tingkat bawah, kesenjangan antara desa-kota sebagai basis perkembangan komunitas lebih terasa karena rente ekonomi selalu diterima oleh lapis atas masyarakat. Persinggungan inilah yang membawa desa pada kondisi konflik berkepanjangan dalam berbagai aspek pembangunan. Kondisi demikian sebenarnya tidak lepas dari cara pandang kekuasaan atas desa dan bagaimana pula pandangan masyarakat atas kota.

Para penulis memang menyebutkan bahwa pembaharuan desa adalah ide baru atau ide perubahan, tetapi mereka umumnya masih belum “percaya diri” untuk menempatkan ide pembaharuan desa sebagai ide alternatif atas pembangunan desa atau developmentalisme. Mangku Purnomo, misalnya, berpendapat bahwa pembaharuan desa bukanlah sebagai pembangunan alternatif atau pembangunan *popular* (rakyat). Bagi kami pembaharuan desa sebenarnya merupakan konsep alternatif yang bisa disetarakan dengan konsep *sustainable rural livelihood* yang dikumandangkan oleh ODI dan DFID dari Inggris Raya sebagai kritik mereka atas pembangunan desa terpadu (*integrated rural development*) atau konsep pembangunan yang berpusat pada rakyat (*people centered development*) yang lahir sebagai kritik atas pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan. Pembaharuan desa jelas berangkat dari refleksi atas krisis ekonomi-politik-budaya yang menimpa desa, ia menampilkan ide-ide alternatif untuk menjawab krisis itu, ia menyuguhkan konseptualisasi baru yang mencakup sejumlah aspek yang terkait dengan perubahan kondisi desa, serta menampilkan kerangka kerja dan strategi alternatif untuk perubahan desa secara berkelanjutan. Bahkan seperti akan dikemukakan berikutnya dalam buku ini, pembaharuan desa merupakan wadah alternatif komprehensif yang mewadahi ide pembangunan yang berpusat pada rakyat, *sustainable livelihood*, pemberdayaan (*empowerment*), desentralisasi dan otonomi desa, serta demokratisasi desa.

Kedua, pembaharuan desa adalah sebuah proses transformasi untuk mencapai desa baru yang lebih baik dan bermakna melalui upaya gerakan sosial (Dadang Juliantara, 2002; Himawan Pambudi, 2003; Yando Zakaria, 2004 dan Mangku Purnomo, 2004). Dari sejumlah literatur yang terbatas itu terdapat dua kata kunci penting dalam pembaharuan desa: transformasi dan gerakan sosial. Transformasi adalah perubahan yang menyeluruh dan berkelanjutan untuk menjawab berbagai problem ekonomi-politik desa. Transformasi ini membutuhkan gerakan sosial. Pembaharuan desa sebagai gerakan sosial berarti ia bukanlah “cetak biru” yang dibuat pemerintah untuk dijalankan oleh rakyat, melainkan sebagai gerakan yang bertumpu pada prakarsa dan kekuatan masyarakat desa. Dadang Juliantara (2002) menegaskan bahwa pembaharuan desa sebagai gerakan sosial membutuhkan empat syarat atau langkah strategis:

1. Diperlukan adanya visi yang jelas dari desa, mengenai apa yang hendak diraih dimasa depan. Visi yang dimaksud tidak lain dari suatu visi kemasyarakatan, suatu bayangan mengenai desa di masa depan.
2. Setiap perubahan tidak mungkin tanpa mengandalkan “kesatuan langlah”. Kita boleh menghargai pluralitas, namun dalam kerja konkret keberagaman harus dapat ditransformasikan menjadi kekuatan satu, seperti layaknya warna-warni yang berubah dapat memantulkan satu warna, yakni warna putih, ketika berbagai macam tersebut dicampur.
3. Setiap usaha pembaruan sudah tentu bukan merupakan proses yang cepat, sederhana dan mudah. Pembaruan merupakan kerja panjang yang memerlukan komitmen dan dedikasi yang tinggi. Oleh sebab itulah setiap usaha pembaruan membutuhkan orang-orang “pilihan”.
4. Setiap usaha pembaruan pada dasarnya adalah “gerakan pembongkaran” dan sekaligus “gerakan pemasangan”, dua ilmu sekaligus akan digunakan, yakni ilmu pasang dan ilmu bongkar. Untuk menjalankan usaha ini, tidak mungkin perubahan dapat dijalankan tanpa adanya suatu dukungan yang luas dari masyarakat.

Sebagai sebuah teori preskripsi, pembaharuan desa mempunyai visi (cita-cita) yang sangat menonjol. Keempat penulis di atas mempunyai pandangan yang serupa mengenai cita-cita pembaharuan desa. Himawan Pambudi (2003) menegaskan bahwa visi pembaharuan desa adalah tercapainya tatanan politik, ekonomi dan budaya baru di desa yang bersendikan kedaulatan politik, kemandirian dan keadilan ekonomi serta budaya demokratis-egaliter. Tidak jauh berbeda, visi pembaharuan desa versi Mangku Purnomo (2004) adalah mencapai keswadayaan ekonomi, kemandirian politik dan kemapanan kelembagaan lokal menuju desa yang otonom, mandiri, makmur dan mumpuni. Visi pembaharuan desa versi Yando Zakaria (2004) adalah terciptanya desa masa depan yang berlandaskan pada tiga fondasi: keadilan, demokrasi dan kemajuan.

Dadang Juliantara (2002) tidak menyebutkan secara eksplisit visi pembaharuan desa, tetapi ia menegaskan bahwa otonomi desa merupakan syarat dasar pembaharuan desa. Dalam konteks ini masyarakat desa membutuhkan perlindungan hukum yang mengandung tiga dimensi: pemulihan, perlindungan dan peningkatan. *Pertama*, memungkinkan masyarakat desa untuk memulihkan kondisi mereka sesuai dengan martabat kemanusiaan. Dengan kata lain

membebankan suatu kewajiban pada negara untuk memfasilitasi proses pemulihan kehidupan desa, terlebih destruksi terhadap desa merupakan akibat dari politik pedesaan di masa lalu. *Kedua*, memungkinkan masyarakat desa untuk melindungi dirinya sendiri dari peluang terjadinya proses yang memerosotkan kualitas hidupnya. Dengan perkataan lain masyarakat desa harus dilindungi agar hidupnya tidak mengalami kemerosotan atau penurunan kualitas. *Ketiga*, memungkinkan masyarakat desa untuk meningkatkan kualitas hidupnya, terutama melalui suatu proses peningkatan kualitas kehidupan desa, dari lapangan politik, ekonomi sampai sosial budaya. Dengan kata lain, negara dibebani kewajiban untuk mendorong peningkatan kualitas kehidupan desa.

Titik Pijakan

Pemikiran dan gerakan pembaharuan desa berangkat dari titik pijak konteks desa. Para pemikir dan penggerak pembaharuan desa pada umumnya melihat kehancuran desa (basis penghidupan, kearifan lokal, otonomi, demokrasi, kesejahteraan, dan lain-lain) merupakan titik pijak pembaharuan desa. Kami berupaya membuat kerangka berpikir tentang titik pijak pembaharuan desa dengan memperhatikan dua hal penting: eksistensi desa dan cara pandang “orang luar” (meminjam istilah Robert Chamber). Eksistensi desa dapat kita baca dari tiga sisi.

Pertama, “kondisi” empirik desa. Desa tidak pernah lepas dari sentuhan proyek pembangunan baik yang digerakkan negara, modal maupun swadaya masyarakat sendiri. Sentuhan pembangunan desa terpadu dan kapitalisasi desa tentu telah menciptakan kemajuan dan mobilitas sosial secara luar biasa, tetapi prestasi ini tidak mencerminkan transformasi sosial (Sutoro Eko, 2005). Dari tahun ke tahun, apalagi di saat kapitalisasi dan liberalisasi di negeri ini semakin ekspansif, kondisi desa semakin mengalami involusi (jalan di tempat), jika tidak bisa disebut mengalami kemunduran (regresi). Desa tidak lagi menjadi basis penghidupan yang berkelanjutan, ia tidak menjanjikan penghidupan bagi warga desa, sehingga laju migrasi terus meningkat. Desa selalu sarat dengan kerentanan sosial dan kemiskinan yang selalu menjadi ajang proyek pembangunan dan komoditas politik bagi “orang luar”, terutama kalangan politisi. Ketika naskah buku ini tengah ditulis pemerintah menyajikan data tentang desa tertinggal yang berjumlah sekitar 12.834 (dari sekitar 66 ribu desa di Indonesia) yang tersebar di 199 kabupaten. Desa tertinggal umumnya menghadapi keterbatasan pelayanan publik dan sumberdaya, tersilosasi, terbekalang dan miskin.

Kedua, “posisi” ekonomi politik desa dalam *corpus* besar pemerintahan dan pembangunan di Indonesia. Secara empirik desa mengalami ketimpangan posisi ekonomi politik. Bagan 1 menggambarkan secara gamblang potret ketimpangan ekonomi politik baik secara eksternal (relasi desa dengan negara dan modal) dan internal (relasi sosial dalam desa). Desa sudah lama menghadapi ketimpangan ekonomi-politik akibat masuknya kekuasaan (negara) dan kekayaan (modal) sejak kolonialisasi, modernisasi dan pembangunan. Kuadran I (ekonomi-eksternal) menggambarkan kapitalisasi dan eksploitasi terhadap sumberdaya (penduduk dan tanah) desa. Kuadran II (politik-eksternal) memperlihatkan pengendalian penguasa supradesa terhadap entitas desa melalui

sentralisasi, birokratisasi, intervensi dan korporatisasi. Desa tidak mempunyai akses ekonomi-politik yang memadai, karena politik telah dikuasai negara dan ekonomi dimonopoli oleh pemilik kapital. Hamparan tanah yang luas di desa, misalnya, tidak lagi menjadi milik atau dikontrol oleh rakyat desa tetapi menjadi domain negara dan modal. Kini kapital yang direstui negara mengalami ekspansi ke desa-desa dalam bentuk *real estate*, pabrik, mall, pariwisata, dan sebagainya, sehingga semakin menciptakan involusi pertanian di desa. Pada saat yang sama pemerintah mempunyai politik etis yang menjadikan desa sebagai keranjang sampah pembangunan atau tempat membuang bantuan yang sebenarnya tidak mendorong pemberdayaan masyarakat dan menciptakan transformasi sosial.

Negaranisasi dan kapitalisasi yang masuk ke desa menimbulkan dampak yang sangat buruk bagi masyarakat desa. *Pertama*, hilangnya kontrol desa atas *property right* (terutama tanah) sehingga menghancurkan kedaulatan rakyat desa. Sebagian besar tanah dikuasai oleh negara. Negara tidak mengindahkan prinsip-prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945, tetapi justru bertindak sebagai komprador yang memberi lisensi terhadap para pejabat, keluarga pejabat, orang-orang kaya maupun pemilik modal untuk menguasai tanah rakyat. Akibatnya terjadilah marginalisasi dan pemiskinan terhadap rakyat desa.

Kedua, hancurnya basis sosial (kepemimpinan, pranata sosial, organisasi lokal, dan sebagainya) otonomi desa. Di Jawa, konsep “pamong desa” digantikan dengan “perangkat desa” yang harus menjalankan tugas-tugas birokratisasi dari negara. Kepala desa, misalnya, tidak lagi menjadi pemimpin masyarakat desa, melainkan berubah menjadi bawahan camat dan bupati. Di Luar Jawa, para penghulu adat dibuat minggir dan digantikan oleh perangkat desa, yang kemudian membuat dualisme kepemimpinan dalam desa adat, yakni antara kepala desa dan penghulu adat. Sederet pranata sosial (yang sangat berguna untuk menciptakan keseimbangan, keteraturan dan keberlanjutan dalam pengelolaan barang-barang publik dan relasi sosial) mengalami kehancuran karena digantikan dengan peraturan negara yang dibuat secara seragam dan sentralistik. Di sisi lain, berbagai organisasi tradisional lokal yang sudah lama tumbuh, digantikan dengan organisasi korporatis yang seragam hasil bentukan negara. Hancurnya organisasi lokal asli ini telah mengakibatkan lunturnya kerjasama dan solidaritas sosial, hilangnya kemampuan lokal mengelola konflik, serta memudarnya swadaya masyarakat lokal.

Ketiga, negaranisasi telah menciptakan kematian demokrasi di tingkat desa (Yumiko M. Prijono, 1984; Sutoro Eko, 2001). Di sepanjang Orde Baru, desa merupakan sebuah miniatur negara yang dikelola secara sentralistik dan otoriter. Kepala desa adalah “penguasa tunggal” yang mengendalikan segala hajat hidup orang desa. Kepala desa bukanlah pemimpin masyarakat yang berakar dan *legitimate* di mata masyarakat, melainkan menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai segudang tugas kenegaraan: menjalankan birokratisasi di level desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat, serta melakukan kontrol dan mobilisasi warga desa.

Jika pemerintah desa menjadi sentrum kekuasaan politik, maka kepala desa (lurah desa) merupakan personifikasi dan representasi pemerintah desa.

Semua mata di desa ditujukan kepada kepala desa secara personal. Kepala desa selalu tampil dominan dalam urusan publik dan politik, tetapi dia tidak mengembangkan sebuah tata pemerintahan yang bersendikan transparansi, akuntabilitas, daya tanggap, kepercayaan dan kebersamaan. Yang terjadi adalah sebaliknya: penundukan secara hegemonik terhadap warga, karena kepala desa merasa dipercaya dan ditokohkan oleh warga. Kepala desa punya citra diri *benevolent* atau sebagai wali yang sudah dipercaya dan disertai mandat oleh rakyatnya, sehingga kades tidak perlu bertele-tele bekerja dengan semangat partisipatif dan transparansi, atau harus mempertanggungjawabkan tindakan dan kebijakannya di hadapan publik.

Keempat, masuknya negara dan modal ke desa mempunyai dampak ketimpangan ekonomi-politik di dalam (internal) desa. Frans Husken (1998), misalnya, melukiskan dengan gamblang bekerjanya *cultuurstelsel* pada masa kolonial, sebagai bentuk negaranisasi dan kapitalisasi sektor pertanian di desa. Akibatnya adalah terkonsolidasinya deferensiasi sosial, ketimpangan sosial dan kekuasaan politik karena semakin banyaknya modal dan campur tangan negara ke desa. Kuadran III (ekonomi-internal) memotret ketimpangan sosial-ekonomi yang terjadi dalam desa, antara si kaya dan si miskin. Kuadran IV (politik-internal) menunjukkan oligarki dan dominasi elite dalam proses politik di desa yang memperlemah partisipasi (*voice*, akses dan kontrol) rakyat biasa (*ordinary people*). Sejak dulu yang mendominasi kekuasaan dan kekayaan desa adalah elite desa.

Bagan 1
Peta ketimpangan
ekonomi-politik di desa

	Eksternal	Internal
Ekonomi	Kapitalisasi dan eksploitasi terhadap sumberdaya (tanah dan penduduk) desa	Ketimpangan penguasaan aset desa antara kelompok kaya dan miskin
Politik	Sentralisasi, birokratisasi, intervensi dan korporatisasi negara terhadap desa	Dominasi elite lokal terhadap proses politik di desa. Partisipasi masyarakat sangat lemah.

Sutoro Eko, *Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat* (Yogyakarta: APMD Press, 2004).

Di level desa, ketimpangan ekonomi-politik itu, telah menghancurkan basis atau modal sosial masyarakat desa. Pranata sosial yang sudah lama menjadi pegangan untuk merawat keseimbangan sosial dan keberlanjutan pengelolaan sumberdaya lokal, digantikan oleh peraturan negara yang tidak mengindahkan konteks lokal itu. Ketimpangan ekonomi-politik juga menimbulkan erosi budaya desa, dimana masyarakat desa lebih pragmatis secara ekonomi dan konservatif secara politik. Masyarakat merasa tersinggung jika disebut miskin, tetapi ketika akan memperoleh bantuan dari pemerintah, mereka mengaku dirinya miskin untuk sekadar memperoleh bantuan.

Ketiga, fungsi desa bagi masyarakat. Jauh sebelum terjadi negaranisasi dan kapitalisasi, desa merupakan sebuah entitas yang berfungsi sebagai basis penghidupan dalam kerangka *self governing community*. Pada awalnya kesatuan masyarakat lokal/adat (desa, nagari, binua, kampung, gampong, negeri, huta, sosor, marga, lembang, kuwu, pemusungan, yo, paraingu, lumban, dan lain-lain) yang tersebar di penjuru Nusantara mempunyai karakter yang hampir sama. Desa, atau nama lain, adalah kesatuan masyarakat yang tergabung berdasarkan garis keturunan (genealogi) yang mendiami wilayah (teritori) tertentu. Orang tidak bisa mengukur berapa luas wilayah yang mereka diami, tetapi selalu ada kearifan lokal untuk mengukur batas-batas wilayah berdasarkan prinsip sejauh mata memandang atau sejauh batu dilempar. Semuanya merupakan organisasi masyarakat lokal yang mempunyai pemerintahan atau kepengurusan sendiri (*self governing community*) yang berdasar pada adat-istiadat setempat. Adat mengandung jati diri, norma, nilai dan tata aturan untuk mengelola tanah, sumberdaya alam, warga maupun hubungan-hubungan sosial (pernikahan, kematian, sengketa, pembagian tanah, dan sebagainya). Setiap masyarakat adat mempunyai tatacara adat untuk mengelola (merawat dan membagi) tanah (kekayaan) secara komunal (bersama) dengan prinsip kesejahteraan (*welfare society*), keseimbangan dan berkelanjutan. Pemimpin adat ditentukan secara turun-temurun melalui jalan musyawarah tanpa pergolakan kekuasaan (politik) di dalam lingkup keluarga atau masyarakat. Pemimpin adat atau tetua desa bukanlah jabatan yang sarat dengan kekuasaan dan kekayaan, tetapi posisi kehormatan yang sarat dengan tanggungjawab untuk mengurus dan melindungi tanah, penduduk, keamanan, hubungan-hubungan sosial, dan sebagainya.

Tetapi fungsi desa sebagai basis penghidupan yang mandiri, sejahtera dan berkelanjutan itu mengalami kehancuran. Di zaman Orde Baru, pemerintah menggeser fungsi desa sebagai basis penghidupan menjadi domain “pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan”. Ketiga domain fungsi desa itu betul-betul menjadi “doktrin” yang dihafal dan dihayati oleh para kepala desa. Pemerintah menggeser fungsi desa itu bertujuan untuk menempatkan pemerintahan desa sebagai subsistem penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik-integralistik, memposisikan pembangunan desa sebagai bagian integral pembangunan nasional di bawah bimbingan developmentalisme, serta menciptakan sistem kemasyarakatan yang korporatis dan ritualistik. Pemerintah selalu mengajarkan kepada masyarakat tentang doktrin kepentingan nasional atau kepentingan negara-bangsa yang harus diutamakan ketimbang kepentingan pribadi maupun golongan. Dalam praktiknya negara menjadi pemain dominan dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan pembangunan desa, sekaligus negara juga melakukan mobilisasi swadaya lokal serta melokalisir urusan kemasyarakatan menjadi domain desa tetapi tetap berada dalam pagar-pagar korporatisme negara.

Dalam skema itu kepala desa ditempatkan sebagai kepanjangan tangan negara untuk melakukan pembinaan terhadap pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di aras desa. Fungsi pemerintahan dan pembangunan desa umumnya berjalan secara rutin dan apa adanya (*taken for granted*). Efektivitas pemerintahan desa diukur dengan keberadaan kantor desa, tertib administrasi desa, kesediaan perangkat desa bekerja nonstop selama 24 jam sehari,

penyelenggaraan pelayanan administratif, mempunyai organisasi perangkat desa secara lengkap, serta mempunyai peraturan desa dan APBDes. Capaian paling utama pembangunan desa diukur dengan perubahan wajah fisik desa. Di Jawa, fungsi-fungsi ini umumnya berjalan secara efektif, tetapi di Luar Jawa hampir dikatakan nihil. Berdasarkan data kasar, dari sejumlah 66 ribu desa di seluruh desa, hanya sejumlah 24 ribu desa yang berjalan secara efektif menurut ukuran-ukuran fisik dan administratif itu. Kondisi ini menunjukkan bahwa modernisasi desa melalui intervensi negara ke desa yang dipaksakan melalui UU No. 5/1979 tidak berjalan secara efektif.

Upaya pemerintah melokalisir fungsi sosial-kemasyarakatan di desa pada umumnya berjalan sangat efektif. Di setiap tempat masyarakat merajut tali silaturahmi atau ikatan-ikatan sosial (*social bonding*) melalui berbagai ritual sosial (perkumpulan keluarga, arisan, gotong royong, ronda kampung, dan sebagainya), ritual adat-budaya (upacara adat, kesenian, kelahiran, pernikahan, kematian dan lain-lain), serta berbagai upacara keagamaan (kebaktian, nyepi, doa bersama, pengajian, syawalan, zakat, sinterklas, dan sebagainya) dengan penuh kebersamaan dan kemandirian tanpa harus diperintah oleh negara. Pemerintah sangat senang dengan berbagai kegiatan itu karena mengandung pelestarian adat-budaya tradisional. Pada saat yang sama semaraknya kegiatan sosial di desa merupakan prestasi kebijakan massa mengambang (*floating mass*), yang telah mengalihkan aktivitas masyarakat desa dari dunia politik ke dunia sosial. Dari sudut pandang sosiologi, semaraknya fungsi sosial di desa itu merupakan bentuk modal sosial (*social capital*) yang mengandung kebersamaan, kerjasama, kepercayaan, solidaritas sosial, kohesi sosial dan sebagainya. Tetapi kalau kita baca secara kritis, semaraknya fungsi sosial-kemasyarakatan di desa sebenarnya merupakan bentuk “pelarian” masyarakat karena mereka tidak mempunyai kapasitas dan akses yang memadai ke dunia ekonomi dan politik (kekayaan dan kekuasaan).

Agenda Pembaharuan Desa

Kami sama sekali tidak menegasikan sejumlah karya berharga yang kami *review* di atas. Yang kami lakukan adalah *crafting* dan *reframing* atas berbagai pemikiran dan gerakan yang mendorong perubahan desa. Bagi kami, pembaharuan desa bukan sekadar renovasi desa, atau membentuk kembali (rekonstruksi) bukan pula penggantian dari barang lama menjadi barang yang baru. Pembaharuan adalah transformasi sosial, atau perubahan berkelanjutan yang direkayasa melalui perubahan **ilmu pengetahuan** (paradigma, konsep, cara pandang, dan lain-lain) yang muncul dari perguruan tinggi, **reformasi kebijakan** (*policy reform*) yang dilancarkan pemerintah serta **gerakan sosial** (*social movement*) dari masyarakat maupun NGOs.

Pembaharuan desa bukanlah seperangkat teori yang turun dari langit, bukan pula dirajut dari *corpus* besar studi pembangunan desa dan pemerintahan lokal. Wacana pembaharuan desa betul-betul merupakan gagasan orisinal dari kalangan NGOs yang mereka bangun dari pengalaman panjang mereka dalam kajian dan advokasi terhadap desa. Gagasan pembaharuan desa dimaksudkan untuk menembak beberapa sasaran. *Pertama*, pembaharuan desa sebagai jawaban (solusi) baru terhadap problem ketidakadilan, ketimpangan ekonomi-

politik, dan marginalisasi desa. *Kedua*, pembaharuan desa sebagai paradigma alternatif atas sindrom developmentalisme dalam pembangunan dan sentralisme-otoritarianisme pemerintahan di Indonesia yang terbukti telah gagal membawa perubahan desa. *Ketiga*, menjadikan fungsi desa sebagai basis penghidupan secara berkelanjutan (*sustainable livelihood*) secara sosial, budaya, ekonomi dan politik. Dengan perspektif ini, masyarakat mempunyai kesempatan, kemampuan dan keleluasaan untuk mengelola berbagai modal: modal politik, modal fisik, modal alam, modal manusia, modal keuangan, dan modal sosial.

Setiap individu dan lembaga mempunyai cita-cita tentang pembaharuan desa yang hampir sama, meski mereka menempuh agenda dengan fokus yang berbeda-beda. Baik LAPERA Indonesia maupun Karsa Institute berupaya memadukan antara pembaharuan agraria dan pembaharuan desa. Keduanya juga *concern* pada isu demokrasi dan otonomi desa, seperti halnya yang dilakukan oleh FPPD. IRE juga terlibat mendorong pembaharuan desa sejak 2001 melalui riset advokasi, dengan fokus *village governance reform*. Spirit IRE adalah “membela” desa dengan desentralisasi, tetapi juga “melawan” desa dengan demokrasi. Pada tahun 2003 IRE mempublikasikan sebuah buku bertitel *Pembaharuan Pemerintahan Desa* yang mengusung kerangka *democratic governance*, dan pada tahun 2005 ia menebarkan karya yang bertitel *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*. Pada tahun 2005 ini juga STPMD “APMD” sebenarnya telah mempublikasikan buku yang menyentuh desa, yakni bertitel *Transformasi Ekonomi Politik Desa*.

Buku ini, yang bertitel “manifesto”, hendak mencakup isu-isu dan agenda pembaharuan desa secara lebih komplet. Kami berupaya melakukan *crafting* berbagai konsep alternatif ke dalam wadah pembaharuan desa. Berpijak pada refleksi dan pemikiran alternatif kami, pembaharuan desa mencakup sejumlah agenda strategis.

Pertama, refleksi dan revisi pembangunan desa. Kami berpendapat bahwa antara pembaharuan desa dan pembangunan desa bukanlah dua konsep yang berposisi secara diametral, meski konsep pembaharuan desa merupakan alternatif atas pembangunan desa yang sudah berjalan selama tiga dekade terakhir. Pembaharuan desa bukanlah mengganti pembangunan desa, melainkan ia melakukan refleksi dan revisi atas paradigma, kebijakan dan tatakelola pembangunan desa.

Kedua, pembaharuan agraria sebagai alas pembaharuan desa. Pembaharuan agraria merupakan alternatif struktural pembangunan pertanian. Revitalisasi pertanian (melalui pengembangan agribisnis dan ketahanan pangan) merupakan agenda penting yang harus dilakukan, tetapi agenda itu tidak boleh terjebak dalam proyek seperti revolusi hijau yang telah terbukti gagal. Ketika revitalisasi pertanian tidak mampu menjawab problem sengketa agraria dan ketidakadilan pada petani, maka pembaharuan agraria merupakan solusinya.

Ketiga, pembangunan sosial berkelanjutan. Pembangunan desa tidak sekadar berbicara tentang ekonomi, tetapi juga harus peka terhadap persoalan *social sustainability*. Pembangunan yang semata berorientasi pada pertumbuhan selama ini memang tidak peka terhadap persoalan sosial, sehingga masyarakat desa, terutama kaum miskin, selalu hidup dalam berbagai kerentanan (risiko) sosial yang tinggi. Ide pembangunan sosial hendak menjawab problem

kerentanan sosial itu, sekaligus mendongkrak kesejahteraan sosial melalui pengembangan jaminan sosial dan perlindungan negara. Semua itu membutuhkan komitmen dan tanggungjawab negara serta dukungan dari modal sosial baik secara lokal maupun global.

Keempat, memperkuat basis ekonomi desa. Penguatan ekonomi desa bukanlah antipasar dan pertumbuhan, tetapi butuh *affirmative action* yang memperkuat ekonomi rakyat melalui usaha kecil menengah, lembaga keuangan mikro serta koperasi. Pertumbuhan juga diperlukan, yaitu pertumbuhan berkelanjutan yang peka pada masalah sosial dan lingkungan. Sebagai jawaban atas pertumbuhan yang bias kota, maka perlu dikembangkan keterkaitan ekonomi desa-kota yang mampu mendongkrak pendapatan masyarakat desa.

Kelima, pemberdayaan masyarakat desa untuk menjawab ketidakberdayaan (*powerless*) masyarakat desa dalam menghadapi pasar dan negara. Ini butuh pengorganisasian gerakan lokal untuk merebut kekuasaan yang oligarkis. Pada saat yang sama, jika pemerintah berkomitmen pada pemberdayaan, maka kewajiban pemerintah adalah memberikan respons gerakan masyarakat dengan membuka akses informasi dan partisipasi warga.

Keenam, pembaharuan budaya desa. Budaya desa, baik dari sisi karya maupun sikap hidup, telah mengalami erosi akibat dari intervensi negara, modal dan globalisasi. Pembaharuan budaya desa mencakup peningkatan fungsi positif suatu praktik budaya desa, peningkatan fungsi budaya desa menuju kemandirian masyarakat, transformasi fungsi budaya desa sebagai kekuatan kolektif dan modal sosial, serta membangun identitas dan kebanggaan atas budaya desa.

Ketujuh, desentralisasi dan otonomi desa untuk membangun kemandirian desa dalam konteks struktur hirarkhis pemerintahan di Indonesia. Desentralisasi yang paling dasar adalah mengakui dan menghormati eksistensi desa, sementara agenda berikutnya adalah pembagian kekuasaan dan kekayaan kepada desa. Desentralisasi dari negara ini akan membentuk desa sebagai *local self government* yang otonom. Skema desentralisasi mencakup pembagian kewenangan kepada desa, desentralisasi pembangunan membentuk *village self planning* serta desentralisasi keuangan.

Kedelapan, mendemokraskan demokrasi desa. Desa sudah mempunyai tradisi dan pengalaman demokrasi, tetapi umumnya masih rentan, sehingga ia butuh demokratisasi (pendalaman). Di sektor pemerintah desa, demokratisasi dimaksudkan untuk membuat penyelenggaraan pemerintahan desa yang lebih akuntabel, transparan dan responsif. Di sektor masyarakat sipil, demokratisasi desa hendak membuat ruang publik desa lebih semarak, organisasi lokal yang lebih kuat dan dinamis, serta mendongkrak partisipasi warga. Demokratisasi tentu akan memberi makna pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di aras desa menuju kedaulatan rakyat yang sejati.

Bab 2

Refleksi dan Revisi Pembangunan Desa

Refleksi dan revisi terhadap pembangunan desa -- yang sudah dijalankan pemerintah selama empat dekade terakhir -- merupakan sebuah agenda penting dalam pembaharuan desa. Sungguh merupakan kekeliruan besar bila ada anggapan bahwa pembaharuan desa sebagai konsep baru yang hendak menggantikan atau malah dipertentangkan secara diamteral dengan pembangunan desa. Pembaharuan desa, menurut hemat kami, hendak meninjau ulang pembangunan desa yang selama ini sudah berjalan, sekaligus memberikan alternatif baru ke depan.

Pertanyaannya, mengapa perlu refleksi dan revisi pembangunan desa? Apa yang terjadi dengan pembangunan desa selama ini? Apa hasilnya? Kenapa proyek pembangunan terus mengalir? Apakah ada kegagalan? Kalau gagal, dimana sisi kegagalannya? Mengapa gagal? Sederet pertanyaan ini akan kami kupas dalam bab ini. Pertanyaan ini merupakan titik pijak bagi kami untuk melakukan refleksi dan revisi atas pembangunan desa.

Pembangunan desa sebenarnya mempunyai dimensi yang luas, ia sebagai konsep payung yang mencakup isu-isu pembangunan ekonomi, pembangunan pertanian, pembangunan sosial, dan juga penanggulangan kemiskinan. Namun bab ini akan mengambil fokus yang lebih makro, yakni hasil-hasil dan distorsi dalam pembangunan desa, orientasi dan paradigma, serta tatakelola pembangunan desa yang dijalankan pemerintah. Berbagai isu yang bersifat khusus akan kami bahas dalam bab-bab berikutnya.

Involusi Pembangunan Desa

Pembangunan desa telah menjadi ikon dan legenda besar perjalanan Orde Baru. Kalau bicara tentang Orde Baru mau tidak mau harus berbicara tentang pembangunan. Semua orang, mulai dari presiden sampai kepala desa, sangat fasih berbicara pembangunan. Di aras desa, pembangunan menjadi sebuah fungsi dan menu yang disantap setiap hari oleh para pemuka masyarakat desa. Pembangunan, menurut pemahaman awam, adalah upaya untuk menciptakan atau memperbaiki kondisi fisik dan nonfisik atau material dan spiritual. Jika mengikuti skema resmi pemerintah, pembangunan desa mempunyai dimensi yang sangat luas: membangun sarana dan prasarana fisik, ekonomi dan sosial; meningkatkan pendapatan masyarakat, menanggulangi kemiskinan, dan masih banyak lagi. Tetapi tradisi yang terjadi, pembangunan di desa adalah pembangunan sarana fisik (yang terlihat hasilnya seperti jalan, irigasi, pasar, tempat ibadah, kantor desa, dan lain-lain), yang konon diyakini bisa mempermudah transportasi dan arus transaksi ekonomi.

Berbagai program pembangunan desa, baik sektoral maupun spasial, mengalir ke desa dengan dipimpin oleh negara (*state led development*). Pada awal tahun 1970-an, negara yang didukung oleh Bank Dunia maupun pendukung developmentalisme, menerapkan pembangunan desa terpadu (*integrated rural*

development-IRD) untuk menjawab keteringgalan, kebodohan maupun kemiskinan desa, sekaligus menciptakan wilayah dan penduduk desa yang modern dan maju. Sebagaimana dirumuskan oleh Bank Dunia, IRD mengambil strategi pertumbuhan dan berbasis-wilayah, terutama wilayah desa. Program IRD secara tipikal menekankan peningkatan produktivitas pertanian sebagai basis pendapatan orang desa, sekaligus mengedepankan kontribusi yang terpadu (sinergis) pendidikan, kesehatan, pelayanan sosial, pelatihan dan perbaikan infrastruktur pedesaan. Program IRD ditempuh melalui pendekatan perencanaan terpusat (*central planning*) dengan tujuan agar keterpaduan berbagai sektor dapat tercapai.

Dengan diilhami oleh IRD itu, pemerintah Orde Baru membuat cetak biru (*master plan*) pembangunan nasional secara terpusat, teknokratis dan holistik, yang dikemas dalam GBHN maupun Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). *Master plan* itu selalu mengedepankan dua sisi pembangunan, yakni sisi sektoral yang mencakup semua sektor kehidupan masyarakat dan sisi spatial/ruang yang mencakup pembangunan nasional, daerah dan desa. Dalam konteks ini pembangunan desa ditempatkan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, ia bukan sebagai bentuk *local development* apalagi sebagai *indigenous development* yang memperhatikan berbagai kearifan lokal. Semua departemen, kecuali Departemen Luar Negeri, mempunyai program pembangunan yang masuk ke desa. Sebenarnya sudah hampir lengkap apa yang dilakukan negara, dan pengalaman yang sama sebenarnya juga ditempuh oleh negara-negara lain di belahan dunia. Sekarang pun pemerintah tidak pernah berhenti melancarkan proyek pembangunan desa. Ketika naskah buku ini ditulis, pemerintah mengucurkan dana kompensasi pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM) sebesar Rp 250 juta per desa per tahun kepada sejumlah 12.834 desa tertinggal untuk memperbaiki prasarana fisik.

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

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

masyarakat desa. Cara tersebut akan mewujudkan pula nilai ekonomi riil yang bebas di segala penghidupan dan penentu bagi suksesnya pembangunan nasional.

Box 2.1:

755 Desa Tua di Lampung Tertinggal

Sebanyak 755 desa lama (desa tua) di Lampung tertinggal jauh dibanding desa-desa yang tumbuh baru di sekitarnya. Akar masalahnya adalah lambannya respons warga terhadap tuntutan kemajuan, cepat puas terhadap apa yang ada, dan lemahnya etos kerja. Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD) Lampung, MA Malau mengemukakan hal tersebut Jumat (3/8) di Bandar Lampung. Provinsi yang terdiri dari 2.078 desa atau kampung itu memiliki 755 desa lama dan 322 desa miskin -dua kategori desa tadi saling melingkupi.

Malau menyebut desa lama, tetapi sebutan itu identik dengan desa tua atau desa induk. Dia menolak mengidentikkan desa lama dihuni warga asli karena sesungguhnya sudah terjadi asimilasi.

Penghuni desa lama, katanya, umumnya kurang ulet dalam bercocok tanam, baik tanaman pangan maupun hortikultura. Penghuni desa baru, hasil pemekaran desa lama lebih ulet. "Dari segi keuletan, desa lama kalah bersaing. Ini fakta yang tidak dikarang-karang," katanya. Menurut Malau, penduduk desa lama umumnya mengusahakan tanaman keras atau perdagangan seperti kopi, lada, dan damar. Penduduk tidak harus mengurus kebun setiap bulan, mungkin dalam setahun hanya dua kali turun ke kebun, itu pun tidak lama, lalu berdiam menunggu panen.

Sementara penghuni desa baru lebih aktif dan bekerja kontinu. Desa lama umumnya terdapat di Lampung Barat, Lampung Utara, dan Way Kanan. "Mereka kurang berkembang pada pekerjaan yang membutuhkan ketekunan," kata Malau. **(cal)**

Sumber: Kompas, 6 Agustus 2001.

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

Dengan demikian pembangunan desa terpadu juga ditempuh dengan pendekatan yang sinergis antara peran pemerintah (yang membuat perencanaan dan pendanaan secara sentralistik) dengan swadaya (bukan partisipasi) masyarakat. Peran pemerintah itu diwujudkan dengan menjalankan Inpres Bantuan Desa (Bandes), kemudian disusul dengan Inpres-inpres lainnya seperti Inpres Daerah, SD, kesehatan, jalan, reboisasi dan lain-lain. Pada tahun 1969, bantuan desa senilai 100 ribu rupiah dan meningkat terus sampai dengan 10 juta rupiah pada akhir-akhir hayat Orde Baru (1999), menyusul lahirnya desentralisasi melalui UU No. 22/1999. Bantuan desa tentu bukanlah *treatment*

terhadap desentralisasi dan pemerintahan desa, melainkan sebagai solusi atas pembangunan desa. Pemberian bandes pada tahap pertama (Pelita I) berdasarkan pada Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 16/1969 tertanggal 26 Februari 1969, yang kemudian ditindaklanjuti dengan surat bersama Mendagri dan Menteri Keuangan, serta di-*update* terus-menerus setiap tahun melalui Surat Menteri Dalam Negeri, sebagai petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis pengelolaan bantuan pembangunan desa.

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

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

Tetapi rupanya tujuan bandesa itu berubah-ubah dari tahun ke tahun. Sampai tahun 1980-an, tujuan penciptaan lapangan kerja di pedesaan masih sangat ditekankan, tetapi memasuki tahun 1990-an bersamaan dengan Program IDT (1994/1995) dan perubahan dari pembangunan desa menjadi pembangunan masyarakat desa, tujuan penciptaan lapangan kerja itu dihilangkan. Pada tahun 1997, muncul surat Mendagri No. 412.6/1237/SJ, yang mengedepankan beberapa tujuan bandes yang agak berbeda dengan tujuan-tujuan sebelumnya. *Pertama*,

mendorong, menggerakkan dan meningkatkan swadaya gotong royong serta untuk menumbuhkan kreativitas dan otoaktivitas masyarakat dalam pembangunan desa dengan memanfaatkan sumberdaya alam yang ada secara optimal. *Kedua*, meningkatkan kemampuan sumberdaya manusia (SDM) baik aparat maupun masyarakat desa antara lain melalui kegiatan Latihan Pengembangan Pembangunan Desa Terpadu yang juga melatih KPD, serta memajukan dan mengembangkan peranan wanita dalam pembangunan masyarakat desa. *Ketiga*, meningkatkan fungsi dan peranan kelembagaan masyarakat di desa yang mencakup LKMD dan LMD. *Keempat*, membangun, mengembangkan dan pemeratakan serta memelihara prasarana dan sarana pendukung di pedesaan. *Kelima*, mengembangkan ekonomi rakyat di pedesaan lewat pengembangan usaha ekonomi produktif dalam rangka peningkatan produksi dan pemasaran barang dan jasa masyarakat pedesaan.

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

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

Sejauh dokumen resmi dari Departemen Dalam Negeri yang kami pelajari, sampai sekarang belum ada dokumen evaluasi terhadap program Bandes yang komprehensif, kritis dan mendalam. Pada tahun 1998, Ditjen PMD Depdagri bekerjasama dengan sejumlah perguruan tinggi (UI, IPB, UNBRAW dan UNHAS) melakukan penelitian evaluasi terhadap kinerja dan dampak bantuan desa. Secara akademik banyak cerita dan data menarik yang dihasilkan oleh penelitian itu, tetapi hal itu tidak mencerminkan sebuah evaluasi yang komprehensif di seluruh daerah, melainkan hanya berbentuk penelitian yang mengambil beberapa daerah sampel. Orang sering bertanya, apakah hasil riset selalu menjadi pijakan bagi inovasi kebijakan, atau hanya menjadi dokumen administratif proyek yang memenuhi meja kerja birokrasi dan perguruan tinggi. Tampaknya Inpres bandes berjalan secara rutin seperti halnya mekanisme kerja birokrasi, dan secara berkala (karena tradisi Asal Bapak Senang yang tidak jujur) pihak pelaksana selalu menampilkan banyak cerita sukses di tingkat desa,

terutama cerita mengenai prestasi menggalang swadaya masyarakat dan capaian proyek prasarana fisik yang bisa dilihat secara langsung dengan mata-kepala.

Kita sering mendengar cerita sukses pembangunan desa yang dijalankan dan disiarkan oleh pemerintah. Setiap tahun, tepatnya tanggal 16 Agustus, presiden selalu menyampaikan pidato kenegaraan yang berisikan banyak cerita sukses program-program pembangunan, termasuk program pembangunan desa melalui Inpres Bandes. Meskipun ditemukan banyak kelemahan dan kegagalan, di setiap tahun pemerintah selalu menunjukkan sederet cerita sukses program bantuan desa, baik dari sisi manfaat dan hasilnya. Tabel 2.1 menggambarkan volume keluaran proyek-proyek bantuan desa yang digunakan untuk membangun berbagai prasarana: produksi (bendungan, irigasi, waduk, bronjong, dll); perhubungan (jalan, jembatan, gorong-gorong, dll); pemasaran (pasar, kios, lumbung, dll); sosial (gedung serba guna, lapangan, tempat ibadah, siskamling, dll). Seperti biasa pemerintah selalu menampilkan target-target kuantitatif yang fantastis. Pada tahun pertama (1969/70), ada sejumlah 86.009 volume proyek yang dihasilkan, terdiri dari 38.778 volume proyek sarana produksi; 32.344 volume sarana perhubungan; 10.083 sarana pemasaran; dan 4.804 sarana sosial. Kalau jumlah desa pada tahun itu sebesar 44.478, berarti volume 4 (empat) jenis proyek itu belum menjangkau secara merata ke seluruh desa. Lonjakan volume proyek terjadi pada tahun 1982/83, yakni sejumlah 232.921 proyek. Angka ini barangkali sudah mampu menjangkau secara merata ke seluruh desa yang jumlahnya 64.650. Tetapi data yang pasti belum jelas, apakah setiap proyek mampu menjangkau ke setiap desa. Yang juga perlu dicermati, ternyata memasuki dekade 1980-an, sebagian besar proyek Inpres Desa dilarikan ke pembangunan atau peningkatan prasarana sosial (gedung serba guna, tempat ibadah dan poskamling), sementara proyek-proyek untuk pendukung peningkatan ekonomi produktif (prasarana produksi dan pemasaran) cenderung berkurang. Sejak 1986/87, sebagian dana bandes dialokasikan untuk mendukung sarana ekonomi seperti pengembangan simpan pinjam, dana bergulir dan koperasi. Semua ini merupakan bentuk “katup pengaman” di tingkat lokal dan pemerataan akses penduduk terhadap modal kecil.

Tabel 2.1
Hasil-hasil proyek pembangunan yang dibiayai dengan Inpres Desa

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

Catatan: Pr (Produksi), Per (Perhubungan), Pem (Pemasaran), Ek (ekonomi: simpan pinjam, koperasi, dll). Sumber: Ditjen PMD Depdagri, *Hasil*

Pelaksanaan Inpres Bantuan Pembangunan Desa Pelita I s.d Tahun Keempat Pelita V (Jakarta: Depdagri, 1994).

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

Dalam setiap tahun pidato kenegaraan Presiden RI, ada tiga hal penting tentang manfaat dan hasil yang dipersembahkan oleh Inpres Desa. *Pertama*, Inpres Desa telah dapat mendorong berbagai jenis usaha swadaya dan gotong royong masyarakat, sehingga besarnya sumbangan swadaya dan bantuan pemerintah secara bersama-sama terus berkembang dalam mendukung pembangunan desa. *Kedua*, Inpres Desa telah mendukung peningkatan fungsi LMD, LKDM, PKK, dan juga KPD. *Ketiga*, Inpres Desa telah meningkatkan berbagai prasarana dan sarana desa, sehingga kemampuan berproduksi penduduk pedesaan meningkat, perhubungan dalam desa maupun antardesa semakin baik dan lancar, pemasaran hasil-hasil produksi semakin baik, dan pelayanan sosial semakin berkembang. Dengan kalimat lain, Inpres Desa telah memberikan sumbangan besar terhadap peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa.

Jika laporan-laporan resmi selalu menunjukkan banyak cerita sukses yang luar biasa, banyak penelitian independen memperlihatkan analisis dan temuan-temuan kritis. Contohnya adalah penelitian independen tim Universitas Indonesia (UI), Institut Pertanian Bogor (IPB), Universitas Syah Kuala, Universitas Brawijaya (UNBRAW) dan Universitas Hasanuddin yang bekerjasama dengan Depdagri dan BAPPENAS, tahun 1998, setahun sebelum Inpres Desa berakhir. Tim penelitian UI dan Syah Kuala di Aceh, misalnya, mengambil sejumlah kesimpulan berdasarkan temuan di lapangan. Pelaksanaan Inpres Desa memang mempunyai sejumlah dampak positif: (1) memotivasi warga desa untuk melaksanakan pembangunan desa; (2) mempercepat laju pembangunan desa; (3) telah dapat dibangun prasarana dan sarana sosial-ekonomi secara lebih baik; (4) berkembangnya modal (kapital) milik desa; dan (5) pengembangan SDM lembaga pemerintahan desa. Namun di balik cerita positif itu, Inpres Desa juga mengandung sejumlah dampak negatif. *Pertama*, tujuan peningkatan partisipasi belum tercapai sepenuhnya karena adanya

kebijakan pemerintah atasan yang tidak memberikan iklim untuk pengembangan partisipasi. *Kedua*, pengelolaan (perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan) Inpres Desa belum berjalan secara optimal. Pada tahap perencanaan, misalnya, kelemahan terlihat dari minimnya keterlibatan (partisipasi) masyarakat dalam menyusun Daftar Usulan Rencana Proyek (DURP). *Ketiga*, munculnya rasa kurang percaya warga desa terhadap pemerintah atasan karena adanya “potongan-potongan” atas dana Inpres secara liar dan tidak bisa dipertanggungjawabkan. *Keempat*, terbukanya kesempatan bagi penguasa tingkat atasan untuk mengambil keuntungan-keuntungan demi kepentingannya melalui pengadaan barang-barang tertentu yang didistribusikan secara seragam kepada desa. *Kelima*, melemahnya swadana masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam pembangunan, karena adanya anggapan bahwa dana pembangunan sudah tersedia dari atas. *Keenam*, belum dapat meningkatkan pendapatan warga desa. Meski telah tersedia berbagai prasarana dan kapital desa, tetapi masih banyak warga desa yang hidup dalam keadaan miskin.

Proyek pembangunan desa bukan sekadar proyek Inpres Bandes. Proyek sektoral lain dengan berbagai bentuk Inpres juga masuk ke ranah desa. Jika Inpres Bandes merupakan stimulan untuk memobilisasi swadaya masyarakat, berbagai proyek sektoral merupakan bentuk tanggungjawab negara secara langsung terhadap desa. Pemerintah mengalokasikan bantuan khusus yang ditangani secara terpusat dan langsung oleh departemen-departemen, yang di daerah dibantu oleh instansi vertikal (dekonsentrasi). Dana ini misalnya mencakup: Bantuan Inpres Sekolah Dasar; Bantuan Inpres Kesehatan; Bantuan Inpres Penghijauan dan Reboisasi; serta Bantuan Inpres Panjang Jalan dan Jembatan. Dana pertama dan kedua ini memang dimasukkan dalam APBD (*budgeter*), tetapi pemerintah daerah tidak mempunyai keleluasaan mengelola dana jenis kedua (*specific grant*) karena mekanisme pengelolaan dana ini sudah ditentukan secara terpusat di Jakarta. Pemerintah melalui departemen melancarkan program-program pembangunan desa secara sektoral dengan skema perencanaan terpusat dan pendanaan sendiri dari pusat. Dana ini dikelola sendiri oleh departemen, yang tidak dimasukkan dalam APBD (*nonbudgeter*). Pemerintah daerah, desa dan masyarakat setempat hanya sebagai sebagai kelompok penerima manfaat program terpusat itu, bukan sebagai partisipan (subyek) yang menentukan sendiri arah dan kebutuhan pembangunan. Karena itu, program-program yang digerakkan oleh pusat ini sering tidak sesuai atau salah sasaran serta tidak menumbuhkan kepemilikan dan tanggungjawab lokal. Pemerintah juga menjalin kolaborasi secara bilateral maupun dengan lembaga-lembaga donor (misalnya Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia) untuk melancarkan pembangunan desa. Sebagai program kolaboratif, lembaga-lembaga atau negara pemberi utang tersebut juga terlibat secara langsung merumuskan blue print dan implementasi pembangunan desa di lapangan. Contoh yang terkemuka adalah Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang melibatkan dana utang dan *blue print* dari Bank Dunia.

Program pembangunan yang mengalir ke ranah desa selama Orde Baru memang menampilkan sederet “cerita sukses” yang luar biasa. Setelah berjalan selama tiga dekade, sebagian besar desa-desa di Indonesia telah mengalami perubahan wajah fisiknya. Desa jauh lebih terbuka, dengan jalan-jalan yang

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

Namun sejumlah kemajuan dalam mobilisasi sosial itu tidak terjadi secara merata, dan secara umum kebijakan pembangunan desa juga mendatangkan banyak kerugian besar. Mobilitas sosial produk pembangunan itu ternyata tidak menjadi fondasi yang kokoh bagi transformasi sosial, bahkan hasil-hasil pembangunan desa di era sekarang tidak memperlihatkan keberlanjutan, atau bahkan cenderung mengalami jalan di tempat (involusi). Derajat hidup orang desa tidak bisa diangkat secara memadai, kemiskinan selalu menjadi penyakit yang setiap tahun dijadikan sebagai komoditas proyek. Masuknya para pemilik modal maupun tengkulak melalui kebijakan resmi maupun melalui patronase semakin memperkaya para elite desa maupun para tengkulak, sementara para tunawisma maupun tunakisma semakin banyak. Petani selalu menjerit karena harga produk pertanian selalu rendah, sementara harga pupuk selalu membumbung tinggi. Pengangguran merajalela. Kaum perempuan mengalami marginalisasi, yang kemudian memaksa sebagian dari mereka menjadi buruh murah di sektor manufaktur maupun menjadi pamasok TKI (yang sebagian bernasib buruk) di negeri asing. Urbanisasi terus meningkat ikut memberikan kontribusi terhadap meluasnya kaum miskin kota yang rentan dengan penggusuran dan bermusuhan dengan aparat ketertiban. Proyek swasembada beras juga gagal. Sungguh ironis, Indonesia sebagai negeri agraris tetapi harus melakukan impor beras dari negeri tetangga. Berbagai program bantuan pemerintah yang mengalir ke desa tidak secara signifikan mampu mengangkat harkat hidup orang desa, memerangi kemiskinan desa, mencegah urbanisasi, menyediakan lapangan pekerjaan dan lain-lain. Yang terjadi adalah ketergantungan, konservatisme dan pragmatisme orang desa terhadap bantuan pemerintah. Dengan demikian pembangunan desa yang dilancarkan bertahun-tahun sebenarnya mendatangkan kegagalan.

Mengapa pembangunan desa mengalami involusi, tidak mampu mengangkat *human well being* masyarakat desa? Sebenarnya sudah banyak argumen, evaluasi maupun riset yang mengemuka untuk menjelaskan kegagalan pembangunan desa. Penjelasan terbentang dari kaca mata empirik, disain

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

Menuju Paradigma Baru

Involusi pembangunan desa bisa dijelaskan dari sisi kekeliruan dan kegagalan paradigma yang digunakan. Paradigma tradisional terhadap pembangunan desa memfokuskan pada pertumbuhan ekonomi dan pelayanan kebutuhan dasar yang berbasis pada wilayah, bukan manusia. Fokus pada pertumbuhan ekonomi didasarkan pada teori modernisasi (*developmentalisme*), suatu aliran pembangunan yang berbicara pada persoalan bagaimana menjamin perbaikan tingkat hidup manusia. Perbaikan tingkat hidup itu tercermin di dalam indikator ekonomi murni, yaitu kenaikan pendapatan atau pendapatan per kapita secara nyata dan kumulatif.

Kotak 2.2 menggambarkan dengan jelas bagaimana keyakinan paradigma lama yang diterapkan dalam pembangunan desa. Konsep ini sama persis dengan disain pembangunan yang dicanangkan oleh Orde Baru, yakni berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang ditopang dengan stabilitas politik. Negara harus berperan besar dalam memberikan layanan sosial, merencanakan secara terpusat, memfasilitasi transfer pengetahuan dan teknologi, serta menciptakan stabilitas politik. Stabilitas politik berarti identik dengan sistem politik yang represif dan otoritarian. Terbukti sejak awal Orde Baru, aktivitas pembangunan desa bekerja dalam konteks “massa mengambang” yang notabene membatasi ruang-ruang politik bagi partisipasi masyarakat. Tampaknya negara berperan besar dan aktif tetapi otoriter, suatu keyakinan dan kondisi yang berbeda dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang berbasis pada demokrasi sosial dan demokrasi ekonomi.

Box 2.2: Paradigma lama pembangunan desa

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

Dalam konteks pembangunan desa, orientasi pertumbuhan dicapai dengan perbaikan produktivitas pertanian, mengandalkan pertumbuhan pertanian sebagai mesin pembangunan desa dan pengurangan kemiskinan. Sementara pertanian memainkan peran penting dalam ekonomi desa, kegiatan pertanian bukan merupakan satu-satunya sumber pendapatan bagi rakyat desa. Sekarang, banyak rumah tangga memperoleh 40-45 persen dari pendapatan mereka dari sumber non-pertanian (Barrett dan Reardon, 2000). *World Development Report* menekankan fakta bahwa kemiskinan bukan hanya berbicara tentang kurangnya pendapatan. Kemiskinan juga terkait dengan kurangnya pemberdayaan, kesempatan, dan keamanan. Oleh karena itu, agar strategi pengurangan kemiskinan desa menjadi efektif, pemerintah, donor, dan para pelaku pembangunan lainnya harus melihat di luar sektor pertanian dan berhubungan secara lebih holistik dengan standar hidup di daerah desa. Strategi ini harus menghargai dan menyatukan hubungan yang kompleks antara sektor-sektor sosial, infrastruktur, tata pemerintahan, dan ekonomi pertanian dan non-pertanian.

Involusi pembangunan desa di Indonesia berarti juga sebagai bentuk kegagalan paradigma lama, termasuk pendekatan *integrated rural development*, yang bersifat sentralistik tanpa memperhatikan aspek keberlanjutan, konteks lokal dan partisipasi masyarakat. Kegagalan program-program IRD terutama berhubungan dengan struktur manajemen *top-down* yang sangat tersentralisir. Unit pelaksanaan pusat, daerah, atau wilayah yang secara geografis jauh dari *beneficiaries* membuat sebagian besar keputusan. Koordinasi jangkauan kegiatan IRD yang kompleks menjadi sukar dan mahal ketika ditangani pada tingkat pusat. Lebih jauh, program-program IRD mengandalkan pada pendekatan '*blueprint*' terhadap perencanaan program yang mengabaikan kondisi lokal dan gagal melibatkan rakyat lokal. Sebagai akibatnya sinergi yang diharapkan tidak tercapai (Van Zyl *et al.*, 1995).

Menyusul hasil program-program IRD yang mengecewakan, Bank Dunia dan donor-donor lain mundur dari konsep pembangunan desa holistik-terpadu

ke program-program sektor tunggal yang lebih tradisional, masing-masing berhubungan dengan komponen spesifik pembangunan desa (misalnya perluasan pertanian, irigasi skala kecil, jalan desa). Dalam melakukan itu para donor menghindari isu kompleksitas, tetapi mereka mengabaikan manfaat konsep integrasi dan gagal menyelidiki secara kritis penyebab kegagalan program-program ini. Proyek-proyek pembangunan sektoral, yang hasilnya sangat bervariasi, masih terdiri dari bagian terbesar investasi pembangunan desa dan sebagian besar dikelola secara terpusat, sebagaimana program-program IRD. Kegagalan praktik maupun kritik akademik terhadap paradigma lama mendorong lahirnya paradigma baru pembangunan desa. Jika paradigma lama menekankan bahwa pembangunan desa berorientasi pada pertumbuhan dan digerakkan oleh negara, maka paradigma baru pembangunan desa lebih menekankan kekuatan masyarakat (rakyat). Kotak 2.3 menggambarkan sejumlah keyakinan paradigma baru pembangunan desa. Paradigma baru pembangunan desa menekankan partisipasi masyarakat, seraya menonjolkan nilai-nilai kebebasan, otonomi, harga diri, dan *empowerment*, sekaligus penguatan institusi lokal untuk ketahanan sosial. Negara tidak lagi bertindak sebagai promotor utama, melainkan sebagai katalis yang membuat lingkungan yang memungkinkan (*enabling*) bagi tumbuhnya institusi lokal, otonomi, demokratisasi, dan seterusnya. Orientasi keberlanjutan juga ditunjukkan dengan agenda penghargaan terhadap kearifan dan teknologi lokal, pengembangan teknologi secara partisipatoris, pelestarian lingkungan, serta penguatan institusi untuk melindungi aset komunitas miskin.

Box 2.3: Paradigma Baru Pembangunan Desa

- Pertumbuhan yang berkualitas dan berkelanjutan
- Proses keterlibatan warga yang marginal dalam pengambilan keputusan
- Menonjolkan nilai-nilai kebebasan, otonomi, harga diri, dll.
- Negara membuat lingkungan yang memungkinkan
- Pengembangan institusi lokal untuk ketahanan sosial
- Penghargaan terhadap kearifan dan teknologi lokal; pengembangan teknologi secara partisipatoris
- Penguatan institusi untuk melindungi aset komunitas miskin.
- Pembangunan adalah proses multidimensi dan sering tidak nyata yang dirumuskan oleh rakyat.
- Organisasi belajar non-hirarkis
- Peran negara: menciptakan kerangka legal yang kondusif, membagi kekuasaan, mendorong tumbuhnya institusi-institusi masyarakat.

Paradigma baru pembangunan desa itu sebenarnya sangat dipengaruhi oleh pemikiran pembangunan alternatif (*alternative development*) maupun pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang muncul sejak akhir 1970-an. Sementara *mainstream* pembangunan desa yang selama ini berkembang terutama terfokus pada penanggulangan (pengurangan) kemiskinan melalui penyediaan infrastruktur fisik, peningkatan pertumbuhan melalui

produksi pertanian dan penyediaan layanan sosial (pendidikan dan kesehatan). Dalam konteks ini, kami tegaskan bahwa pembangunan desa lebih dari sekadar penanggulangan kemiskinan, bukan pula memberikan layanan sosial (pendidikan dan kesehatan) dan merubah wajah fisik desa. Menurut Andrew Shepherd (1998), pembangunan desa merupakan upaya perbaikan kesempatan dan kualitas hidup (*well-being*) individu maupun rumah tangga, khususnya rakyat miskin di desa yang tertinggal jauh akibat proses pertumbuhan ekonomi. Mengikuti paradigma *sustainable livelihood*, pembangunan desa sebenarnya merupakan proses mengubah penghidupan masyarakat desa dari kondisi yang rentan (*vulnerable*) menjadi berkelanjutan (*sustainable*) dengan mengembangkan aset yang ia miliki dan dinamika yang ada menjadi mampu ditransformasikan. Penghidupan masyarakat adalah suatu kemampuan daya hidup yang dimiliki baik itu secara material dan sosial, yang diwujudkan dalam berbagai kegiatan guna memenuhi kebutuhan hidupnya.

Pembangunan desa bersifat multidimensional: mengarah pada perbaikan layanan sosial, membuka kesempatan bagi rakyat desa menggali pendapatan dan pembangunan ekonomi desa, perbaikan infrastruktur fisik, memperkuat kohesi sosial dan keamanan fisik komunitas warga desa, memperkuat kapasitas desa mengelola pemerintahan dan pembangunan, membuat demokrasi dalam proses politik di desa, serta mengatasi kerentanan (sosial, ekonomi dan politik) masyarakat desa. Konsep ini menaruh perhatian pada proses memfasilitasi perubahan di komunitas desa yang memungkinkan rakyat miskin di desa memperoleh lebih, meningkatkan investasi bagi dirinya sendiri dan komunitasnya, meningkatkan kepemilikan rakyat desa merawat infrastruktur dan lain-lain.

Sebagai kritik atas model pembangunan desa terpadu, pada dekade 1990-an telah muncul model *sustainable livelihood*, yang notabene juga meneruskan model pembangunan yang berpusat pada rakyat (*people centered development*) yang berkembang sejak 1980-an. Paradigma Penghidupan Desa Berkelanjutan (*sustainable rural livelihood*) memahami penghidupan masyarakat desa dari kondisi yang rentan (*vulnerable*) menjadi berkelanjutan (*sustainable*) dengan mengembangkan aset yang ia miliki dan dinamika yang ada menjadi mampu ditransformasikan. Penghidupan masyarakat adalah suatu kemampuan daya hidup yang dimiliki baik itu secara material dan sosial, yang diwujudkan dalam berbagai kegiatan guna memenuhi kebutuhan hidupnya. Chambers, R. dan G. Conway (1992) mengungkapkan betapa pentingnya mengaitkan kepentingan penghidupan masyarakat dengan pembangunan berkelanjutan yang tertuang dalam tulisannya "*Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for 21st Century*". Gagasan dalam tulisan tersebut kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh para peneliti di Institute of Development Studies menjadi lebih praktis di lapangan di sejumlah negara.

DFID (*Department for International Development*) tertarik untuk mengembangkan secara praktis dan menyebarluaskan salah satunya dengan membuat buku petunjuk praktis mengenai *Sustainable Livelihood Guidance Sheet*. Dalam buku itu dikembangkan suatu kerangka memahami penghidupan berkelanjutan: bagaimana suatu kondisi penghidupan masyarakat rentan dapat ditransformasikan menuju berkelanjutan. Dengan mengkaji aset penghidupan

yang secara diagramatis berbentuk pentagon mengisyaratkan bahwa aset itu tidak hanya berujud material fisik saja, namun juga aset sosial, finansial, natural maupun human, dalam hal ini manusia dan lingkungannya dipandang secara *holistik*.

Konsep dasar pengembangan sustainable livelihood sebagai berikut. *Pertama*, masyarakat sebagai pusat semua kegiatan pembangunan (*people-centered*). Menempatkan masyarakat sebagai pusat kepentingan, berarti semua pemahaman, analisis dan proses perencanaan dan perubahan berangkat dari masyarakat sendiri. *Kedua*, pendekatan menyeluruh berangkat dari pemahaman dan kepentingan masyarakat (*holistic*). Berbagai faktor hambatan dan peluang perlu difahami dalam kontek pengetahuan dan kemampuan masyarakat, agar dapat dikembangkan nanti solusi maupun pengembangan oleh masyarakat pula. *Ketiga*, mengingat bahwa kehidupan itu dinamis, maka kita tidak dapat hanya memotret sesaat keadaan yang terjadi (*dynamic*). Oleh karena itu pengembangan sustainable livelihood dipandang perlu diikuti prosesnya dan perubahan yang terjadi, sehingga penting untuk dikembangkan proses monitoring dan pembelajaran oleh masyarakat maupun pihak-pihak yang terkait dalam pengembangan tersebut. *Keempat*, pendekatan ini lebih melihat bagaimana kekuatan dapat dibangun daripada menganalisis kebutuhan (*building on strengths*). Kekuatan yang dibangun berarti pengakuan pada kemampuan masing-masing orang untuk berkembang dengan memperkuat jaringan sosialnya agar mampu secara individu maupun kolektif mengatasi permasalahan, menghilangkan kendala dan membangun potensi untuk mencapai tujuan. *Kelima*, adanya keterkaitan makro dan mikro dalam proses perubahan dan pengembangan (*macro-micro link*). Pendekatan ini berupaya untuk menjembatani jurang teori dan praktek maupun kebijakan makro dan kegiatan mikro. Disini diperlukan pemahaman oleh individu dan komunitas mengenai apa yang terjadi dalam kontek makro yang mempengaruhi kehidupannya, dan demikian pula sebaliknya. *Keenam*, pendekatan ini memperhatikan kelangsungan dan keberlanjutan suatu proses dan hasil dalam suatu siklus yang diharapkan tidak terputus atau mengalami goncangan yang menyebabkan terjadi keruntuhan atau kemunduran. Proses dan hasil yang diharapkan adalah melakukan transformasi dari kondisi yang rentan menuju peningkatan yang berkelanjutan (*sustainable*).

Afrika Selatan adalah sebuah negara yang telah menerapkan paradigma baru pembangunan desa. Sejak pertengahan dekade 1990-an, pemerintah Afrika Selatan merumuskan orientasi dan visi baru pembangunan desa, yakni pembangunan desa berkelanjutan yang terpadu, dengan tujuan mencapai masyarakat desa yang stabil dan mempunyai kohesivitas sosial dengan institusi lokal yang tersedia, keberlanjutan ekonomi dan akses publik pada fasilitas sosial, mampu menunjukkan kemampuan dan keterampilan rakyat, guna mendukung pertumbuhan dan pembangunan. Pembangunan desa berkelanjutan yang terpadu ala Afrika Selatan tidak hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi maupun penanggulangan kemiskinan, melainkan menampilkan enam agenda utama: (1) membangun infrastruktur desa; 2) Membangun demokrasi dan pembangunan lokal; 3) membangun keberlanjutan sosial (social sustainability); 4) mengembangkan pembangunan ekonomi lokal dan penghidupan masyarakat

pedesaan; 5) memperkuat desentralisasi dalam pengelolaan pembangunan desa; dan 6) memperkuat kapasitas lokal untuk perencanaan dan implementasi pembangunan desa.

Bagaimana konsep dan pendekatan *sustainable livelihood* ini dapat dikembangkan di desa di Indonesia? Pendekatan ini sesungguhnya merupakan proses evolusi dari pembelajaran praktek pembangunan desa pada beberapa dekade lalu. Perubahan ini merupakan cara untuk memperbaiki pendekatan sebelumnya dan juga memberikan penajaman substansi bahwa masyarakat adalah pelaku utama pembangunan.

Dalam praktik, perubahan pendekatan sering tidak begitu terasa. Apa sesungguhnya beda antara keduanya dalam wujud fisik dan pembangunan materi yang terlihat. Tetapi bila difahami sungguh besar perbedaannya dalam jiwa, sikap dan perilaku tata cara pembangunan. Pendekatan *sustainable livelihood* melihat kompleksitas aset individu dan komunitas di desa, demikian pula melihat bagaimana dinamika terjadi dalam proses perubahan dan transformasi. Bisa jadi satu individu atau kelompok masyarakat merespon lebih cepat dibanding yang lain, oleh karena itu keberagaman kegiatan yang berbasis pada penguatan masing-masing karakter menjadi penting. Oleh karena itu pendampingan dilakukan dengan membangun kekuatan individu dan kelompok guna mengembangkan potensinya, dan dengan demikian mampu untuk mengatasi masalahnya sendiri dan mengembangkannya untuk mencapai tujuan.

Dibandingkan pendekatan pembangun desa terpadu yang memfokuskan pada analisis struktur dan wilayah, maka pendekatan penghidupan berkelanjutan lebih berbasis pada masyarakat dengan segala kekuatan dan keterbatasannya. IRD lebih menggarap “transformasi desa” dengan membangun infrastruktur dan ekonomi yang banyak dirancang oleh kebijakan makro pemerintah, sedangkan SL bertumpu pada “transformasi masyarakat” dengan memperkuat kemampuan masyarakat mengelola aset penghidupannya agar dapat ditransformasi olehnya. Perubahan mikro di desa dapat mempengaruhi perubahan makro, demikian pula sebaliknya. Respon terhadap krisis makro ekonomi, telah direspon dengan oleh masyarakat desa dengan berbagai macam cara dan proses yang beragam. Seperti uraian pendahuluan diatas, kiranya menarik untuk dilakukan kajian dan tindakan pengembangan masyarakat dengan menggunakan pendekatan *sustainable livelihood* ini.

Bagaimana berbagai cara pandang baru itu diterapkan di Indonesia? Memasuki tahun 1990-an, pemerintah telah mengubah ikon “pembangunan desa” menjadi “pembangunan masyarakat desa”, lalu di era reformasi memunculkan ikon baru tentang “pemberdayaan masyarakat desa”. Perubahan ini juga diikuti dengan perubahan nomenklatur sebuah direktorat jenderal di Depdagri, dari Ditjen Pembangunan Desa menjadi Ditjen Pembangunan Masyarakat Desa, dan yang terakhir menjadi Ditjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Perubahan ikon dan nomenklatur kelembagaan memang sedikit-banyak disertai dengan perubahan cara pandang. Ikon bangdes yang digunakan sampai dekade 1980-an lebih mengutamakan pembangunan desa sebagai wilayah dan unit administratif, tetapi setelah berubah menjadi pembangunan masyarakat desa, fokus pembangunan ditujukan pada manusia, masyarakat dan institusi desa. Sejak dekade 1990-an, pembangunan masyarakat desa juga

diarahkan untuk pengembangan sumberdaya manusia (SDM) desa, baik pemerintah desa, lembaga-lembaga desa, maupun elemen-elemen masyarakat desa.

Pada saat yang sama, tepatnya mulai 1993, muncul kebijakan baru di bidang pengentasan kemiskinan melalui Program Inpres Desa Tertinggal (IDT), yang titik pandangnya berbeda dengan kebijakan sebelumnya yang sepenuhnya dikendalikan birokrasi dan menganggap masyarakat bodoh. Karena itu, semangat IDT memang sedikit-banyak dipengaruhi oleh semangat pemberdayaan manusia. Pada prinsipnya di dalam Inpres Desa Tertinggal itu terkandung tiga pengertian dasar, yaitu: (1) sebagai pemicu gerakan nasional penanggulangan kemiskinan; (2) sebagai strategi dalam peningkatan pemerataan melalui pembangunan sumberdaya manusia di pedesaan; dan (3) sebagai upaya konkret mengembangkan usaha-usaha ekonomi rakyat dengan pemberian bantuan berupa modal kerja sebesar Rp 20 juta untuk setiap desa tertinggal (Mubyarto, 1994). Bantuan modal tersebut direncanakan diberikan tiga tahun berturut-turut dengan harapan setelah tiga tahun, melalui bimbingan dan pembinaan khusus, sehingga diharapkan masyarakat desa tertinggal dapat mencapai tahap kemandirian di masa yang akan datang.

Sasaran IDT adalah meningkatnya partisipasi dan produktivitas penduduk miskin dalam pembangunan Nasional. Sasaran semacam ini dicapai melalui berbagai kegiatan untuk mengembangkan dan memperkuat kemampuan penduduk miskin dalam meningkatkan taraf hidupnya. Kegiatan utamanya adalah peningkatan kemampuan penduduk miskin, yang antara lain berupa akses terhadap permodalan dan pasar, penguasaan teknologi, dan pengelolaan usah produktif. Selain itu dilakukan juga perbaikan kondisi fisik pedesaan melalui koordinasi pelaksanaan berbagai program pembangunan sektoral, sehingga tercipta kondisi yang menjamin kelangsungan upaya penggulungan kemiskinan.

Pelaksanaan program IDT mencakup lima aspek yaitu pengembangan sumber daya manusia, penyediaan modal kerja, penciptaan peluang dan kesempatan berusaha, pengembangan kelembagaan penduduk miskin, dan sistem pelayanan kepada penduduk miskin yang sederhana dan efisien. Kelima aspek tersebut tidak saja berpengaruh terhadap kelangsungan upaya pengentasan kemiskinan, tetapi juga merupakan faktor penentu tingkat manfaat dan dampak program IDT terhadap peningkatan kesejahteraan penduduk miskin.

Bagaimana implementasi dan capaian-capaian pembangunan masyarakat desa (PMD) dan program IDT? Meski PMD mengusung cara pandang baru, tetapi implementasi di lapangan tetap sama saja. Pembangunan desa, sampai sekarang, masih tetap dimaknai dan dipraktikkan sebagai proyek pengadaan dan perbaikan sarana fisik, bukan pembangunan masyarakat atau manusia. "Membangun fisik" sampai sekarang telah mendarah daging sebagai cara pandang dan kultur pembangunan di kalangan masyarakat. Kalau ada mahasiswa KKN datang ke desa, misalnya, maka para elite desa sudah membuat daftar pembangunan fisik yang bisa dikerjasamakan dengan mahasiswa KKN. Mahasiswa KKN betul-betul *dikerjain* oleh elite desa, karena mereka menganggap bahwa KKN harus meninggalkan "kenangan" baik dalam bentuk plangisasi, neonisasi, jalan, gapura, dan lain-lain.

Di sisi lain, meski paradigma pembangunan desa di atas kertas sudah berubah, tetapi struktur dan kultur (sikap dan perilaku) birokrasi belum berubah. Budaya proyek dan korupsi tetap mewabah dalam birokrasi yang menghancurkan cita-cita ideal sebuah kebijakan, termasuk program IDT. Budaya itu ternyata juga direproduksi di masyarakat. Masyarakat memperoleh kesempatan “menjarah” kalau ada dana yang langsung ke orang per orang. Kondisi *local capture* inilah yang menjadi salah satu penyebab gagalnya program IDT. Di masyarakat, sampai-sampai IDT diplesetkan menjadi *Iki Duit Turahan* (Ini Uang Sisa), yang artinya dana IDT itu dijarah habis-habisan oleh penggunanya tanpa bisa dipertanggungjawabkan, sebagaimana dana Kredit Usaha Tani (KUT) yang diluncurkan pada masa pemerintahan Habibie. Akhirnya bisa dikatakan, sebegus apapun konsep, paradigma, kebijakan dan program, tetapi kalau komitmen politiknya sangat lemah serta tradisi penyerobotan (*capture*) masih terpelihara di kalangan birokrasi dan masyarakat, maka semuanya mesti amburadul.

Pembaharuan Tatakelola

Paradigma bisa hebat, tetapi kalau dikerjakan dengan tatakelola yang keliru pasti akan menimbulkan salah urus, inefisiensi, tidak tepat sasaran dan mendatangkan kerugian besar. Salah satu problem mendasar tata kelola pembangunan desa di Indonesia adalah sentralisasi di tangan pemerintah pusat dalam banyak segi: disain makro, perencanaan, penganggaran, pengendalian, dan pelaksanaan. Selama ini pemerintah daerah hanya bertugas membantu pelaksanaan sementara desa dijadikan sebagai obyek sasaran yang juga dikenai dengan mobilisasi swadaya masyarakat, bukan partisipasi yang sebenarnya. Tatakelola yang sentralistik terbukti telah gagal mendongkrak kemampuan dan kepekaan pemerintah daerah dalam mengelola pembangunan desa. Pemerintah daerah justru berterima kasih bergantung dan memperoleh kucuran “proyek” dari Jakarta, tanpa mereka harus bersusah payah membuat kebijakan dan program pembangunan daerah yang bermutu. Ketika desentralisasi dan otonomi daerah dijalankan sejak 1999, segera kelihatan bahwa pemerintah daerah tidak mempunyai kemampuan dan responsivitas yang memadai dalam mengembangkan pembangunan desa. Sementara pemerintah pusat mulai mengurangi intervensinya secara langsung kepada desa, kecuali hanya bergantung pada agenda pembangunan desa yang digerakkan oleh utang dari sejumlah lembaga donor (Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia).

Agenda pembangunan desa yang lebih membumi sesuai dengan paradigma baru, termasuk model *sustainable livelihood*, tampaknya perlu diintegrasikan dengan agenda desentralisasi dan otonomi daerah. Paling tidak ada pembagian kerja, koordinasi dan kerjasama yang sinergis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam melakukan intervensi terhadap desa. Sejauh ini, desentralisasi pembangunan desa sudah dikembangkan oleh sejumlah lembaga internasional dan di banyak negara. Dengan skema desentralisasi seperti itu sebenarnya dimaksudkan untuk mendekatkan perencanaan pembangunan dan pelayanan publik kepada masyarakat lokal, membangkitkan potensi dan prakarsa lokal, meningkatkan akuntabilitas publik pemerintah lokal, memperkuat partisipasi (*voice*, akses dan kontrol) masyarakat dalam

penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Di sisi lain, desentralisasi juga merupakan alternatif atas sentralisasi dan memangkas jalur-jalur birokrasi yang hirarkhis dan inefisien.

Pemerintah lokal umumnya tahu betul tentang kebutuhan dan pilihan lokal ketimbang pemerintah pusat, yang punya kapasitas terbatas untuk mengumpulkan informasi. Dalam desentralisasi, secara teoretis, monitoring dan kontrol pelaku lokal oleh komunitas lokal adalah lebih mudah. Pemerintah lokal mungkin lebih akuntabel, lebih responsif terhadap rakyat miskin dan lebih baik dalam memberikan ruang partisipasi rakyat miskin dalam proses politik. Pembuatan keputusan pada tingkat lokal memberikan tanggung jawab, kepemilikan, menjadi dorongan yang lebih kuat kepada aktor-aktor lokal, dan informasi lokal dapat sering mengidentifikasi cara-cara penyediaan layanan publik yang lebih murah dan lebih tepat (Bardhan, 1997a).

Dengan perspektif desentralisasi, Besley (1997) membuat pendekatan penanggulangan kemiskinan ke dalam dua alternatif: teknokratik atau institutional. Yang pertama menekankan target dan menyelidiki bentuk program mobilisasi sumberdaya yang terbatas kepada rakyat miskin. Pendekatan yang kedua mencatat, bahwa rakyat miskin kekurangan kekuasaan politik, dan menegaskan bahwa ketidakmampuan birokrasi dan korupsi mengganggu pelayanan publik. Karena itu penanggulangan kemiskinan butuh pengembangan institusi, dan perubahan struktur politik, perbaikan tata pemerintahan, dan perubahan sikap terhadap rakyat miskin. Desentralisasi mempunyai implikasi untuk dua-duanya dari dua pendekatan yang luas ini. Desentralisasi memfasilitasi bentuk program teknokratik yang lebih efektif, seperti target daerah mungkin dipermudah, akuntabilitas birokrasi mungkin diperkuat, dan pengelolaan program penanggulangan kemiskinan mungkin ditingkatkan. Juga desentralisasi dapat menawarkan kerangka kerja legal dan bertindak sebagai sebuah alat pendekatan institusi terhadap pengurangan kemiskinan., seperti desentralisasi mungkin meningkatkan kekuasaan politik rakyat miskin melalui partisipasi yang meningkat.

Mengambil dua golongan pendekatan penanggulangan kemiskinan yang luas ini sebagai sebuah dasar, kita bisa bergerak dari pendukung dan penolak desentralisasi ke arah sebuah kerangka kerja konseptual. Kami secara esensial membedakan antara dua rangkaian hubungan: hubungan pemberdayaan politik dan hubungan efisiensi. *Pertama*, pada sebuah latar ekonomi politik, desentralisasi meningkatkan partisipasi rakyat miskin, difasilitasi oleh kekuasaan pengawasan yang meningkat dan peningkatan pilihan investasi *pro-poor*. *Kedua*, dari perspektif manajemen ekonomi, desentralisasi membantu pemerintah lokal memperbaiki efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik kepada rakyat miskin dan efisiensi penargetan program penyerah-terimaan. Sementara pertimbangan efisiensi dan persamaan digambarkan dalam posisi independen. Dengan melibatkan rakyat miskin dalam menjalankan, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pelayanan publik pada tingkat lokal, akuntabilitas pemerintah lokal meningkat mengarah pada efisiensi penyediaan barang publik yang lebih banyak.

Desentralisasi adalah sebuah cara untuk memungkinkan masyarakat sipil ikut serta dalam proses kebijakan dan dengan demikian, untuk meningkatkan

transparansi dan *predictability* pembuatan keputusan. Pemerintah lokal umumnya lebih tahu tentang, dan lebih tanggap terhadap, kebutuhan pilihan penduduk lokal daripada pemerintah pusat. Adalah lebih mudah bagi mereka untuk mengidentifikasi dan menjangkau rakyat miskin selama politik lokal memungkinkan ini. Desentralisasi juga mempunyai keuntungan utama bahwa pejabat lokal dapat secara lebih mudah diawasi dan dikendalikan oleh komunitas lokal daripada para pejabat di pemerintah pusat, jika peraturan hukum ada di tingkat lokal.

Dalam konteks ini, kami hendak mengelaborasi konsep *regional rural development* (RRD) yang dikembangkan oleh GTZ dan BMZ (Theo Rauch, Matthias Bartels, dan Albert Engel, 2001). RRD mengandung gagasan dan kerangka kerja pembangunan yang komprehensif (pertumbuhan yang berkelanjutan, penanggulangan kemiskinan, *social sustainability*, *empowerment*, dan sebagainya), sekaligus diintegrasikan dengan agenda desentralisasi. Dengan kalimat lain, RRD berupaya menggabungkan pendekatan regional-desentralisasi dan berorientasi pada rakyat. Pada prinsipnya RRD mengandung empat komponen utama.

Pertama, tujuan besar pembangunan desa. Tujuan utama RRD adalah memperbaiki kondisi kehidupan penduduk di desa terutama mengambil fokus secara afirmatif kepada penduduk miskin. Karena itu tujuan RRD mengandung dua hal: penanggulangan kemiskinan dan penggunaan sumberdaya lokal secara berkelanjutan. *Kedua*, bidang intervensi RRD mencakup: pelayanan sosial, infrastruktur, akses pasar, produktivitas tenaga kerja, produktivitas tanah, ketahanan pangan dan nutrisi, dan pengelolaan sumberdaya alam. *Ketiga*, RRD mengedepankan tiga strategi utama: pemberian pelayanan yang memadai, membuka kesempatan bagi penduduk desa sekaligus pengurangan risiko-risiko sosial, serta penguatan kapasitas masyarakat lokal. *Keempat*, RRD membutuhkan pembagian kerja dan kerjasama yang sinergis antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat lokal. Pemerintah pusat bertugas merumuskan kebijakan, regulasi dan pembagian pendanaan. Pemerintah daerah menjalankan pelayanan dan inovasi dalam pembangunan desa. Masyarakat lokal (desa) mengembangkan ekonomi lokal (ekonomi rakyat), pengembangan masyarakat dan pemberdayaan.

Dengan meminjam kerangka RRD itu maka semakin jelas bagaimana skema tatakelola dalam pembangunan desa, terutama dalam konteks pembagian tugas antara pusat, daerah dan desa. *Pertama*, peran pemerintah pusat dan propinsi. Pemerintah pusat tentu akan keliru besar bila departemen-departemen di pusat mempunyai proyek (perencanaan, penganggaran dan pengendalian) tersendiri dalam pembangunan desa. Yang dibutuhkan dari pemerintah pusat adalah: (1) undang-undang pemerintahan daerah yang menegaskan desentralisasi desa; (2) Kebijakan dan anggaran nasional yang afirmatif dan responsif terhadap desa; dan (3) visi besar, koordinasi, fasilitasi, dan supervisi terhadap kabupaten/kota. Pendanaan dari pusat seharusnya dialokasikan kepada kabupaten/kota, bukan ditangani sendiri secara sentralistik, sehingga skema desentralisasi bisa berjalan secara efektif.

Kedua, peran pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah kabupaten/kota seharusnya mempunyai perencanaan sektoral yang terpadu tentang

pembangunan desa, sehingga bisa menghilangkan rebutan dan ketumpangtindihan proyek-proyek pembangunan desa. Dalam konteks ini perlu dibuat rencana strategis dalam bentuk keranjang besar program pembangunan desa, yang sesuai dengan batas-batas kewenangan kabupaten/kota. Keranjang program yang terpadu tersebut bisa didanai dengan APBD maupun alokasi dana khusus dari pemerintah pusat. Pendanaan dari pusat ini pun sebenarnya bisa diintegrasikan ke dalam APBD. Di sisi lain, pemerintah kabupaten/kota seharusnya juga membagi kewenangan secara proporsional kepada desa yang diikuti juga dengan alokasi dana desa (ADD).

Ketiga, perlunya pengembangan *local self-planning* di tingkat desa. Artinya, desa merencanakan sendiri program pembangunan desa sesuai dengan batas-batas kewenangan yang didesentralisasikan kepada desa, yang juga didukung dengan desentralisasi keuangan kepada desa, misalnya melalui skema alokasi dana desa (ADD). Skema pendanaan pembangunan desa di level desa (baik yang bersumber dari PADES, ADD maupun dana alokasi khusus dari pemerintah supradesa) seharusnya dikelola dengan skema *budgeter*, yakni dimasukkan dalam APBDES. Tentu saja APBDES ini harus mencerminkan rencana strategis desa yang disusun secara partisipatif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Bab 3

Pembaharuan Desa Melalui Pembaharuan Agraria

“Pembaharuan agraria adalah alas pembaharuan desa”, demikian ungkap sejumlah aktivis NGOs dengan penuh semangat dan ideologis. Seorang aktivis Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) juga menyatakan bahwa pembaruan agraria sebagai syarat kemajuan desa. Mereka sangat kritis terhadap pemikiran dan gerakan pembaharuan desa, dengan mengajukan argumen bahwa pembaharuan desa bukan sekadar berbicara tentang pemerintahan desa, tetapi yang paling mendasar adalah bagaimana menciptakan keadilan agraria kepada rakyat desa melalui pembaharuan agraria. Bagaimanapun tanah (agraria) maupun pertanian merupakan basis penghidupan dan sumber produksi yang dimiliki masyarakat desa jauh sebelum kolonialisme masuk Indonesia. Sampai sekarang pun Indonesia masih menyandang predikat sebagai negeri agraris karena sebagian besar penduduknya menjalani hidupnya dengan bergantung pada sektor pertanian. Tetapi dalam perjalanan republik ini, tanah desa menjadi arena medan tempur antara rakyat desa dengan negara dan modal, yang menciptakan dominasi atas tanah dan pemiskinan rakyat desa secara sistematis.

Bab ini hendak berbicara pembaharuan agraria itu sebagai sebuah agenda ideologis pembaharuan desa. Mengapa pembaharuan agraria? Ada apa dengan dunia pertanian di negeri ini? Bagaimana gagasan dan agenda pembaharuan agraria? Bab ini akan berpijak pada serangkaian pertanyaan itu untuk membeberkan tentang konteks dan relevansi pembaharuan desa. Sebagai argumen awal kami berpendapat bahwa pembaharuan desa merupakan solusi alternatif pembangunan pertanian berkelanjutan dan bercita-cita mewujudkan keadilan agraria bagi rakyat desa.

Involusi dan Distorsi Pertanian

“Bertani adalah profesi tanpa harapan masa depan yang menjanjikan”, demikian ungkap John Ikerd (1994), dari University of Missouri. Ungkapan Ikerd tidak berlebihan dan tentu sesuai dengan kondisi pertanian di Indonesia dewasa ini. Pertanian, sebagai basis utama kehidupan masyarakat desa di Indonesia, mengandung banyak paradoks dan ironi yang serius. Kita tidak perlu menunjukkan data statistik yang canggih untuk menunjukkan paradoks dan ironi pembangunan pertanian di negeri agraris seperti Indonesia. Setiap hari kita prihatin dengan balada yang menimpa para petani, mayoritas penghuni desa. Clifford Geertz (1963), misalnya, melaporkan bahwa kolonialisme di Jawa telah menimbulkan involusi pertanian yang membuat pertanian tidak mencukupi sebagai basis penghidupan penduduk desa yang mayoritas petani. Statistik pertanian 2003 juga memperlihatkan peningkatan jumlah rumah tangga petani dari 20,8 juta pada tahun 1993 menjadi 25,6 juta pada tahun 2003. Peningkatan yang sama juga terjadi pada populasi petani gurem (pemilik lahan kurang dari setengah hektar), yakni sejumlah 10,8 juta (1993) menjadi sejumlah 13,7 juta

(2003). Angka 13,7 juta itu tersebar 74,9% di Jawa dan 25,1% di Luar Jawa (Bustanul Arifin, 2005).

Kebijakan di sektor pertanian semakin tidak konsisten dan tidak berkelanjutan, bahkan tidak mempunyai dampak yang signifikan terhadap kesejahteraan petani yang sebagian besar hidup di desa. Mulai tahun 1984 kebijakan pembangunan ekonomi meninggalkan sektor pertanian, dengan memacu pertumbuhan industri pengolahan, yang penuh ketergantungan pada impor. Kebijakan baru ini ditopang pula oleh kebijakan pembangunan yang bias perkotaan (*urban bias development*), termasuk kebijakan perdagangan dan nilai tukar yang sangat melindungi sektor industri. Alokasi anggaran untuk sektor pertanian menurun drastis. Pembangunan infrastruktur pedesaan dan di luar Jawa diabaikan demi memacu pembangunan infrastruktur perkotaan dan di Jawa. Pembangunan pertanian sendiri mulai dilepas untuk didominasi oleh perusahaan besar terutama di bidang perkebunan, peternakan dan perikanan, dimana pembangunan pertanian harus melibatkan rakyat berupa PIR dengan ketentuan 60% areal dimiliki oleh plasma. Pada paket deregulasi tahun 1990-an areal menjadi 100% bisa dimiliki dan dikuasai oleh perusahaan besar dan malah boleh 100 % modal asing. Kebijakan ini keliru, karena memarjinalisasi hak masyarakat dan menumbuhkan “enclave” kemakmuran warga perusahaan di tengah kemiskinan masyarakat pedesaan.

Di lain pihak, 5 perusahaan perkebunan swasta besar menguasai lebih dari satu juta hektar lahan perkebunan. Semua nilai tambah jatuh pada perusahaan besar di Jakarta, sedangkan masyarakat lainnya di daerah hanya menerima UMR dan pemerintah daerah menerima PBB yang sangat rendah. Kebijakan ini merupakan kesalahan strategi pembangunan, yang harus diubah dengan memberikan penguasaan dan pengelolaan sumberdaya domestik pada petani dan masyarakat pedesaan secara berkeadilan. Pertumbuhan pertanian mulai menurun yang mencapai puncaknya ketika impor beras menjadi 6 juta ton tahun 1998 (25% beras yang ada di pasar dunia) terbesar dalam sejarah.

Dalam krisis ekonomi 1997-1999 pertumbuhan sektor pertanian masih positif dimana ekonomi nasional terjadi kontraksi yang cukup besar. Sektor pertanian dan pedesaan menjadi penyelamat kesempatan kerja dampak krisis ekonomi, disertai dengan menurunnya produktivitas tenaga kerja dan kembali membengkaknya kemiskinan pedesaan menjadi 27% tahun 1998. Kontribusi sektor pertanian pada pendapatan devisa meningkat dengan drastis. Krisis ekonomi menyadarkan akan berbagai kekeliruan pembangunan ekonomi nasional setelah tahun 1984. Ekonomi nasional harus dibangun dengan memanfaatkan secara optimal sumberdaya domestik (sumberdaya alam dan tenaga kerja) secara berkeadilan. Pembangunan tersebut harus melibatkan secara aktif masyarakat dalam perekonomian (“ekonomi kerakyatan”) disertai desentralisasi manajemen pembangunan.

Sejak 1970-an pemerintah telah menjalankan proyek swasembada beras dengan kerangka Revolusi Hijau, termasuk menggelar proyek lahan sejuta gambut di Kalimantan untuk mendukung swasembada beras itu. Tetapi proyek ini menderita kegagalan, terbukti beberapa tahun terakhir Indonesia melakukan impor beras dari negeri-negeri lain. Banyak orang sedih, begitu ironisnya Indonesia, sebuah negeri agraris yang besar tetapi melakukan impor beras. Pada

skala mikro, para petani kecil hanya mampu hidup secara subsisten, yang menggunakan hasil-hasil pertanian hanya cukup (bahkan cenderung kurang) untuk menghidupi kebutuhan sehari-hari. Setiap hari kita mendengar jeritan petani tentang gagal panen, menurunnya harga gabah, serta meningkatnya harga bibit dan pupuk. Output yang dihasilkan sering tidak sepadan dengan input yang dibelanjakan. Para petani di sektor lain (tembakau, jeruk, apel, kakao, cengkeh, lada, mangga, dan lain-lain) selalu tidak berdaya bila bernegosiasi harga dengan para cukong pemilik modal. Cindelaras (sebuah NGO di Yogyakarta yang *concern* pada pemberdayaan petani di desa), misalnya, pernah menemukan data penelitian bahwa para petani di desa tidak mampu menghadapi laju konsumsi yang jauh lebih cepat-besar ketimbang kemampuan produksi mereka. Banyak petani terpaksa menjual alat-alat produksi (sawah, pekarangan dan ternak piaraan) untuk membayar konsumsi (misalnya sekolah dan kesehatan) yang harganya melambung tinggi karena terjadi komersialisasi.

Di sektor pertanian betul-betul terjadi destruksi baik dari sisi sumber daya, sistem produksi, dan sistem pemasaran (Gatot Irianto, 2004). Degradasi sumber daya tanah, air, dan iklim akibat penghancuran dan pembabatan hutan serta buruknya implementasi rencana tata ruang oleh pemodal kuat dan pejabat dengan argumen devisa adalah ilustrasi konkret terjadinya destruksi sumber daya. Degradasi sumber daya yang berkepanjangan menyebabkan investasi dan teknologi yang diimplementasikan dalam sistem produksi, seperti peningkatan mutu intensifikasi (PMI), introduksi padi tipe baru, crops livestock (CLS), belum dapat meningkatkan produksi pertanian nasional secara signifikan karena peningkatan itu baru proporsional untuk mengompensasi dampak degradasi sumber daya.

Degradasi sistem produksi antara lain hadir dalam bentuk: (1) lemahnya sistem dan mekanisme pengawasan distribusi sarana pertanian, (2) tidak fokusnya perencanaan sumber daya manusia pertanian (3) menurunnya luas garapan dan meningkatnya jumlah petani, dan (4) dicabutnya fasilitas kredit dan subsidi menyebabkan posisi sektor pertanian terus terpuruk. Kelangkaan pupuk yang terus berulang terutama saat awal tanam dengan durasi, frekuensi, dan distribusi yang terus meluas merupakan bukti-bukti konkret bahwa barisan oknum produsen pupuk dan distributor secara sistematis tega dan sengaja memanfaatkan keterbatasan serta ketidakberdayaan petani untuk mengeruk kepentingan pribadi.

Kualitas sumber daya manusia pertanian yang tidak mampu mengantisipasi tantangan sistem produksi yang semakin meningkat menyebabkan nisbah pendapatan bersih (net benefit ratio) sistem produksi pertanian terus melemah. Dampaknya, generasi muda berpendidikan kurang tertarik memasuki pasar tenaga kerja sektor pertanian. Sebaliknya, tenaga kerja dengan pendidikan terbatas dan keterampilan rendah dengan daya saing rendah terus membanjiri sektor pertanian, sampai melebihi kapasitasampungnya. Implikasinya, luas pemilikan lahan dan garapan per kepala keluarga menurun sehingga secara ekonomis efisiensi budidaya terus merosot dan pendapatan petani sangat sulit ditingkatkan.

Pemiskinan petani diakselerasi dengan program ketahanan pangan nasional yang mewajibkan petani untuk mengusahakan padi tanpa jaminan

harga yang memadai. Berbeda kondisinya dengan negara-negara maju di Eropa, seperti Perancis, Spanyol, dan Jerman. Luas garapan rata-rata untuk lahan terus meningkat, bahkan untuk tanaman pangan dapat mencapai 600 hektar, dengan jumlah petani terus menurun karena lapangan kerja nonpertanian berkembang seiring dengan pertumbuhan lapangan kerja. Perubahan ini memungkinkan terjadinya percepatan secara alamiah dalam mekanisasi pertanian dan adopsi teknologi maju untuk meningkatkan efisiensi sistem produksi. Keunggulan komparatif dan kompetitif petani di negara maju didukung subsidi harga komoditas, bahan bakar, dan sarana pertanian serta proteksi impor komoditas sejenis atau komplementernya. Sementara pemerintah Indonesia atas perintah IMF, CGI, ADB, World Bank, terpaksa harus mencabut berbagai subsidi dan fasilitas kredit yang telah diberikan pemerintah selama ini dengan argumenantisipasi perdagangan bebas.

Di sektor pemasaran, Departemen Perindustrian dan Perdagangan melakukan diskriminasi secara sistemis terhadap sektor pertanian. Padahal, secara faktual petani Indonesia dengan keragaman iklim menurut ruang dan waktu dapat memproduksi apa saja, kapan saja, serta berapa saja untuk pemenuhan keperluan dalam negeri maupun ekspor. Nilai tambah sektor pertanian dalam mendukung perekonomian nasional dan menghasilkan devisa seolah ditenggelamkan begitu saja dan dipandang sebelah mata dibandingkan dengan komoditas tekstil dan elektronik yang padat modal dan teknologi.

Komitmen politik pemerintah melindungi komoditas strategis yang diproduksi di dalam negeri terlihat sangat payah. Maraknya penyelundupan komoditas strategis seperti gula dan beras merupakan bukti-bukti konkret yang tidak terbantahkan. Menyedihkan lagi, pejabat terkait seperti bea dan cukai, kepolisian, dan Deperindag menganggap penyelundupan merupakan persoalan biasa. Memalukan memang, tetapi itulah faktanya. Pemerintah juga tidak mampu menyediakan pasar komoditas buah-buahan yang secara teoretis daya saingnya tinggi dan pangsa pasarnya terbuka. Arus barang dan jasa perdagangan sektor pertanian yang terus dihancurkan ini menyebabkan nilai tukar komoditas pertanian semakin terpuruk dibandingkan dengan harga kebutuhan sehari-hari.

Box 3.1: Sesat Pikir Pertanian

Selama ini sektor pertanian dan petaninya lebih sering dijadikan tumbal bangsa daripada primadona yang dilindungi dan dipuji. Perlakuan tidak sepadan ini dapat dijelaskan sebagai akibat dari 10 sesat pikir ekonomi politik pertanian:

1. Adalah pra-anggapan, "sektor pertanian mengabdikan industri" adalah jalan kemakmuran.
2. Adalah tujuan sektor pertanian disederhanakan sekadar untuk mencukupi kebutuhan, termasuk pangan rakyat. Tujuan itu secara statistik dirumuskan sebagai perolehan hasil pertanian per hektar lahan. Namun swasembada beras tahun 1985 sampai 1990, bukan jaminan kesejahteraan petani. Program revolusi hijau yang menggelontor pupuk buatan non-organik dan pestisida ke areal pertanian dan sistem penguasaan tanah yang tidak adil adalah perbuatan melawan kesejahteraan rakyat.
3. Adalah usaha efisiensi ekonomi yang seolah tercapai dengan diserahkan

kepada mekanisme harga pasar. Sebagaimana diwajibkan aturan WTO maupun diminta oleh IMF, harga keseimbangan pasar itu dicapai dengan usaha menurunkan tarif, termasuk tarif produk pertanian, mengarah ke nol. Maka tarif impor untuk beras sudah diturunkan sampai 30 persen, sementara gula, sampai 25 persen. Subsidi pupuk sebagai bahan asupan pertanian pun ditiadakan. Kebijakan tarif impor beras dan gula yang rendah dan penghapusan subsidi pupuk telah menekak leher petani dan keluarganya.

4. Adalah ekonomi politik pertanian kita telah memanjakan konsumen dan menganaktirikan produsen.
5. Adalah penyamarataan buruh tani dan petani, antara lelaki dan perempuan. Dari laporan statistik Badan Pusat Statistik (BPS), sebagian besar petani kita sebetulnya bukan petani, karena tuna kisma
6. Adalah sumber daya pertanian Indonesia berlimpah untuk semua orang. Tetapi, di negeri ini sumber daya, termasuk sumber daya pertanian, telah dijarah dan dinikmati sebagian kecil, sementara sebagian besar rakyat termasuk masyarakat hukum adat digusur.
7. Adalah tindakan memperlakukan penduduk sebagai solusi ketidakmampuan pertanian menyediakan kecukupan kebutuhan, khususnya pangan. Untuk itu, penduduk perlu direm pertumbuhannya secara moral, bila tidak secara paksa oleh bencana dan kelaparan. Program keluarga berencana ada dalam tradisi sesat pikir ini. Padahal pertambahan penduduk bukan hanya pertambahan mulut, tetapi pertambahan tenaga dan pikiran.
8. Adalah anggapan teknologi merupakan pengganti peran manusia. Akibat dari sesat pikir ini adalah munculnya pilihan-pilihan teknologi yang sesat pula.
9. Adalah anggapan untuk mencapai tujuan memperbanyak hasil pertanian, petani dimobilisasi. Pendekatan mobilisasi adalah pendekatan dari atas, dari ide menuju manajemen dan teknologi, lalu bermuara pada membuat kalau bukan memaksa petani mengadopsi suatu solusi.
10. Adalah anggapan, budaya tani harus dipermodern dengan mengadopsi segala hal yang menyimbolkan modernisasi. Sesat pikir semacam ini memasung petani dan anak-anaknya. Dari segi pendidikan, anak-anak petani telah dididik untuk suatu cita-cita di luar pertanian, yakni menjadi salah satu faktor produksi bagi industri tidak berbasis pertanian.

Sumber: Francis Wahono, "10 Sesat Pikir Ekonomi Politik Pertanian", *Kompas*, 6 November 2001.

Konflik Agraria

Problem di sektor pertanian tidak hanya berbentuk involusi, kemiskinan kebijakan pertanian dan tragedi salah urus tetapi juga meluasnya konflik-konflik agraria. Dalam sejarah Republik Indonesia, kebijakan dan hukum tanah merupakan persoalan yang sangat peka, dengan reformasi agraria sebagai prioritas kunci bagi pemimpin nasional. Perhatian masyarakat terpusat pada kebutuhan untuk mengatasi ketidakmerataan pola kolonial dalam pemanfaatan

tanah dan pengakuan hak-hak utama bagi mereka yang mengerjakan tanah itu (Tjondronegoro 1991). Undang-undang Pokok Agraria tahun 1960 mencerminkan semangat nasionalis ini, dan nilai budaya serta fungsi keamanan sosial tanah, sehingga bisa memberikan perlindungan bagi rakyat, terutama para petani. Warga negara asing tidak diijinkan mendapatkan hak milik atas tanah, dan konsentrasi pemilik tanah dibatasi di bawah UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Tetapi di bawah Orde Baru, tanah digunakan (eksploitasi) untuk kepentingan pembangunan berskala besar, tanpa mengindahkan prinsip kerakyatan dan keberlanjutan, seringkali berlangsung dalam suasana bentrokan berdarah dengan pemilik tanah, sementara sengketa jangka panjang tentang ganti rugi hak dan kepemilikan tidak terpecahkan dalam beberapa kasus sampai puluhan tahun. Menjelang akhir tahun 1995 *Jakarta Post* (4 November 1995) pernah menyatakan bahwa ‘masalah tanah di negeri ini dapat menjadi bom waktu sosial bila tidak ditangani dengan hati-hati’.

Pembatasan ketat hak milik bagi orang asing diperlonggar sebagai bagian dari kebijakan deregulasi pemerintahan Orde Baru, termasuk pembebasan peraturan hak milik untuk mempermudah akses mendapatkan tanah bagi investor (Suhendra dan Kasim 1996). Proyek-proyek pembangunan, baik publik maupun swasta, seperti bendungan hidroelektrik, perkebunan hutan komersial, infrastruktur perkotaan, kompleks perumahan, kompleks peristirahatan, dan lapangan golf membawa ketegangan diantara khalayak umum dan swasta, serta tuntutan nasional dan daerah akan hak pemilik tanah per kepala (Lucas 1992, 1997; von Benda-Beckmann dan van der Vealde 1992; Suyanto 1996; Hirsch dan Warren 1998). Tekanan komersial merubah ketidakjelasan yang serius yang telah melanda penggarap tanah di Indonesia sejak zaman komersial, dan konflik karena tanah gawat karena industrialisasi ekonomi Indonesia (CSIS 1991; Bank Dunia 1995).

Namun yang paradok fungsi sosial UUPA yang seharusnya digunakan untuk menjamin pemakaian tanah dan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan dan kemakmuran rakyat Indonesia, ternyata makin banyak dieksploitasi untuk membenarkan hak pengambilalihan tanah dan sumber-sumber daya alam dari masyarakat setempat dengan alasan “pembangunan”. Contoh yang paling konkret adalah pengambilalihan tanah ulayat milik masyarakat adat. Di bawah Orde Baru, “kepentingan nasional” semakin jauh mengucilkan masyarakat lokal, dan menjadi penghalus untuk mendukung proyek-proyek pembangunan yang digunakan untuk memperkaya kelompok olikargi yang mempunyai koneksi (kolusi) dengan penguasa. Di masa-masa rezim Orde Baru, reformasi agraria lenyap dari berbagai pidato resmi kenegaraan, bahkan isu itu dijatuhi stigma PKI. Pengadilan reformasi agraria dihapuskan, dan pokok dasar pembatasan yang sah dari pemilik tanah jelas dilanggar bilamana kepentingan komersial dipertaruhkan. Konflik antara pemerintah dan masyarakat lokal berkembang sejak tingkat kebutuhan ekonomi melonjak pada tahun 1990-an. Banyak penunjuk menegaskan meningkatnya ketidakpuasan terhadap persoalan-persoalan tanah. Mereka menunjukkan kecenderungan pertambahan dan konsisten dengan kasus-kasus penyerobotan hak milik yang dilaporkan melibatkan para pejabat.

Sejak awal tahun 1990-an, masalah pembukaan hutan telah menjadi salah satu persoalan kunci yang dibicarakan oleh aktivis mahasiswa dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Indonesia. Pada waktu itu terjadi kehebohan politik yang disebabkan oleh Kalender 'Tanah untuk Rakyat' yang menunjukkan kesengsaraan petani yang dipaksa melepaskan tanahnya tanpa ganti rugi yang memadai di zaman Orde Baru. Di Jawa, sebagian besar pembukaan hutan skala besar melibatkan perluasan perkotaan dan industri dengan mengorbankan perkampungan liar atau pembukaan kembali hutan (sering kali ini merupakan bekas perkebunan kolonial) yang dibagikan kembali kepada petani setempat dalam era reformasi pertanahan. Pembukaan hutan berskala besar berkaitan dengan pembangunan modal besar seperti lapangan golf/kompleks peristirahatan, infrastruktur, tanah-tanah untuk industri dan perumahan, atau peremajaan hutan. Persoalan utama dari kasus-kasus ini adalah penghapusan program reformasi pertanahan yang menyebabkan sebagian besar petani tidak memiliki hak milik yang sah atas tanah mereka, lemahnya posisi mereka dalam tawar menawar, dan kecilnya ganti rugi. Walaupun kadang-kadang ada ikatan spiritual dan sosial atas tanah mereka, ada anggapan bahwa selama berabad-abad hak atas tanah pertanian di Jawa dapat dimiliki secara individual. Di Jawa, adat tidak lagi berperan dalam tuntutan atas tanah dan sumber-sumber alam sebesar yang terjadi di pulau-pulau di luar Jawa. Untuk masyarakat adat di seluruh Indonesia di luar Jawa, penggusuran yang dilakukan oleh pembangunan Orde Baru tidak hanya menyangkut hilangnya sumber-sumber keuangan yang dinikmati di bawah hukum adat, tetapi juga ancaman terhadap identitas budaya terkait (Anton Lucas dan Carol Warren, 2000).

Sengketa tanah antara rakyat dengan negara dan modal telah menjadi kasus terbesar yang menonjol selama Orde Baru. Komnas HAM pada tahun 1990-an mencatat 891 kasus pelanggaran hak asasi yang menyangkut pengambilalihan tanah, dikumpulkan dari laporan 28 koran daerah. Pada tahun 1994, Komnas menangani 101 keluhan yang menyangkut persoalan tanah. Hal ini meningkat terus mencapai 351 kasus pada tahun 1997, kenaikan tiga kali lipat selama 4 tahun terakhir masa Orde Baru. Sistem pengaduan pos nasional mencatat 590 pengaduan yang berhubungan dengan persoalan tanah pada tahun 1997, dua setengah kali lebih banyak dari tahun sebelumnya. Badan Pertanahan Nasional (BPN) mencatat 1.395 pengaduan diajukan baik melalui surat atau lisan dalam masa enam bulan sampai akhir tahun 1998 (BPN 1999a, 1999b).

Sejak Soeharto turun 1998, sengketa agraria meledak di banyak daerah sebagai bagian dari demonstrasi yang tersebar luas dan konfrontasi masyarakat dengan aparat negara, sesuatu yang tidak terbayangkan di masa Soeharto. Petani-petani membuka saluran irigasi untuk mendapatkan lebih banyak air irigasi di Aceh (*Kompas*, 8 Desember 1998), dan menyerahkan serta membakar harta milik tuan tanah di Riau (*Republika*, 7 Desember 1998). Mereka mencabut tanaman tebu di tanah sengketa Jawa Timur, menduduki perkebunan minyak kelapa sawit, dan memanen kopi serta hasil bumi lain milik PTP. Perkebunan dan juga tanah yang belum digarap direbut kembali dan ditanami bahan makanan seperti maizena dan jagung. Para petani juga menduduki, mengukur dan membagikan kembali tanah sengketa di Sumatra Utara, Bali, Lombok, dan daerah-daerah lain, termasuk sebagian tanah peternakan milik Soeharto di Tapos

Jawa Barat, walaupun mereka harus berhadapan dengan represi penguasa daerah. Semua tindakan ini merupakan bagian dari reaksi terhadap krisis ekonomi yang kemudian menjadi pangan dibanyak daerah; protes tentang korupsi, tidak adilnya kompensasi pembayaran tanah yang wajib diserahkan dan peran militer dalam pengambilan tanah yang wajib diserahkan dan peran militer dalam pengambilan tanah, serta merupakan ungkapan kegelisahan yang sudah lama ada berhubungan dengan sengketa agraria yang belum terpecahkan di seluruh negeri (Anton Lucas dan Carol Warren, 2000).

YLBHI meramalkan bahwa konflik tanah akan meningkat dalam jumlah dan intensitas ketika pemerintah yang baru memilih kebijakan ekonomi ekstraktif untuk mendukung nilai tukar asing segera sesudah krisis ekonomi Indonesia (YLBHI, 1998:8). Dari 553 kasus yang ditangani oleh Divisi Tanah dan Lingkungan Hidup Yayasan itu pada tahun kejatuhan Orde Baru, 23 persen pembukaan hutan untuk industri, proyek perumahan dan turisme, dan 13 persen pengembangan hutan, pertambangan, dan budidaya Air (YLBHI 1998:1-4). Sisa kasus-kasus yang nonstruktural meliputi penerbitan sertifikat tanah palsu, pelebaran jalan, dan penyelewengan oleh pegawai pemerintah. Sengketa yang ditangani oleh Yayasan Bantuan Hukum pada tahun 1998 saja sudah menyangkut 827.000 hektar tanah, dan mempengaruhi kehidupan lebih dari satu juta orang.

Tabel 3.1
Kasus-kasus sengketa tanah di 14 Provinsi yang
ditangani oleh YLBHI 1998

Provinsi	Kasus-Kasus (Jumlah)	Luas Tanah (Hektar)	Rumah Tangga yang Terkena (Jumlah)
1 Jakarta Barat	28	3.422	2.887
2 DKI Jakarta	116	637	844
3 Jawa Tengah	23	1.083	1.241
4 DI Yogyakarta	4	1.057	572
5 Jawa Timur	60	1.050	5.632
Sub Jumlah	231	7.249	11.176
(%)	(41,8)	(0,9)	(5,2)
6 DI Aceh	7	59.985	4.254
7 Sumatera Utara	42	113.050	53.727
8 Sumatera Barat	12	15.483	1.612
9 Sumatera Selatan	135	195.585	26.284
10 Lampung	73	253.122	98.846
11 Bali	9	285	684
12 Sulawesi Selatan	12	13.110	2.382
13 Sulawesi utara	15	32.285	6.593
14 Irian Jaya	17	137.197	8.798
Sub Jumlah	322	820.102	203.180
(%)	(58,2)	(99,1)	(94,8)
Jumlah	553	827.351	214.356
Keseluruhan	(100)	(100)	(100)

Sumber: Anton Lucas dan Carol Warren, 2000.

Laporan YLBHI (1998) menyajikan informasi yang tersedia tentang distribusi regional dari konflik tanah. Laporan itu menunjukkan bahwa pada tahun 1998, 58 persen dari 553 kasus yang ditangani di 14 propinsi (dari 27 propinsi yang ada di Indonesia waktu itu) terdapat di luar Jawa. Akan tetapi, lebih dari 99 persen dari jumlah total luas tanah dan 95 persen dari jumlah total rumah tangga yang terpengaruh terletak di propinsi-propinsi di luar Jawa (tabel 3.1). Masuk akal bila orang menganggap bahwa persoalan tanah di luar Jawa sebenarnya jauh lebih gawat daripada penyimpangan yang digambarkan oleh statistik. Sedikit sekali informasi yang tersedia tentang 13 daerah yang cukup terpencil dan mungkin sekali bila kasus-kasus yang jauh dari pusat akan lebih sulit mencapai jaringan bantuan hukum. Ketika angka-angka dari 12 Pengadilan PTUN Daerah tersedia, data ini mungkin akan menunjukkan indikasi lebih lanjut dari perbedaan antardaerah dalam pemerataan dan penanganan sengketa tanah, terutama yang melibatkan tindakan aparat pemerintah.

Box 3.2: 6.000 Petani Batang Tuntut Pencabutan HGU

Semarang, Kompas - Sekitar 6.000 petani Kabupaten Batang, Jawa Tengah (Jateng), kembali berunjuk rasa di Semarang. Tuntutan petani dari 12 desa di Kabupaten Batang ini tetap sama, yaitu pencabutan Hak Guna Usaha (HGU) tiga perusahaan, yaitu PT Tratak, PT Segayung, dan PT Estu Subur yang bergerak pada bidang pertanian teh, serai, dan tebu, tetapi pengelolaan dan komoditasnya sudah beralih ke perusahaan dan komoditas lain. Sejak pukul 10.00, Selasa (23/4), ribuan petani mulai berdatangan ke Kantor Gubernur Pemerintah Provinsi (Pemprov) Jateng, di Semarang. Petani yang berasal dari 12 desa di Kabupaten Batang ini menumpang 85 truk terbuka.

Mereka berasal dari kelompok tani Paseduluran Petani Penggarap Perkebunan Tratak (P4T), Kembang Tani, Paguyuban Petani Sido Dadi (P2SD), Paguyuban Petani Korban PT Pagilaran (P2KPP), Petani Sido Makmur (P2SM), Petani Maju Kurang Tanah (PMKT), dan Paguyuban Petani Sido Makmur (P2SM). Petani ini tergabung dalam Forum Perjuangan Petani Batang (FPPB). Berbagai spanduk dibentangkan oleh petani. Spanduk itu antara lain berbunyi, FPPB Kembang Tani Menuntut Landreform, Cabang HGU, dan Stop Kekerasan Terhadap Petani. Spanduk lain berbunyi Petani Anti Diskriminasi dan Berikan Tanah Pada Rakyat. Ribuan petani ini didampingi oleh tim advokasi yang terdiri dari Front Perjuangan Pemuda Indonesia (FPPI) Jateng, LBH Semarang, Komite Mahasiswa Yogyakarta (KMY), Pewarta Yogyakarta, Ortaja Semarang, Geni Salatiga, Paguyuban Petani Banaran (PPB), dan Tim Advokasi Arus Bawah (TAABAH) Yogyakarta. Mereka juga menuntut agar Gubernur Jateng secara tegas mengeluarkan Surat Keputusan (SK) tanah telantar bagi tanah HGU milik PT Tratak di Desa Tumbrep, Kecamatan Bandar, Kabupaten Batang, dan redistribusi tanah-tanah eks HGU kepada rakyat.

Konflik agraria

Petani yang berunjuk rasa di Semarang ini mengajukan tiga konflik agraria yang dialami petani Kabupaten Batang, yaitu konflik agraria antara

Paseduluran Petani Penggarap Perkebunan Tratak (P4T) dan PT Tratak sebagai pemegang HGU, konflik agraria antara Paguyuban Petani Sido (P2SD) dan PT Segayung, dan konflik agraria antara Petani Sido Makmur (PSM) dan Petani Maju Kurang Tanah (PMKT) melawan PT Estu Subur. Konflik agraria antara PT Tratak dan 400 kepala keluarga petani penggarap yang berdomisili di Desa Kambangan Kecamatan Blado, Desa Wonokerto, Desa Cepoko, Kecamatan Bandar Batang, terjadi ketika kelompok tani menggarap atas tanah seluas 89 hektar yang telah diambil secara sepihak dan ditelantarkan oleh PT Tratak. Padahal, sejak akhir tahun 1970-an tanah tersebut sudah tidak lagi ditanami tanaman produktif, sebagian besar tanah dibiarkan kosong dan telantar. Bahkan, PT Tratak menyalahi Undang-Undang Agraria yaitu menyewakan tanah tersebut ke sebuah perusahaan perkebunan tebu. Masyarakat yang semula mengerjakan tanah itu kemudian diusir dari lahan yang dikerjakan.

Di tingkat pemerintah, berdasarkan SK Gubernur lahan tersebut dinyatakan sebagai lahan kategori kelas IV, yang rekomendasinya adalah pencabutan sertifikat HGU dan kepemilikannya didistribusikan kepada petani penggarap yang membutuhkan. Demikian pula hasil rekomendasi dari Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) di Jakarta. Namun, hingga kini, belum ada kemajuan menyangkut penyelesaian dan status tanah itu. Dalam pertemuan dengan Pemerintah Provinsi, yaitu Kepala Biro Pemerintahan Pemprov Jateng Anwar Wijanto, Asisten I Tartopo, Kepala BPN Jateng FX Soekarmo, dan Kepala Dinas Perkebunan Nasrudin Toha, di gedung gubernuran, petani minta agar gubernur segera mengeluarkan SK bahwa tanah HGU PT Tratak telantar, dan mencabut HGU tanah itu.

Konflik agraria antara PT Segayung dengan Paguyuban Petani Sido, berawal ketika tanah seluas 263,53 hektar di Desa Semboja, Desa Posong, Kecamatan Tulis, dan Desa Batiombo, Kecamatan Bandar, Kabupaten Batang, yang semula digarap masyarakat kemudian diambil alih oleh perkebunan swasta secara sepihak. Tahun 1970-an, penguasaan tanah tersebut berpindah ke PT Segayung. Sama dengan PT Tratak, PT Segayung pun menelantarkan tanah tersebut.

Petani mengharapkan Pemprov Jateng minta pencabutan HGU PT Segayung karena telah menelantarkan ratusan hektar tanah, termasuk menyewakan HGU itu kepada pihak lain, serta redistribusi tanah eks HGU PT Segayung kepada warga ketiga desa itu. Konflik antara PT Estu Subur dengan Petani Sido Makmur dan Petani Maju Kurang Tanah (PMKT) bersumber dari tanah garapan petani 17,793 hektar warga Desa Bawang dan Desa Pesantren Kepunton, Kecamatan Blado. Saat warga mengurus hak penguasaan tanah timbul konflik, bahkan gara-gara peristiwa G30S/PKI, pengurusan hak atas tanah terhenti.

Sumber: Kompas, 24 April 2002.

Dalam setiap sengketa agraria selalu mengandung kekerasan. Kekerasan yang terjadi ini juga harus diartikan sebagai mekanisme penaklukan oleh pemerintah dan pengusaha dalam mendelegitimasi hak-hak rakyat. Rakyat selalu

jadi korban, nyawa manusia bahkan menjadi tidak ada artinya sama sekali, karena selalu ada justifikasi yang mengesankan ada sesuatu yang lebih penting dari nyawa dan perlindungan hak-hak rakyat. KPA mencatat bahwa kekerasan dalam kasus-kasus sengketa melalui bentuk dan model seperti intimidasi, teror, penangkapan, pembunuhan, pengrusakan rumah/gubuk, pembabatan lahan dan lain-lain. KPA menunjukkan sekitar 513 kasus kekerasan dalam sengketa agraria selama Orde Baru yang tersebar hampir di seluruh daerah.

Di era reformasi, petani dan aktivis tidak pernah berhenti menggelar aksi kolektif menuntut ganti rugi, reclaiming, dan pembaharuan agraria. Di pusat kota Medan, Sumatera Utara, sejumlah 2.000 petani turun ke jalan mengadakan protes besar-besaran menuntut pemerintah daerah agar mengembalikan 100.000 hektar tanah mereka (yang sekarang dimiliki oleh perusahaan perkebunan negara). Di Jawa Timur dan Jawa Tengah, orang-orang desa memprotes pemindahan hak milik atas tanah yang dipakai oleh pegawai-pegawai pedesaan sebagai ganti gaji (tanah bengkok) selama masa Orde Baru. Tanah-tanah ini kemudian diketahui dijual pada pemborong abngunan atau hak kepemilikannya dipindahkan ke nama para pegawai-pegawai setempat dan keluarganya di beberapa desa (Bernas, 8 Pebruari 1999; Suara Merdeka, 3 Maret, 17 Maret 1999). Di desa-desa lain yang menggelar pemilihan kepala desa, tidak ada yang mau mencalonkan diri karena mereka berpendapat tidak ada cukup tanah bengkok untuk menopang kehidupan mereka, terutama selama masa krisis ekonomi (Suara Merdeka, 5 April 1999).

Koran-koran daerah di seluruh negeri menurunkan laporan tentang tindakan langsung masyarakat yang kehilangan hak-hak mereka, yang seringkali didukung oleh kalangan NGOs. Di Aceh Selatan, kelompok setempat yang paling vokal, Rimueng Lamkaluet, mengumumkan bahwa bila pemerintah tidak mencabut izin eksploitasi hutan (HPH) yang sudah lama digugat, mereka akan 'mengamuk', menyerang perkemahan basis, dan 'membakar habis semua konsesi hutan yang beroperasi di Aceh Selatan' (*Serambi Mekah*, 17 September 1999; *Waspada*, 26 September 1998). Di Jawa, korban-korban proyek bendungan Kedung Ombo yang terkenal kembali mengajukan protes atas dipaksanya mereka meninggalkan tanah leluhur mereka (*Suara Merdeka*, 19 Juli 1998). Di Kalimantan Timur, petani menuntut kompensasi yang wajar atas tanah mereka yang diambil untuk transmigrasi pensiunan tentara 20 tahun yang lalu.

Debat Ideologi

Pertanian selalu menjadi arena debat ideologi yang sengit. Dalam konteks ini kami merekam perdebatan menarik antara dua haluan dalam memandang pembangunan pertanian: haluan **pemerataan-keadilan** yang mengusung pembaruan agraria (*landreform*) dan haluan **pertumbuhan-kemakmuran** yang mempromosikan agribisnis dan agropolitan. Haluan pertama didukung oleh kalangan NGO seperti Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) maupun Aliansi Masyarakat Adat Nusantara serta para pakar pendukung ekonomi kerakyatan seperti Prof. Mubyarto. Haluan kedua didukung oleh para ekonom

berhaluan liberal, para sarjana pertanian, fakultas pertanian dan juga departemen pertanian.¹

Kemiskinan desa, terutama kemiskinan petani gurem, merupakan problem utama yang sama-sama dilihat oleh kedua haluan itu. Tetapi keduanya punya cara pandang dan pemahaman yang berbeda. Haluan kedua (pertumbuhan-kemakmuran) melihat bahwa kemiskinan petani gurem di desa terjadi karena lahan yang sempit, lahan pertanian yang tidak produktif, lemahnya kapasitas petani, kurangnya modal dan seterusnya. Bahkan Pantjar Simatupang menegaskan bahwa fenomena semakin bertambahnya penduduk miskin di pedesaan justru akibat dari meningkatnya jumlah penduduk yang mengandalkan bertani sebagai kehidupan. “Farming is livelihood adalah akar masalah kemiskinan di pedesaan yang harus diberantas”, demikian tuturnya. Pendukung haluan ini melontarkan kritik bahwa landreform adalah solusi yang utopis karena di desa sudah lama terjadi involusi pertanian. Demikian komentar Pantjar Simatupang, seorang pejabat Departemen Pertanian:

Total luas lahan pertanian kurang dari 40 juta hektar sedangkan jumlah keluarga tani lebih dari 20 juta. Sehingga walaupun lahan yang ada dibagi rata, seluruh usaha tani tetap gurem, tidak memadai untuk menopang kehidupan yang layak bagi keluarga tani. Mempertahankan bertani tetap menjadi kehidupan petani gurem dan buruh tani berarti membelenggu kaum miskin pedesaan dalam lingkaran setan kemiskinan. Pemikiran macam ini hanya melestarikan involusi pertanian yang berujung pada pemerataan kemiskinan (*sharing poverty*).

Karena itu pendukung haluan pertumbuhan-kemakmuran merekomendasikan bahwa kemiskinan di pedesaan hanya dapat diberantas dengan mengurangi jumlah petani gurem dan buruh tani melalui penyediaan *livelihood* non-pertanian. Yaitu menumbuhkembangkan agribisnis, agroindustri dan industri kecil di pedesaan. Dalam melihat pembaharuan agraria, haluan ini mengedepankan dua pemikiran. *Pertama*, pembaharuan agraria hendaklah dirancang antara lain dengan pertimbangan bahwa *farming, small and large, are all business enterprises*. Pembaruan agraria harus tetap mempertimbangkan dampaknya terhadap efisiensi usaha tani sebagai bisnis. *Kedua*, bertani atau agriculture tidak bersifat *terisolir*, bebas dari pengaruh konteks *off-farm*. Paradigma agribisnis berpandangan bahwa usahatani sangat dipengaruhi oleh lingkungan strategis *off-farm* seperti sistem pemasaran input dan output, pasar input dan output internasional, nilai tukar rupiah, kebijakan perbankan, dan sebagainya.

Gagasan promosi agribisnis yang banyak dipengaruhi oleh tradisi liberal itu lebih berorientasi pragmatis, bahkan cenderung ahistoris dan reduksionis. Tanah, secara historis, merupakan basis penghidupan bagi rakyat desa. Tetapi

¹Lihat misalnya perdebatan antara Prof. Mubyarto, “Reformasi Agraria: Menuju Pertanian Berkelanjutan” dengan Dr. Pantjar Simatupang, “Reformasi Agraria: Menuju Pertanian Berkelanjutan: Komentar Terhadap Makalah Profesor Mubyarto”, di www.ekonomirakyat.org.

oleh pendukung agribisnis, tanah direduksi hanya sebagai modal produksi. Persoalan agraria tentu bukan hanya produksi yang mendukung kemakmuran, tetapi yang lebih krusial adalah ketimpangan akses dan sengketa agraria akibat penguasaan tanah oleh negara dan pemilik modal. Ketika basis strukturalnya sudah timpang, maka promosi bisnis di sektor pertanian pasti hanya meneguhkan dominasi orang-orang kaya yang memiliki tanah luas.

Sementara, haluan **pemerataan-keadilan** memandang kemiskinan desa dalam konteks struktural penguasaan tanah yang timpang akibat miskinnya kebijakan pemerintah serta eksploitasi tanah oleh negara dan kaum kapitalis. Karena itu pendukung haluan ini sejak lama memperjuangkan *land reform* yang diyakini sebagai upaya menciptakan pembagian tanah secara adil dengan merombak struktur pertanahan secara revolusioner. Pembaharuan agraria, khususnya land reform, dimengerti sebagai upaya-upaya yang dilakukan negara dan masyarakat dalam merubah hubungan-hubungan sosial agraria dan bentuk-bentuk penguasaan tanah dan sumberdaya alam menuju ke arah pemerataan dan keadilan, melalui mekanisme sistem politik yang demokratis dan terbuka, bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat (Gunawan Wiradi, 1997; Noer Fauzi, 1999; 2001; Bonnie Setiawan, 2001). Dalam konteks ini, *land reform* bisa dipahami sebagai sebuah jalan untuk membangun demokrasi ekonomi, yang berupaya menciptakan redistribusi tanah secara adil-merata serta memberikan ruang akses dan kontrol masyarakat terhadap sumberdaya tanah.

Revitalisasi Pertanian?

Pada level empirik orientasi pertumbuhan-kemakmuran yang berjalan. Pemerintah sekarang di bawah pimpinan SBY-MJK juga mempromosikan ideologi itu dengan mengusung tema revitalisasi pertanian. Pemerintah saat ini melancarkan konsep Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan untuk lima tahun ke depan. RPPK merupakan program menyeluruh untuk memberdayakan kehidupan perekonomian petani dan masyarakat pedesaan, dengan tujuan mengurangi kemiskinan dan pengangguran serta meningkatkan pertumbuhan pertanian rata-rata 3,5 persen per tahun. Pemberdayaan petani dan masyarakat desa itu akan dilakukan melalui sejumlah langkah dan kebijakan, di antaranya mulai dari pembangunan infrastruktur pedesaan dan infrastruktur dasar seperti pembangunan dam, saluran irigasi, jembatan, kelistrikan serta pencanangan kebijakan umum pertanahan dan tata ruang pertanian, pengembangan agribisnis, kebijakan ketahanan pangan hingga kemungkinan pemberian insentif bagi industri pertanian dan perdagangan. Dalam rangkaian revitalisasi pertanian, pemerintah mencanangkan sejumlah kebijakan umum pertanahan dan tata ruang pertanian, Agustus 2005. "Kita ketahui, tata ruang pertanian semakin sedikit, apalagi di Jawa karena lahannya banyak dijadikan perumahan, industri, dan lainnya. Kita harap, tahun 2025 kita akan mempunyai 15 juta hektar tanah pertanian abadi," demikian ungkap Menko Perekonomian (*Kompas*, 13 Mei 2005).

Agenda revitalisasi pertanian sebenarnya meneruskan agenda yang sudah berjalan sebelumnya, terutama ketahanan pangan dan pengembangan agribisnis. Dalam rangka memacu pertumbuhan di sektor pertanian, pengembangan agribisnis (termasuk agroindustri) menjadi salah satu kegiatan unggulan (*a*

leading sector) pembangunan ekonomi nasional dalam berbagai aspek yang luas (Bungaran Saragih, 2002). Agribisnis diyakini pendukungnya sebagai baru melihat sektor pertanian, sebab selama Orde Baru dapat dikatakan bahwa pertanian dipandang secara sangat sempit; semata-mata hanya melihat sub sistem produksi atau usahatani saja. Cara pandang yang lama ini telah berimplikasi yang kurang menguntungkan bagi pembangunan pertanian (dan pedesaan) yakni: pertanian dan pedesaan hanya sebagai sumber produksi primer yang berasal dari tumbuhan dan hewan tanpa menyadari potensi bisnis yang sangat besar yang berbasis (*derived*) produk-produk primer tersebut.

Agribisnis adalah pertanian yang memiliki organisasi dan manajemen secara rasional, dirancang untuk mendapatkan nilai tambah komersial yang maksimal dengan menghasilkan barang dan jasa yang diminta pasar. Oleh karena itu dalam agribisnis, proses transformasi material yang diselenggarakan tidak terbatas hanya pada budidaya proses biologik dari biota (tanaman, ternak dan ikan) tetapi juga proses pra usaha tani, pasca panen, pengolahan dan niaga secara struktural diperlukan untuk posisi tawar (*bargaining*) di pasar.

Dalam perekonomian Indonesia, agribisnis secara empirik mempunyai peranan yang sangat penting sehingga mempunyai nilai strategis. Hal ini disebabkan karena: 1) Mayoritas rumah tangga penduduk dan angkatan kerja mengusahakan agribisnis (75 %) bekerja di bidang agribisnis, 2) Agribisnis menyumbang pendapatan nasional terbesar yaitu sebesar 60–70%, 3) Kandungan impor dalam agribisnis rendah, 4) Agribisnis sebagai salah satu sumber devisa, karena sebagian besar devisa non migas berasal dari agribisnis, 5) Kegiatan agribisnis bersifat lebih ramah terhadap lingkungan, 6) Agribisnis *off-farm* merupakan industri yang lebih mudah diakses oleh petani dalam rangka transformasi struktural, 7) Agribisnis merupakan kegiatan usaha penghasil makanan pokok dan kebutuhan pokok lainnya, 8) Agribisnis bersifat *labor intensive*, 9) Agribisnis mempunyai efek multiplier yang tinggi, 10) Agribisnis bertumpu pada sumber daya yang dapat diperbaharui. Di samping itu, agribisnis merupakan tumpuan utama dalam pemulihan ekonomi dari krisis ekonomi yang berkepanjangan (Christine Sri Widiuptranti, 2005).

Buku ini tidak menyangkal kebenaran dan sumbangan berharga revitalisasi pertanian (ketahanan pangan dan pengembangan agribisnis). Tetapi buku ini dan juga banyak kalangan telah menyampaikan sejumlah catatan kritis terhadap agenda revitalisasi pertanian. “Revitalisasi pertanian tanpa keberpihakan kepada petani hanya akan menjadi utopia dan jargon yang menggantung tinggi di langit”, demikian ungkap pengamat pertanian, Toto Subandriyo (Kompas, 10 Juni 2005).

Sebagian kalangan mengatakan bahwa agenda revitalisasi pertanian memunculkan harapan baru bagi dunia pertanian yang selama ini tidak memperoleh perhatian serius dari pemerintah. Naik Sinukaban (2005), misalnya, menaruh harapan sekaligus memberikan usulan agar revitalisasi pertanian menjadi lebih bermakna. *Pertama*, revitalisasi pertanian harus didasarkan pada konsep penggunaan sumber daya secara berkelanjutan (*sustainable agriculture development*) sehingga sumber daya tersebut dapat digunakan oleh manusia untuk kehidupannya secara terus-menerus. Revitalisasi pertanian harus dapat menciptakan kondisi pertanian yang mampu mewujudkan tiga indikator

pembangunan berkelanjutan secara simultan, yaitu pendapatan yang layak bagi setiap petani (petani tanaman, petani ikan, petani ternak, buruh tani/pekerja di daerah pertanian), agroteknologi yang diterapkan tidak menimbulkan kerusakan sumber daya (degradasi), serta dapat diterima (acceptable) dan dikembangkan (replicable) oleh petani dengan pengetahuan dan sumber daya lokal yang mereka miliki. Ketiga indikator pembangunan berkelanjutan itu harus dapat diwujudkan secara simultan dan akuntabel dalam perencanaan revitalisasi pertanian. *Kedua*, dalam revitalisasi pertanian harus ada perubahan/pembaruan mendasar, kalau bukan membalik arus pembangunan dari mengutamakan target nasional menjadi mengutamakan kepentingan petani dan kelestarian penggunaan sumber daya alam. Dalam mengutamakan kepentingan petani, harus ada program yang jelas untuk meningkatkan produktivitas melalui pemilihan dan penanaman komoditas yang sesuai/cocok dengan faktor biofisik daerah. Dengan demikian komoditas yang dikembangkan adalah komoditas yang unggul dan cocok di suatu daerah (*site specific*) dan laku di pasar, baik pasar lokal, nasional, maupun regional/internasional.

Tetapi di Bali harapan itu, banyak juga kalangan yang masih bertanya besar dan menyampaikan kritik pada agenda itu. Harian *Kompas* (17 Mei 2005), misalnya, menegaskan bahwa revitalisasi pertanian tidak akan bisa berjalan apabila hanya menjadi pekerjaan Departemen Pertanian, apalagi jika diwujudkan dalam bentuk proyek-proyek semata. Pengamat pertanian, Bustanul Arifin (2005a), misalnya, menunjukkan setidaknya tiga kendala dalam agenda revitalisasi pertanian. *Pertama*, kendala strategis, bahwa dokumen revitalisasi pertanian tidak diperkuat dengan perangkat perundang-undangan yang agak mengikat, baik dalam bentuk peraturan pemerintah (PP) maupun peraturan presiden (perpres). *Kedua*, kendala fungsional. Memerhatikan pendekatan strategi revitalisasi pertanian ini yang terkesan sektoral, apalagi subsektoral pertanian, perikanan, dan kehutanan yang hanya berbasis administrasi pemerintahan. *Ketiga*, kendala yang bersifat operasional di lapangan, termasuk bagaimana implementasi yang dijalankan birokrasi dan pendanaan agenda besar revitalisasi pertanian.

Kritik yang lebih serius muncul dari kalangan pemikir dan pejuang pembaharuan agraria. Mereka pertama-tama menyoroti bahwa kebijakan revitalisasi pertanian muncul hampir bersamaan dengan keluarnya Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang salah satu pasalnya memberi kewenangan kepada Presiden mencabut hak penguasaan atas tanah yang dimiliki seseorang atau sekelompok orang demi kepentingan umum. Kalangan pemerhati masalah agraria berpendapat peraturan presiden (perpres) itu akan memicu berbagai konflik di masyarakat. Tanpa ketentuan yang memberi kewenangan bagi Presiden untuk mencabut hak atas tanah saja, hingga Agustus 2003 tercatat 575 kasus konflik agraria di perkebunan. Itu hanya menyangkut tanah untuk areal perkebunan, belum lagi untuk sektor lain. Dari konflik agraria di perkebunan tersebut, 350 kasus terjadi di perkebunan negara dan 225 kasus melibatkan swasta. Sebagian besar soal hak atas penguasaan tanah.

Berbagai kalangan menilai bahwa Perpres itu menjustifikasi tindakan represif dan perampasan hak-hak rakyat, bertentangan dengan semangat

revitalisasi pertanian, tidak pro rakyat, dan tidak peka terhadap tuntutan pembaharuan agraria, karena itu ia harus dilawan dan dibatalkan. “Perpres ini lebih buruk dari peraturan serupa sebelumnya, yakni Keppres No. 55/1993, serta menafikan TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Perpres ini bukannya menyelesaikan konflik agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang terjadi selama ini. Tetapi, justru bakal menambah konflik baru. Kebutuhan masyarakat untuk diselesaikannya persoalan agraria dijawab pemerintah dengan peraturan yang lebih represif, serta meniadakan prinsip kesetaraan, keadilan, demokrasi, dan hak asasi manusia”, demikian ungkapan sikap politik Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI).

Begitu Perpres diluncurkan gelombang aksi kolektif yang menentangnya berkobar di berbagai tempat. Di Palu, puluhan tukang becak dan aktivis yang tergabung dalam Koalisi LSM Kota Palu, turun ke jalan menuntut pencabutan perpres tersebut (Kompas, 29/6/05). Di Yogyakarta, pada hari yang sama, puluhan massa dari Front Perjuangan Pemuda Indonesia (FPPI) berunjuk rasa di depan gedung DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Jalan Malioboro, serta di simpang-empat depan Kantor Pos Besar Yogyakarta. mereka menilai Perpres Nomor 36 Tahun 2005 merupakan kebijakan yang tidak melindungi dan menghormati hak rakyat atas tanah. Di Pontianak, Presiden Susilo Bambang Yudoyono disambut dengan aksi unjuk rasa mahasiswa. Ratusan mahasiswa yang berunjuk rasa itu menuntut agar presiden mencabut Peraturan Presiden (Perpres) No 36 tahun 2005 tersebut (Suara Pembaharuan 23/6/05). Di Jakarta, sekitar 3000 orang yang tergabung Koalisi Rakyat Tolak Perpres 36/2005 menggelar aksi massa bersama, dengan menyampaikan sikap dan tuntutan sebagai berikut:

1. Mendesak Mahkamah Agung untuk membatalkan Perpres No. 36 Tahun 2005.
2. Mendesak Kapolri untuk mengusut tuntas tindakan brutal aparatnya terhadap petani Tanah Awu, Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat, pada tanggal 18 September 2005.
3. Segera hentikan proyek-proyek pembangunan dengan dalih kepentingan umum yang akan menggusur rakyat dari tanahnya.
4. Menyerukan kepada seluruh rakyat Indonesia untuk bersama-sama menolak Perpres 36/2005 dan membangun pos-pos penolakan mulai dari tingkat kampung hingga nasional.
5. Mendesak SBY-Kalla segera merealisasikan janjinya untuk menjalankan reforma agraria yang berpihak kepada rakyat, termasuk menyelesaikan konflik agraria dan melegalisasi tanah-tanah yang sudah dikuasai rakyat.

Kisah-kisah itu menggambarkan bahwa revitalisasi pertanian, seindah apapun tujuannya, tengah menghadapi pertanyaan dan gugatan yang serius. Problemanya bukan sekadar bagaimana merawat ketahanan pangan dan pengembangan agribisnis, tetapi juga persoalan sengketa agraria yang selalu merugikan rakyat petani. Bisa jadi revitalisasi pertanian (tanpa spirit pembangunan pertanian berkelanjutan dan keberpihakan pada petani) hanya akan mendulang kegagalan program revolusi hijau. Bahkan *Kompas* (31 Mei

2005) menilai bahwa revitalisasi pertanian tanpa reformasi agraria hanya akan mengulangi kesalahan di masa lalu dan meninggalkan "bom waktu" munculnya konflik baru di seputar masalah agraria.

Pembaharuan Agraria

Buku ini tidak menegasi gagasan dan kebijakan revitalisasi pertanian yang berorientasi pada pertumbuhan. Negeri butuh penyelesaian secara struktural di bidang agraria, melalui pembaharuan (reformasi) agraria untuk menciptakan kedaulatan rakyat petani dan keadilan sosial, yang selama ini telah hilang karena negaranisasi dan kapitalisasi.

Kita memang harus kembali ke khittah pendirian Republik Indonesia. Salah satu nilai pokok kaidah fundamental negara mengamanatkan bahwa negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Penjabaran dari prinsip ini tercantum dalam pasal 33 UUD 1945 (ayat 1, 2, dan 3). Kesemuanya ini merupakan pilar-pilar demokrasi yang mendasari mekanisme perekonomian dan penyelenggaraan pembangunan. Amanat konstitusi tersebut dijabarkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dalam GBHN 1993 diamanatkan bahwa pembangunan ekonomi harus selalu mengarah kepada mantapnya sistem ekonomi nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang disusun untuk mewujudkan Demokrasi Ekonomi yang harus dijadikan dasar pelaksanaan pembangunan yang memiliki ciri-ciri antara lain: (a) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan; (b) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; (c) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; (d) Sumber-sumber kekayaan dan keuangan negara digunakan demi kemakmuran rakyat; dan seterusnya (GBHN 1993).

Konteks nilai-nilai tersebut mempertegas bahwa "Dalam Demokrasi Ekonomi yang berdasarkan Pancasila harus dihindarkan hal-hal antara lain : (a) Sistem *free fight liberalism* yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural ekonomi nasional dan posisi Indonesia dalam perekonomian dunia; (b) Sistem *etatism* dalam arti bahwa negara beserta aparatur ekonomi negara bersifat dominan, mendesak dan mematikan potensi serta daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara; (c) persaingan tidak sehat serta pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dan sebagai bentuk monopoli dan monopsoni yang merugikan masyarakat dan bertentangan dengan "cita-cita keadilan sosial".

Pembaruan agraria merupakan kata-kata kunci pada masa-masa dekade 1950-1960an di berbagai negara. Semua badan internasional dan semua perdebatan di sekitar pembangunan, membahas dan memperdebatkan soal ini; dan hampir semua negara mau tidak mau mencoba menyelenggarakan program tersebut, baik itu pada tingkat kebijakan, operasionalisasi, ataupun hanya sebagai retorika. Salah satu dorongan terhadap dijalankannya Pembaruan Agraria pada saat itu terutama karena adanya persaingan dan pertentangan di antara kubu negara-negara Blok Barat dan Blok Timur. Dengan demikian

perdebatan di seputar Pembaruan Agraria ini sebenarnya diwarnai juga oleh aspek ideologis.

Sebagai bentuk respons atas berkembangnya developmentalisme, pada bulan Juli 1979, Konferensi Dunia tentang Pembaruan Agraria dan Pembangunan Pedesaan (*World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* atau WCARRD) digelar oleh FAO, yang diharapkan mampu memperbaiki keadaan. Terutama WCARRD menyimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi semata tidaklah mencukupi, dan harus didukung oleh pemerataan dan partisipasi rakyat. Program aksinya menyatakan bahwa perbaikan yang berkelanjutan dari pedesaan memerlukan akses yang merata atas tanah, air dan sumberdaya produktif lainnya, serta keikutsertaan kaum miskin desa dalam kekuasaan ekonomi dan politik serta dalam sistem produksi dan distribusi.

Pembaharuan agraria tentu merupakan alternatif atas kapitalisasi desa yang selama ini menimbulkan pemiskinan rakyat desa. Istilah pembaruan agraria sudah menjadi kata kunci yang menonjol diperdebatkan di berbagai negara sejak dekade 1950-an. Makna 'agraria' bukan sekadar 'tanah' atau 'pertanian'. Secara etimologis, 'agraria' berasal dari kata 'ager' (dalam bahasa Latin), yang berarti 'pedusunan', 'bukit' dan 'wilayah'. Ini menunjukkan arti yang lebih luas dari sekadar 'tanah', karena mencakup wilayah yang didalamnya terdapat berbagai macam tumbuhan, air, sungai, bahkan tambang, perumahan terutama manusia. Konotasi tekanan pada 'tanah' lebih disebabkan karena di jaman Romawi Kuno, konsep tentang 'lingkungan', 'sumberdaya alam', 'pertambangan', belum dikenal sebab kegiatan manusia yang dominan saat itu adalah berburu di hutan atau bertani menghasilkan pangan. Jika mengacu pada UUPA 1960, maka yang dimaksud dengan agraria di Indonesia adalah lebih dari sekadar tanah, tetapi mencakup "Bumi, Air, Ruang Angkasa dan Kekayaan Alam yang Terkandung Di dalamnya". Dengan pengertian ini, maka hukum agraria serta pengertian agraria di Indonesia merupakan pengertian yang lebih luas, jauh lebih luas daripada hukum pertanahan, karena meliputi juga hukum perairan, keruangkasaan, pertambangan, perikanan, dan sebagainya.

Pembaruan agraria diartikan sebagai upaya perubahan atau perombakan sosial yang dilakukan secara sadar, guna mentransformasikan struktur agraria ke arah sistem agraria yang lebih sehat dan merata bagi kesejahteraan masyarakat desa. Seringkali pembaruan agraria juga diartikan sebagai *land reform* dalam arti luas. Dengan kata lain, pembaruan agraria adalah merupakan upaya pemerintah yang bekerjasama dengan masyarakat untuk mengubah struktur penguasaan tanah, memperbaiki tata guna tanah dan kekayaan alam yang menyertainya, dengan memperbaiki jaminan kepastian penguasaan tanah bagi rakyat yang memanfaatkan tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya. Jadi pada dasarnya pembaruan agraria merupakan upaya pembaruan sosial. Dengan demikian pembaruan agraria dapat dikonsepsikan sebagai "upaya-upaya yang dilakukan oleh negara dan masyarakat dalam merubah hubungan-hubungan sosial agraria dan bentuk-bentuk penguasaan tanah dan sumber daya alam ke arah keadilan dan pemerataan, melalui mekanisme dan sistem politik yang demokratis dan terbuka, bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat". Pengertian ini tidak sekadar perubahan dari penguasaan tanah dan hubungan-hubungan sosial yang ada di dalamnya, tetapi pembaruan agraria

harus pula mengakui keberadaan tanah-tanah masyarakat adat, agar tanah-tanah adat tidak dengan mudah dikuasai oleh negara dan pemilik modal. Pengakuan akan tanah-tanah adat merupakan hal yang sangat penting dalam pembaruan agraria, sehingga kiranya sangat perlu diadakan pengaturan yang khusus mengenai hal tersebut.

Tujuan yang hendak dicapai pembaruan agraria adalah keadilan agraria, yaitu keadaan dimana: (1) Tidak adanya konsentrasi yang berarti dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah beserta kekayaan alam yang menjadi hajat hidup orang banyak; (2) Terjaminnya kepastian hak penguasaan dan pemanfaatan rakyat setempat terhadap tanah dan kekayaan alam lainnya; dan (3) Terjaminnya keberlangsungan dan kemajuan sistem produksi rakyat setempat yang menjadi sumber penghidupan mereka.

Tataran implementasinya, agenda Pembaruan Agraria mencakup: *Orientasi Produksional dengan Transformasi Struktural (redistribusionis) maupun Jastifikasi Yang Komprehensif*. Pada tataran implementasi, istilah *land reform* sering dipadankan dengan *agrarian reform* (pembaruan agraria). Maka dalam praktiknya konsep *land reform* telah diperluas cakupannya untuk menekankan peran strategis dari tanah dan pertanian dalam pembangunan. Oleh karenanya, konsep reforma agraria, yakni merujuk pada penataan struktur agraria secara cepat yang mencakup sistem penguasaan tanah, skala operasi usahatani, ketentuan-ketentuan penyakapan, kelembagaan kredit pedesaan, pemasaran dan pendidikan, dan introduksi teknologi (Tuma, 2003).

Menurut Wiradi (2000) istilah *land reform*, atau tepatnya *redistributive land reform*, merupakan penataan kembali sebaran penguasaan tanah yang mencakup dua aspek, yakni *tenure reform* dan *tenancy reform*. Aspek pertama dengan redistribusi lahan, yang meliputi pemecahan dan penggabungan satuan-satuan usahatani dan perubahan skala pemilikan. Sedang *tenancy reform* berarti perbaikan dalam hal perjanjian sewa, bagi hasil, gadai dan sebagainya tanpa harus mengubah distribusi pemilikan. Dalam konsepsi ini, maka konsolidasi lahan juga dimasukkan dalam pengertian *redistributive land reform* yang mengisyaratkan pula kepada upaya menyatukan pemilikan tanah yang letaknya terpecah-pecah (fragmentasi) menjadi satu hamparan solid, yang dapat dilakukan dengan cara tukar-menukar. *Redistributive land reform* ini dalam perkembangannya disertakan pula langkah-langkah komplementer seperti penyediaan kredit, pendidikan dan latihan, teknologi, penyuluhan, penyesuaian pasar, dan sebagainya. Dengan paket lengkap inilah maka konsep *land reform* kemudian memperoleh konseptualisasi baru yang lebih luas dan komprehensif sehingga secara populer diberi pengertian yang sama dengan istilah *agrarian reform* atau pembaruan agraria.

Menurut Michael Lipton (1974), *Agrarian Reform/Land Reform* merupakan sebuah kebijakan pemerataan, setidaknya di dalam keinginan; yang terdiri dari (1) pengambilalihan tanah secara paksa, biasanya (a) oleh negara, (b) dari para tuan tanah besar, dan (c) dengan penggantian yang parsial; (2) Pengembangan pertanian dari tanah-tanah tersebut bagi semakin besarnya kemanfaatan hubungan antara manusia dengan tanahnya dibandingkan dengan sebelum adanya pengambil-alihan tersebut. Terutama dikenali dua cara *land reform*, yaitu pembagian tanah (*distributivist*) dan kolektivisasi (*collectivist*).

Selain *land reform*, juga ada bentuk-bentuk upaya pembaruan lain yang juga berkaitan, yaitu (1) pembaruan penyakapan (*tenancy reform*), (2) pemindahan dan pembukaan tanah baru (*settlement schemes*), (3) bantuan khusus bagi petani kecil, dan (4) pajak tanah progresif.

Menurut Cohen, istilah *land reform* biasanya dipakai dalam pengertian yang terbatas, yaitu perubahan dalam penguasaan tanah, terutama redistribusi dalam kepemilikan tanah, sehingga dapat mencapai tujuan pemerataan lebih besar. Sementara itu *agrarian reform*, sebagaimana yang biasa digunakan oleh PBB, dipakai dalam pengertian yang luas, yaitu dalam mencapai tujuan pemerataan dan produksi yang lebih tinggi. Selain itu juga diterapkan bagi pemanfaatan tenaga kerja secara lebih baik dan sumbangan yang meningkat dari sektor pertanian terhadap upaya industrialisasi. Karena itu Cohen mengartikan *agrarian reform* sebagai “berbagai upaya yang luas dari pemerintah yang mencakup berbagai macam kebijakan pembangunan” melalui cara-cara: (1) peraturan redistribusi tanah, (2) upaya-upaya menumbuhkan produktivitas, (3) kredit kelembagaan, (4) pajak pertanahan, (5) peraturan mengenai penyakapan dan upah, dan (6) pemindahan dan pembukaan tanah baru.

Perspektif lain menekankan program reforma agraria sebagai proses transformasi struktur sosio-agraria menuju kondisi yang lebih berkeadilan. Menurut perspektif ini, makna reforma agraria harus melibatkan upaya-upaya yang sekaligus “mengkombinasikan faktor-faktor teknis untuk meningkatkan produksi dengan faktor perbaikan kerangka kerja kelembagaan agar menguntungkan bagi lapisan terendah masyarakat pedesaan. Salah satu faktor kelembagaan itu adalah sistem atau susunan penguasaan tanah. Ini perlu mendapat perhatian yang serius, sebab usaha peningkatan produksi dalam susunan penguasaan tanah yang timpang tidak akan dapat memperbaiki kehidupan sebagian besar rakyat desa.

Mengingat hal ini semua, maka pelaksanaan pembaruan agraria pada intinya ada transformasi struktur sosio agraria melalui *redistributive land reform* menjadi suatu yang sangat penting yang tidak dapat di tawar-tawar. Ada dua alasan mendasar untuk meyakinkan keharusan reform agraria secara komprehensif, yakni alasan keadilan dan alasan ekonomi.

Kedua alasan ini saling terkait. Alasan keadilan menekankan bahwa distribusi lahan yang egaliter akan memberikan peluang yang sama untuk berkembang bagi pemilik melalui persaingan. Artinya, seleksi alamiah memang akan terjadi melalui proses persaingan, tetapi titik tolaknya harus berangkat dari peluang yang sama. Kesamaan peluang ini hanya dapat dicapai melalui kondisi “keadilan agraria”, yaitu keadaan di mana ketimpangan struktur agraria dapat diatasi serta hak penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alamnya oleh petani terjamin dan terlindungi.

Dari paparan di atas menjadi jelas bahwa distribusi yang adil atas akses lahan akan menciptakan bukan saja keadilan sosial, tetapi juga pembangunan pertanian dan pedesaan yang berkelanjutan, dan akhirnya perkembangan ekonomi secara keseluruhan. Oleh karena itu, menjadi tuntutan besar bagi negara untuk mewujudkan agenda penataan struktural tersebut di atas demi terwujudnya cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, seperti yang diamanatkan dalam Sila ke lima Pancasila yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh

Rakyat Indonesia maupun amanat pasal 33 UUD 1945. Negara harus memainkan peran yang besar dalam upaya-upaya menjalankan pembaruan agraria ini.

Agenda *perombakan tanah* atau *land reform* di Indonesia didasarkan dua undang-undang utama. Pertama adalah Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil/UUPBH (Undang-Undang Nomor 2/1960), yang dirancang untuk mengatur hubungan antara tuan tanah dan penyewa tanah, untuk melindungi penyewa tanah yang lemah menghadapi tuan tanah yang kuat, dan memberi perangsang kepada penyewa untuk meningkatkan produksi.

Undang-undang kedua, Undang-Undang Pokok Agraria/UUPA (No.5/1960), jauh lebih luas jangkauannya. Memang undang-undang ini dimaksudkan sebagai landasan dari seluruh program baru perundang-undangan agraria. Dengan undang-undang ini, pemerintah bermaksud menyelaraskan situasi agraria dengan falsafah Indonesia modern, prinsip-prinsip Pancasila dan apa yang disebut kebijaksanaan *Manipol-USDEK* yang diumumkan Presiden Soekarno dalam Pidato Kenegaraannya pada tanggal 17 Agustus 1959. Sasaran hukumnya adalah untuk meletakkan dasar bagi terciptanya struktur hukum yang dapat diterima secara nasional untuk urusan agraria, untuk menghilangkan rintangan menuju penyatuan dan penyederhanaan dalam bidang hukum, dan untuk menetapkan pedoman guna menentukan hak atas tanah bagi seluruh rakyat.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) membatalkan peraturan tentang tanah dari perundang-undangan kolonial, seperti Undang-undang Agraria 1870, Dekrit Agraria 1870, dan berbagai deklarasi mengenai tanah, air dan sumber daya alam. Ia merupakan perombakan total dari sistem agraria warisan penjajahan Belanda. Hak milik perorangan atas tanah bagi mereka yang berkewarganegaraan Indonesia diakui, akan tetapi persaingan bebas dalam hal penjualan dan pengalihan tanah tidak diizinkan. Atas dasar prinsip bahwa tanah mempunyai fungsi sosial, undang-undang ini menggariskan bahwa penggunaan dan penjualan tanah perlu memperoleh persetujuan masyarakat seperti yang diwakili oleh administrasi kota atau desa. Secara umum Undang-Undang Pokok Agraria juga mencakup prinsip dasar berikut ini:

1. Tanah pertanian adalah untuk petani penggarap;
2. Hak utama atas tanah, misalnya hak milik pribadi adalah khusus untuk warga negara Indonesia;
3. Pemilikan *guntai* (*absentee*) tidak dibenarkan, kecuali bagi mereka yang bertugas aktif dalam dinas negara dan dalam hal pengecualian lain;
4. Petani-petani yang ekonominya lemah harus dilindungi terhadap mereka yang kedudukannya lebih kuat.²

Untuk menjamin petani atas pemilikan tanah yang luasnya cukup bagi kelangsungan hidupnya, undang-undang menetapkan batas minimum dua hektar atas sawah berpengairan maupun atas tanah kering bagi setiap keluarga inti. Di lain pihak, ditetapkan suatu batas maksimum untuk mengawasi

² Selo Soemardjan, "Land Reform di Indonesia", dalam buku *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, disunting oleh Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi. Jakarta: Gramedia, 1984, halaman 106-107.

pemilikan tanah luas yang berlebihan. Dalam hal ini mesti diingat, perjuangan untuk mengubah ekonomi kolonial menjadi ekonomi yang sungguh-sungguh bersifat nasional sangat erat berkaitan dengan perjuangan agraria, yang tujuan langsungnya adalah pelaksanaan Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil dan Undang-Undang Pokok Agraria.

Tetapi di sepanjang Orde Baru, pembaharuan agraria dan UUPA tidak dijalankan oleh pemerintah. Namun UUPA masih tertera dalam undang-undang dan tidak pernah diubah atau dicabut. Untuk mengubah akan terlalu sulit, dan pencabutan itu akan menimbulkan keributan karena untuk merumuskan hukum itu dibutuhkan waktu 10 tahun dan hukum itu merupakan perundang-undangan yang membanggakan dan mencerminkan kekuatan ideologi nasionalis pada waktu itu. Yang terjadi adalah penyiasatan hukum itu dengan digunakannya hukum kehutanan, pertambangan, dan penggunaan tanah yang baru yang sangat memudahkan eksploitasi sumber-sumber alam bagi kepentingan swasta.

Pada tahun 1978, Laporan Sementara yang disusun bersama ditingkat Kementerian tentang pembaruan agraria berusaha menegaskan kembali tanah dan memperbaiki hubungan yang lebih setara dengan pedesaan. Laporan itu mengusulkan pembaruan struktural untuk menangani ketidakadilan yang makin besar dari kepemilikan dan kontrol tanah di Indonesia. Rekomendasinya sejumlah 30 juga mengusulkan penelitian tentang penggunaan tanah oleh masyarakat adat Indonesia dan hukum adat yang berhubungan dengan tanah (Sumitro 1978; 50-51). Tidak satu pun rekomendasi untuk melaksanakan Hukum Dasar Agraria itu dilaksanakan. Seorang ahli sosiologi pedesaan Indonesia yang terkenal menyimpulkan bahwa "Laporan Sementara itu tidak segera berpengaruh dalam perumusan kebijakan yang sebenarnya tentang masalah tanah. (Tjondronegoro 1991: 28). Laporan itu hanyalah berupa pernyataan dalam GBHN 1978 yang berbunyi "penataan kembali penggunaan tanah, kontrol tanah dan hak milik atas tanah harus dilaksanakan" (WHITE DAN Waradi 1984; v). Enam tahun kemudian, dalam lokakarya internasional tentang bagaimana struktur agraria dapat dibuat agar dapat mempertinggi penelitian lebih lanjut dengan topik-topik seperti kondisi kelembagaan bagi pembaruan agraria, kredit pedesaan, organisasi petani, dan registrasi serta pembagian tanah (White dan Wiradi 1984; 75-85). Rekomendasi ini pun tidak diindahkan karena berlimpahnya janji-janji kebijakan yang memudahkan tersedianya sumber-sumber alam Indonesia bagi investasi modal skala besar.

Karena itu, tuntutan akan pembaharuan agraria terus-menerus disuarakan oleh elemen-elemen masyarakat. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) merupakan elemen gerakan sosial yang terus menerus melakukan perjuangan pembaharuan agraria. Ketika Abdurrahman Wahid menjadi presiden RI (1999-2001), sebenarnya sudah cukup peka merespons desakan pembaharuan agraria, sebagaimana tercermin pada lahirnya TAP MPR No.IX/MPR/2001 mengenai Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Dalam pasal 2 TAP MPR No.IX/MPR/2001 disebutkan "*Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumberdaya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia*". Bahkan di

pasal 6 pada TAP di atas juga dinyatakan sebagai berikut *"Menugaskan DPR RI bersama Presiden RI untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam serta mencabut, mengubah dan atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan Ketetapan ini"*

Namun TAP MPR ini hanya berhenti menjadi museum yang mati, hanya sekadar formalisme. TAP MPR sampai sekarang belum diakui dengan UU baru yang berpihak kepada pembaharuan agraria. Di tempat lain, justru muncul kebijakan maupun tindakan-tindakan negara yang jauh dari semangat pembaharuan agraria. Di pusat, sebagai contoh terkini adalah lahir Perpu I/2004 mengenai izin penambangan di hutan lindung yang diikuti dengan lahirnya Keputusan Presiden No 41/2004 tentang penetapan 13 perusahaan yang diizinkan melakukan penambangan. Di banyak daerah lahir pula beberapa Perda yang menegasikan hak-hak masyarakat adat, seperti Perda Kabupaten Mamasa No. 4/2004 tentang Pembentukan Badan Perwakilan Desa, Lembaga Kemasyarakatan, Pemberdayaan dan Pengembangan Adat Istiadat di Desa dan Kelurahan, atau Perda Kabupaten Sanggau No. 4/2002 tentang Pemerintahan Kampung yang kemudian diikuti dengan tuntutan hukum adat oleh masyarakat kepada eksekutif dan legislatif di kabupaten itu. Di Wonosobo, pemerintah pusat berkeberatan dengan skema pengelolaan hutan sebagaimana diatur dalam Perda PSDHBM (Pengelolaan Sumberdaya Hutan Bersama Masyarakat) yang disusun oleh badan legislatif, eksekutif bersama masyarakat. Rekeyasa politik yang menghambat perda ini telah muncul sejak lahirnya SK Gubernur Jawa Tengah yang materinya menguatkan kebijakan PHBM Perhutani di wilayah Propinsi Jawa Tengah, sampai pada surat No. 1665/Menhut-11/2002 tertanggal 11 September yang intinya adalah permintaan Menteri Kehutanan kepada Menteri Dalam Negeri agar membatalkan perda terkait dengan alasan bertentangan dengan UU No. 41/1999 tentang Kehutanan dan PP No.25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Propinsi sebagai Daerah Otonom.

Pembaharuan agraria tampaknya membutuhkan upaya-upaya radikal, sebagaimana terjadi di banyak negeri lain. Taiwan dan Korea Selatan adalah contoh kuat tentang bagaimana pembaharuan agraria dapat mengeluarkan energi bagi pembangunan. Mereka mempunyai kondisi yang hampir ideal bagi pembaharuan agraria secara radikal setelah Perang Dunia Kedua. *Pertama*, kepergian kolonialis Jepang meninggalkan bidang tanah kosong yang luas, tersedia bagi tahap awal pembaharuan tanah pasca-perang. *Kedua*, ancaman revolusi komunis memberikan pemacu untuk pembaharuan tanah sebagai sebuah benteng melawan Komunisme. Faktor *ketiga* yang memfasilitasi pembaharuan adalah bahwa rezim baru berhutang sedikit kepada para elite pemilik tanah yang ada sebelumnya. Taiwan diperintah oleh Kuomintang dari China daratan, melakukan land reform dengan sedikit dukungan para elite lokal. Di Korea Selatan, kepemimpinan politik baru relatif tidak dibebani oleh hubungan politik yang ada, karena ia mulai berakar dengan kekosongan yang ditinggalkan oleh Jepang dan kekacauan dari Perang Korea. Selanjutnya, kelas pemilik tanah Korea secara luas tidak dipercaya lagi oleh kerjasama yang dirasakan mereka dengan kolonialis Jepang. Dengan bantuan aktif dari Amerika Serikat, kedua negara itu mendesain pembaharuan yang imajinatif dan berhasil.

Pembaharuan agraria juga dilaksanakan di sejumlah negara sejak 1940-an, tentu dengan model yang berbeda-beda. Tabel 3.2, misalnya, menggambarkan pengalaman pembaharuan agraria di empat negara (Itali, Mesir, India dan Jepang). Pada umumnya land reform dilakukan secara radikal. Pengalaman di sejumlah negara, dampak dari kesamaan peluang dalam hal distribusi lahan yang egaliter menunjukkan adanya dampak ekonomi dari jaminan akses yang adil terhadap penguasaan aset. Akses pada lahan ini dapat memberi kontribusi pada ketahanan pangan dan status gizi rumah tangga yang lebih baik. Jaminan akses terhadap tanah juga dapat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan melalui investasi. Jaminan akses terhadap aset secara adil juga membawa dampak pada stabilitas sosial dan politik. Bukti-bukti menunjukkan bahwa dalam masyarakat di mana penguasaan aset sejak awalnya sangat tidak adil, kemampuan masyarakat untuk terlibat dalam tindakan kolektif yang optimal secara sosial juga terganggu. Partisipasi dalam proses pengambilan keputusan secara demokratis rendah sehingga banyak menghilangkan potensi kekuatan rakyat. Jika isu-isu mengenai akses atas tanah ini tidak ditangani sejak dini, dapat meningkat dan menjadi konflik lebih luas yang berdampak timbulnya berbagai kerusakan sosial ekonomi.

Sebaliknya, distribusi yang adil dalam pemilikan aset terbukti telah memberi kontribusi yang signifikan kepada indikator-indikator pembangunan manusia. Pengalaman di Cina, India dan Filipina, para penerima manfaat program *land reform* telah memiliki kemampuan yang lebih besar pada pendidikan anak-anaknya dibandingkan mereka yang tidak menerimanya.

Pembaharuan tanah memfasilitasi pertumbuhan asosiasi pembangunan horisontal dalam komunitas Korea Selatan dan Taiwan. Sebagaimana disebutkan di atas, Wang (1981) menekankan bahwa kekuatan pembangunan perdesaan Korea Selatan yang cepat dihasilkan oleh pembaharuan agraria, ditingkatkan lebih jauh oleh akses yang sama terhadap pendidikan dasar. Membuat hubungan sosial dalam masyarakat lebih egalitarian adalah sebuah prasyarat penting terhadap penggunaan komunitas lokal yang imajinatif dalam memantau para pegawai irigasi lokal di Korea Selatan dan Taiwan (Wade, 1997). Perubahan sama dalam ekonomi politik hubungan komunitas yang menyertai pembaharuan agraria didokumentasikan-dengan baik dalam gerakan koperasi Taiwan. Koperasi didirikan di Taiwan di bawah Jepang, tetapi mereka berkembang setelah pembaharuan agraria menjadi organisasi pembangunan yang lebih aktif. Dengan bantuan pemerintah, organisasi petani tumbuh subur, membantu petani untuk menyatukan tabungan mereka, memperbaiki irigasi dan memperoleh teknologi baru, dan over time mengembangkan industri perdesaan (Ranis dan Stewart, 1993). Manfaat pembaharuan agraria yang paling penting adalah bahwa ia meletakkan dasar-dasar bagi pemerintahan yang lebih inklusif dan membangun. Sebagaimana Harriss (1999) tunjukkan, daerah-daerah India yang di dalamnya struktur kekuasaan agraria tradisional yang diubah memperlihatkan hasil (*outcomes*) pembangunan yang lebih baik. Studi menunjukkan bahwa pembaharuan sewa menyewa Bengal Barat telah membawakan banyak perubahan positif, dan membantu penduduk kasta-rendah merasa bahwa pemerintah lokal tidak lagi diserobot oleh elite lokal.

Agenda pembaruan agraria menjadi suatu hal yang tidak bisa di tawar-tawar lagi supaya transformasi agraria yang lebih baik dapat terwujud. Melalui pembaruan agraria ini kehidupan dan kegiatan pedesaan akan ditransformasikan dalam semua aspeknya, yaitu aspek ekonomi, sosial, budaya, kelembagaan, lingkungan dan kemanusiaan. Dengan transformasi ini maka pembaruan agraria diharapkan akan menghapus kesenjangan antara sektor pertanian dengan sektor ekonomi lainnya dan antara penduduk desa dengan kota dalam hal kesempatan dan tingkat kehidupannya.

Tabel 3.2
Pelaksanaan *Land Reform* di Beberapa Negara
(Itali, Mesir, India dan Jepang)

NEGARA	MULAI TAHUN	OBJEK LAND REFORM	PROGRAM/ INSTRUMEN	CARA/METODE
Itali	1946	Tanah pemilikan luas, tetapi tidak digarap dan sedikit menghasilkan	<ul style="list-style-type: none"> • penitaan tanah dari kaum tuan tanah • distribusi tanah • pengembangan tanah • program pemindahan keluarga • pembukaan tanah pertanian melalui peningkatan dan pembaruan tanah 	<ol style="list-style-type: none"> 1. pembelian tanah dari pemiliknya berdasarkan harga menurut pajak 2. penerima tanah membayar harga asal ditambah 42% biaya peningkatan unit pertanian. 58% dibiayai oleh dana publik
Mesir	1953	<ol style="list-style-type: none"> 1. tanah penguasaan publik 2. tanah yang telah digarap 3. penguasaan tanah berskala besar (>200 acre) 4. tanah bekas milik keluarga kerajaan tanpa kompensasi 	<ul style="list-style-type: none"> • redistribusi tanah • pengaturan penyakapan • resettlement • penetapan upah minimum bagi buruh tani • penyediaan kredit pertanian • penguatan koperasi pertanian • penataan kampung • reklamasi tanah pantai dan tanah padang pasir 	<ol style="list-style-type: none"> 1. dijual kepada penggarap biaya 40% dari bantuan Amerika 2 + 3. kompensasi sebesar 70 kali dari pajak tahunan, dengan obligasi selama 30 tahun 4. penyitaan dan setelahnya menjualnya kepada penggarap sebelumnya berdasarkan biaya yang keluar plus 15% tanah non-kerajaan, selama masa 30 tahun
India (contoh di Uttar Pradesh)	1952	tanah tuan tanah (zamindari)	<ul style="list-style-type: none"> • program penghapusan zamin dari • pengurangan bagian penyakapan tuan tanah menjadi 1/3 atau 1/4 atau kurang • distribusi tanah 	lewat kompensasi pembayaran yang rendah dan pemberian tanah kecil
Jepang	1945	tanah penyakapan	<ul style="list-style-type: none"> • distribusi tanah 	<ol style="list-style-type: none"> 1. sebagian besar tanah penyakapan diberikan kepada penggarap aktual melalui pembelian oleh pemerintah dan penjualan kembali 2. tanah dijual kepada penggarap pada harga fix berdasarkan harga dan sewa sebelum perang

Sumber: KPA, 2001.

Pembaruan agraria niscaya akan melenyapkan dualisme antara sektor pertanian dengan non-pertanian, antara sektor yang teknologinya maju dengan yang teknologinya rendah. Dengan demikian akan terjadi peningkatan mobilitas

tenaga kerja dalam menanggapi tuntutan ekonomi dan pembangunan. Dengan kata lain, pembaruan agraria akan mengantarkan pada transisi dari struktur “agraris tradisional” menjadi suatu struktur hubungan di mana sektor pertanian terintegrasi ke dalam pilar-pilar ekonomi lainnya, lebih produktif, dan kesejahteraan rakyat meningkat. Alhasil, redistribusi tanah melalui *land reform* merupakan prakondisi untuk memasuki sistem ekonomi modern yang berkeadilan. Tanpa redistribusi tanah, ekonomi modern yang dihasilkan bersifat cacat dan menimbulkan kontradiksi-kontradiksi. Konflik kelas sosial akan semakin menajam, tidak ada tingkat konsumsi yang tinggi, demikian pula tidak ada tabungan masyarakat karena mayoritas penduduk desa hidup dalam subsistensi. Ditambah lagi oleh kenyataan bahwa tanpa *land reform* maka tidak akan tumbuh demokrasi di tingkat desa.

Demikian pula, melalui pembaruan agraria akan terwujud demokrasi ekonomi, sekaligus menghasilkan demokrasi politik. Tumbuhnya ekonomi rakyat akan menghasilkan kreativitas dan pengorganisasian secara mandiri. Pembaruan agraria juga akan menghasilkan deferensiasi pembagian kerja masyarakat. Deferensiasi ini akan menghasilkan pula berbagai profesi dan pekerjaan; yang selanjutnya akan menciptakan asosiasi dan kelembagaan baru dalam masyarakat. Dengan sendirinya ini akan menciptakan aspirasi dan penyaluran politik. Politik adalah cerminan dari deferensiasi kelas-kelas sosial dan pengelompokan masyarakat yang semakin majemuk. Pada akhirnya hal ini akan menumbuhkan tatanan masyarakat sipil yang sehat dan kuat.

Bab 4

Pembangunan Sosial Berkelanjutan

Bab 2 dan 3 sebelumnya telah berbicara tentang basis ekonomi dan sumber-sumber produksi masyarakat desa. Bab ini akan berbicara tentang sisi sosial dalam pembangunan desa yang kami tempatkan dalam rubrik pembangunan sosial. Pembangunan sosial akan kami orientasikan untuk menjawab problem kerentanan sosial yang sering dihadapi oleh masyarakat desa serta tanggungjawab negara dalam pelayanan sosial dan proteksi sosial, yang kesemuanya mengarah pada upaya menciptakan kesejahteraan sosial masyarakat desa. Bagaimanapun tantangan berat pembangunan sosial tidak mungkin bisa diselesaikan sendiri oleh desa dengan skema fungsi pemerintahan, pembangunan dan sosial-kemasyarakatan. *Toh* secara empirik fungsi sosial kemasyarakatan sebagai modal sosial yang berguna untuk memupuk solidaritas sosial dan ketahanan sosial secara lokal. Pembangunan sosial merupakan agenda besar yang membutuhkan kebijakan sosial (*social policy*) dari negara.

Kerentanan Sosial

Masyarakat desa selalu mempunyai dua sisi “sosial” yang bertentangan. Di satu sisi masyarakat desa sudah lama dikenal mempunyai solidaritas sosial yang kuat, sebagai penyangga penting bagi kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Swadaya dan gotong royong telah terbukti sebagai penyangga utama “otonomi asli” desa yang memungkinkan pemerintahan dan pembangunan berjalan secara berkelanjutan. Ketika kapasitas negara tidak sanggup menjangkau sampai level desa secara maksimal, swadaya dan gotong royong masyarakat merupakan sebuah alternatif permanen yang memungkinkan berbagai proyek pembangunan prasarana desa tercukupi. Di luar swadaya dan gotong-royong, masyarakat desa mempunyai tradisi tolong-menolong, bahu-membahu dan saling membantu antarsesama, apalagi ketika terjadi musibah yang mereka lihat secara dekat. Mereka yang selalu tampil pertama memberikan pertolongan terhadap kecelakaan (pesawat, kereta api, kendaraan bermotor, dan lain-lain), sebelum pihak yang berwenang berdatangan. Di Nanggroe Aceh Darussalam, yang tertimpa musibah tsunami, juga demikian. Di balik mengalirnya solidaritas sosial-kemanusiaan dari luar Aceh yang terpublikasi secara besar-besaran, sebenarnya solidaritas sosial dan kerja keras masyarakat setempat juga sangat besar, meski kurang terpublikasi oleh media massa.

Tetapi di balik solidaritas sosial yang menyenangkan itu, masyarakat desa sering menghadapi berbagai kerentanan sosial (*social vulnerability*) yang menyedihkan, sekaligus melumpuhkan ketahanan sosial (*social security*) mereka. Ketahanan sosial masyarakat desa kerap kali sangat rentan ketika menghadapi gempuran dari luar, mulai dari regulasi dan kebijakan pemerintah,

proyek pembangunan, wabah penyakit menular, narkoba, bencana alam, kekeringan, dan masih banyak lagi. Bahkan bantuan dari pemerintah seperti BLT kompensasi BBM juga memunculkan kerawanan sosial dalam masyarakat, misalnya dalam bentuk pertikaian antara warga dan aparat setempat.

Masyarakat desa, terutama kaum miskin, selalu hidup dengan risiko dan guncangan. Mereka selalu memikirkan mekanisme untuk membantu mengurangi atau meredakan risiko dan menanggulangi pengaruh guncangan. Ketika petani menanam tanaman di lahan yang kering atau menghadapi serangan hama, mereka mencoba mengurangi risiko. Ketika sebuah keluarga miskin membuat variasi sumber pendapatan, keluarga itu meredakan pengaruh guncangan terhadap beberapa sumber pendapatan. Ketika suatu guncangan benar-benar mempunyai pengaruh yang membawa malapetaka pada suatu standar hidup keluarga, keluarga itu dapat menanggulangi dengan berpindah. Meskipun setiap orang mengelola risiko dalam beberapa cara, strategi seperti ini penting khususnya bagi kaum miskin.

Beberapa strategi pengelolaan risiko—misal pilihan teknologi, migrasi, atau diversifikasi matapecaharian—dikelola pada tingkat rumah tangga. Yang lain bergantung pada hubungan sosial formal dan informal dalam masyarakat, diantara mereka, dan menghubungkan mereka dengan pelaku lain. Bentuk-bentuk modal sosial masyarakat ini dan praktek pengelolaan risiko (yang) mereka ijinakan merupakan unsur-unsur penting dari usaha-usaha memperbaiki keefektipan pegelolaan risiko.

Dalam banyak kasus, masyarakat pegelolaan risiko ada seperti lingkungan dan desa yang ditetapkan secara geografis. Dalam kasus lain, mereka ditetapkan bersama suku, bahasa, gender, ekonomi, atau identitas lain. Dalam tiap kasus, namun, masyarakat ini mengembangkan mekanisme untuk menghadapi guncangan dari semua jenis pada tingkat mikro, meso, dan makro (tabel 2.1). Guncangan tingkat mikro sering disebut *idiosyncratic* karena guncangan ini mempengaruhi individu-individu atau rumah tangga tertentu. Sebuah contoh adalah kematian atau sakitnya seorang penghasil naskah atau orang tua dalam suatu keluarga. Guncangan tingkat meso sering disebut sebagai *covariant* karena guncangan ini menyerang seluruh kelompok atau masyarakat dan biasanya pada semua rumah tangga dalam kelompok itu. Guncangan makro pada tingkat nasional atau internasional sama halnya dengan *covariant* dan mempengaruhi penduduk yang lebih luas.

Dalam prakteknya, banyak guncangan memiliki dua-duanya, dimensi *idiosyncratic* ada *covariant*, meskipun kebanyakan studi empiris menemukan bahwa komponen risiko *idosyncratic* besar. Rumah tanga daerah pedesaan, contohnya, menghadapi guncangan yang berhubungan kesehatan misal keadaan sakit dan lumpuh. Masyarakat dan desa menghadapi guncangan alam misal kegagalan panen, dan bahkan guncangan yang lebih besar, misal pajak dan perang. Guncangan meso dan makro dapat lebih berbahaya daripada guncangan mikro karena kedua guncangan itu sering melampaui kapasitas penanggulangan masyarakat atau bahkan suatu wilayah. Guncangan meso dan makro tidak dapat dipertanggungjawabkan melulu dalam desa itu tetapi malah sebaliknya memerlukan penyatuan dengan daerah yang bukan sasaran risiko.

Tabel 4.1
Jenis-jenis kerentanan sosial

Sumber utama risiko			
Jenis Risiko	Mikro (<i>idiosyncratic</i>)	Meso (<i>covariant</i>)	Makro (<i>covariant</i>)
Alam		Hujan Tanah longsor Letusan gunung berapi	Gempa bumi Banjir Kekeringan Angin ribut
Kesehatan	Keadaan Sakit Terluka Cacat Usia lanjut Kematian	Wabah penyakit	
Sosial	Kejahatan Tindak kekerasan rumah tangga	Terorisme Geng/preman	Perselisihan sipil Perang Pergolakan sosial
Ekonomi	Pengangguran	Transmigrasi, kegagalan panen, penurunan kesuburan tanah, Turunnya persediaan pangan	Gagalnya pertumbuhan, Krisis neraca pembayaran, keuangan, goncangan hubungan perdagangan yang disebabkan perdagangan atau teknologi
Politik		Kerusuhan	Kegagalan program- program sosial, kudeta berdarah
Lingkungan		Polusi, Penebangan hutan	
<p><i>Sumber: World Bank, Human Development Network, "Social Protection Strategy Paper" (Washington, D.C., 1999); Saurabh Sinha dan Michael Lipton, "Damaging Fluctuation, Risk, and Poverty: A Review", Makalah dasar untuk World Development Report 2000/01: Attacking Poverty (New York: Oxford University Press, 2002).</i></p>			

Konsep risiko *covariant* antara lain membidik mekanisme pengelolaan risiko intra-masyarakat tetapi kekuatan dan efektivitasnya sangat terbatas. Ini terutama benar untuk goncangan bencana besar yang cenderung datang bersama-sama, misal gempa bumi dan wabah penyakit *waterborne*. Ini adalah

contoh risiko yang masyarakat tidak dapat mencegah, meredakan, atau menanggulangi sendirian. Bentuk-bentuk strategi penanggulangan tertentu pada akhirnya mungkin merusak aset-aset yang digunakan oleh kaum miskin untuk menghadapi risiko, khususnya karena mengatasi goncangan seringkali melibatkan lebih banyak respons ekonomi seperti penjualan aset atau peningkatan persediaan pekerja. Sebagai contoh, jika suatu krisis diperpanjang, rumah tangga mungkin menunda pernikahan dan kelahiran anak, keluarga mungkin pindah bersama-sama, terutama di daerah perkotaan, dan anak-anak muda mungkin dikirim untuk bekerja. Penduduk mungkin terpaksa menggunakan cara-cara ilegal atau bahkan kekerasan untuk memperoleh pendapatan.

Box 4.1: 8 Persen Anak Balita Menderita Busung Lapar

Yogyakarta, Kompas - Kasus busung lapar yang menyerang anak-anak di bawah usia lima tahun di Indonesia mencapai angka delapan persen. Sesuai dengan proyeksi penduduk Indonesia yang disusun Badan Pusat Statistik, tahun 2005 ini jumlah anak usia 0-4 tahun di Indonesia mencapai 20,87 juta. Itu berarti saat ini ada sekitar 1,67 juta anak balita yang menderita busung lapar. Di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB), anak balita yang menderita busung lapar mencapai 10 persen dari total anak balita. Wakil Kepala Dinas Kesehatan (Dinkes) Provinsi NTB dr IK Gerudug ketika ditemui di Kantor Gubernur NTB di Mataram, Jumat (27/5), mengemukakan, sesuai dengan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), di NTB ada sekitar 498.000 anak balita. Dengan demikian, sekitar 49.000 anak balita di antaranya menderita gizi buruk atau bahkan busung lapar.

Fakta menyangkut kondisi kesehatan anak balita di Indonesia itu diungkapkan Menteri Kesehatan (Menkes) Siti Fadilah Supari se usai membuka Mukhtamar III Asosiasi Institusi Pendidikan Kedokteran Indonesia di Hotel Melia Purosani, Yogyakarta, Jumat. "Kasus busung lapar NTB sudah ditangani. Pemerintah daerahlah yang menangani dulu kasus itu. Kalau tidak mampu, baru pusat turun tangan, tetapi kami sudah mengirimkan tim ke NTB karena kami menganggap sudah masuk kategori KLB (kejadian luar biasa)," ujarnya. Menkes mengatakan, pemerintah mengalokasikan dana Rp 150 miliar untuk menanggulangi busung lapar, tak hanya di NTB, tetapi di seluruh Indonesia. Dana itu diberikan untuk memenuhi kebutuhan makanan pendamping air susu ibu bagi anak balita di seluruh Indonesia karena dikhawatirkan kasus seperti di NTB juga terjadi di daerah lain.

3 penyebab busung lapar

Dikatakan, tim Departemen Kesehatan (Depkes) telah dikirimkan ke NTB untuk mengupayakan peningkatan surveillance atau pengawasan, memberikan makanan tambahan, dan mengobati yang sakit. Menkes mengakui, meskipun tergolong daerah surplus beras, kasus busung lapar di NTB tergolong tinggi, yakni 10 persen dari jumlah anak balita di sana, sedangkan di daerah lain di Indonesia rata-rata delapan persen. "Meski surplus padi, kalau penduduk di NTB kebanyakan hanya menjadi buruh tani, maka sama saja," ujar Menkes.

Ia mengatakan, ada tiga penyebab busung lapar. Pertama, karena masalah ekonomi, yakni orangtua benar-benar miskin dan sedang mengalami paceklik sehingga tak bisa memberi makanan bagi anaknya. Kedua, orangtuanya bisa memberi makan, tetapi tidak mengerti bagaimana cara memberi makan dengan benar sehingga asupan gizinya kurang. Ketiga, anak ternyata menderita sakit yang tak sembuh-sembuh sehingga susah makan.

Delapan meninggal

Menurut Gerudug, sampai Kamis lalu pihaknya telah mencatat 338 anak balita di NTB yang mengalami busung lapar, delapan di antaranya meninggal. Sebelumnya hanya dilaporkan 331 penderita dan tujuh di antaranya meninggal. Menurut data Dinkes NTB, para penderita gizi buruk itu ditemukan di Kabupaten Lombok Timur (175 kasus), Kabupaten Lombok Barat (133), Kota Mataram (23), dan Lombok Tengah (7). Di DI Yogyakarta ternyata angka gizi buruknya

mencapai 3 persen atau 4.755 anak balita dari total 142.647 anak balita di daerah itu. Menurut Kepala Dinkes DIY Bondan Agus Suryanto, anak balita gizi buruk itu tersebar di seluruh kabupaten dan kota, tetapi konsentrasinya lebih banyak di pesisir pantai di Kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo.

Kronis

Gerudug mengakui, kasus gizi buruk di NTB merupakan kasus kronis yang terjadi setiap tahun. "Berdasar hasil Susenas, angka kejadian gizi buruk di NTB mencapai 10 persen atau lebih tinggi dari persentase nasional," kata Gerudug yang didampingi Kepala Subdinas Pelayanan Kesehatan dan Gizi Dinkes Provinsi NTB dr Mar'ie Sanad. Dari catatan Dinkes Provinsi NTB, jumlah kasus tertinggi terjadi di Kabupaten Lombok Timur, yakni mencapai 175 kasus, tetapi tidak dilaporkan ada yang meninggal. Di Kabupaten Lombok Barat tercatat 133 anak balita menderita busung lapar dan lima di antaranya meninggal. Di Kota Mataram, kasus busung lapar terjadi pada 23 anak balita, dua di antaranya meninggal. Sementara itu, di Kabupaten Lombok Tengah, satu dari tujuh anak balita yang menderita busung lapar meninggal. Jumlah itu, menurut Gerudug, sudah termasuk 51 anak balita yang pernah dirawat di Rumah Sakit Umum (RSU) Mataram beberapa waktu lalu.

Secara terpisah, dr Hananto Wiryo, dokter spesialis anak di RSU Mataram, mengungkapkan, 51 bayi mengalami gizi buruk yang dirawat di rumah sakit itu merupakan peningkatan dari kasus periode Januari-Desember 2004 yang jumlahnya 28 kasus. Menurut Hananto, setiap satu kasus yang muncul ke permukaan diduga ada ratusan kasus lainnya yang masih belum terungkap. Namun, Mar'ie menyatakan, jumlah kasus busung lapar yang menimpa anak balita di NTB tahun ini sebenarnya jauh lebih rendah dibandingkan dengan penderita pada periode Januari- Mei 2004 yang mencapai 822 kasus.

Penanganan segera

Hananto menyatakan, kasus busung lapar yang menimpa anak balita di NTB saat ini harus segera ditangani secara konkret. Upaya itu misalnya melalui program pemberian makanan pendamping air susu ibu dan pemberian makanan tambahan bagi anak balita. "Kalau sudah gizi buruk, tindakan paling nyata adalah memberi anak balita makanan bergizi, seperti susu, telur, dan lainnya, secara teratur," ujar Hananto. Ditanya soal langkah konkret di lapangan, sambil merujuk instruksi Gubernur NTB Lalu Serinata, Gerudug mengatakan, jajaran dinkes berupaya mengaktifkan pemantauan kasus di lapangan dan penanganan terhadap pasien yang ditemukan. Upaya lain adalah mengintensifkan aktivitas di pos pelayanan terpadu dan para kader serta menghidupkan sistem kewaspadaan pangan dan gizi sehingga kasus yang terjadi dapat dideteksi secara dini.

Pelaksana Harian Kepala Biro Kesejahteraan Sosial NTB Soedaryanto mengatakan, Pemerintah Provinsi NTB berencana mengaktifkan kembali Tim Pangan dan Gizi Daerah dan Dewan Pangan dan Gizi, yang bekerja secara lintas instansi. Wakil Ketua MPR AM Fatwa yang kemarin berada di Pontianak, Kalimantan Barat, meminta Menko Kesra segera melihat langsung kondisi anak- anak yang mengalami busung lapar di NTB. Kunjungan itu sangat diperlukan agar bisa melihat langsung seberapa parah keadaannya, termasuk masalah kekurangan gizi dan ancaman kelaparan di daerah itu dan juga di Nusa Tenggara Timur. (NIT/RUL/CAL/COK/FUL)

Sumber: *Kompas*, 28 Mei 2005 .

Pembangunan Sosial

Pembangunan desa secara komprehensif mempunyai orientasi ekonomi, politik dan sosial. Pembangunan ekonomi berurusan dengan pencarian dan peningkatan sumber-sumber pendapatan (kapital) warga masyarakat. Pembangunan politik mencakup desentralisasi, demokratisasi dan partisipasi guna mencapai kedaulatan rakyat desa. Sedangkan pembangunan sosial, yang paling dasar, adalah berupaya memberikan pelayanan sosial dasar (pendidikan,

kesehatan, perumahan dan lain-lain). Pada level yang lebih tinggi pembangunan sosial berupaya untuk menjawab kerentanan sosial masyarakat, mengubahnya menjadi ketahanan sosial dan integrasi sosial secara berkelanjutan, atau sering disebut dengan *social sustainability*. Ujung-ujungnya pembangunan sosial adalah mencapai kesejahteraan sosial (*social welfare*).

Di Indonesia, istilah kesejahteraan sosial dikenal secara luas oleh masyarakat dan juga sudah ditetapkan dalam konstitusi. Didalam UUD 1945, kesejahteraan sosial menjadi judul khusus Bab XIV yang didalamnya memuat Pasal 33 tentang sistem perekonomian dan Pasal 34 tentang tanggung jawab negara terhadap kelompok lemah (fakir miskin dan anak terlantar) serta sistem jaminan sosial. Ini berarti, pemikiran sosialisme dan kesejahteraan sosial sebenarnya merupakan *platform* sistem ekonomi dan sistem sosial di Indonesia, sehingga kalau mau jujur, Indonesia sebetulnya merupakan negara yang menganut paham “negara kesejahteraan” (*welfare state*) dengan model “negara kesejahteraan partisipatif” (*participatory welfare state*) yang dalam literatur pekerjaan sosial dikenal dengan istilah pluralisme kesejahteraan (*welfare pluralism*). Model ini menekankan bahwa negara harus tetap ambil bagian dalam penanganan masalah sosial dan penyelenggaraan sosial (*social security*), meskipun dalam operasionalnya tetap melibatkan masyarakat.

Sampai sekarang Undang-Undang No 6/1974 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial belum juga dihapus. UU ini misalnya merumuskan kesejahteraan sosial sebagai suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial, material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketenteraman lahir dan batin yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga, serta masyarakat dengan menunjang tinggi hak-hak atau kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.

Secara umum, istilah kesejahteraan sosial sering diartikan sebagai kondisi sejahtera (konsep pertama), yaitu suatu keadaan terpenuhinya segala bentuk kebutuhan hidup, khususnya yang bersifat mendasar seperti makan, pakaian, perumahan, pendidikan dan perawatan kesehatan. Pengertian itu menempatkan kesejahteraan sosial sebagai tujuan (*end*) suatu kegiatan pembangunan. Sebagai contoh, tujuan pembangunan adalah untuk meningkatkan taraf kesejahteraan sosial masyarakat. Kesejahteraan sosial dapat juga didefinisikan sebagai arena atau domain utama tempat berkiprah pekerjaan sosial. Sebagai analogi, kesehatan adalah arena tempat dokter berperan atau pendidikan adalah arena dimana guru melaksanakan tugas-tugas profesionalnya. Pemaknaan kesejahteraan sosial sebagai arena menempatkan kesejahteraan sosial sebagai sarana atau wahana atau alat (*means*) untuk mencapai tujuan pembangunan (Edi Suharto, 2005).

Makna kesejahteraan sosial juga mengarah pada segenap kegiatan pengorganisasian dan distribusi pelayanan sosial terhadap kelompok masyarakat, terutama kelompok yang kurang beruntung (*disadvantaged groups*) atau kaum marginal. Penyelenggaraan berbagai skema perlindungan sosial (*social protection*) baik yang bersifat formal maupun informal merupakan contoh aktifitas kesejahteraan sosial. Perlindungan yang bersifat formal adalah berbagai skema jaminan sosial (*social security*) yang diselenggarakan oleh negara yang umumnya berbentuk bantuan sosial (*social assistance*) dan asuransi sosial (*social insurance*), semisal tunjangan bagi orang cacat atau miskin (*social benefits* atau *doll*), tunjangan pengangguran (*unemployment benefits*),

tunjangan keluarga (*family assistance* yang di Amerika dikenal dengan nama TANF atau *Temporary Assistance for Needy Families*). Beberapa skema yang dapat dikategorikan sebagai perlindungan sosial informal antara lain usaha ekonomi produktif, kredit mikro, arisan dan berbagai skema jaring pengaman sosial (*social safety nets*) yang diselenggarakan oleh masyarakat setempat, organisasi sosial lokal, atau lembaga swadaya masyarakat (Edi Suharto, 2005).

Berbagai isu itulah yang menjadi titik perhatian pembangunan sosial atau pembangunan kesejahteraan sosial. Pembangunan sosial adalah usaha yang terencana dan melembaga yang meliputi berbagai bentuk intervensi sosial dan pelayanan sosial untuk memenuhi kebutuhan manusia, mencegah dan mengatasi masalah sosial, serta memperkuat institusi-institusi sosial. Tujuan pembangunan sosial adalah meningkatkan kualitas hidup manusia secara menyeluruh yang mencakup: (1) Peningkatan standar hidup, melalui seperangkat pelayanan sosial dan jaminan sosial segenap lapisan masyarakat, terutama kelompok-kelompok masyarakat yang kurang beruntung dan rentan yang sangat memerlukan perlindungan sosial; (2) Peningkatan pemberdayaan melalui penetapan sisten dan kelembagaan ekonomi, sosial dan politik yang menunjang harga diri dan martabat manusia; dan (3) Penyempurnaan kebebasan melalui perluasan aksesibilitas dan pilihan-pilihan kesempatan sesuai dengan aspirasi, kemampuan dan standar kemanusiaan.

Orientasi pembangunan sosial itu menjadi *mainstream* secara global. Pembangunan sosial tidak hanya menjadi sebuah dimensi dalam pembangunan, tetapi juga menjadi cara pandang alternatif dalam pembangunan (yang umumnya dimaknai sebagai pembangunan ekonomi) untuk mencapai *human well being* rakyat. Ketika para kepala negara di belahan dunia berkumpul di Copenhagen 1995 dalam *World Summit on Social Development*, mereka merumuskan tujuan secara bersama: memperkuat tindakan nasional untuk mempromosikan pembangunan sosial dan sebuah komitmen global kepada pembangunan berkelanjutan. Mereka membangun komitmen untuk mengurangi kemiskinan, meningkatkan tenaga kerja yang produktif, mengurangi pengangguran dan memperkuat integrasi sosial.

Pembangunan sosial, seperti halnya pembangunan manusia (*human development*) yang diusung oleh UNDP, sebenarnya juga sebagai bentuk alternatif atas pembangunan yang selama ini lebih mengutamakan pembangunan ekonomi. Ada keyakinan yang kuat bahwa *human well being* tidak semata diukur dari pertumbuhan ekonomi (*material*) tetapi juga diukur dengan indikator-indikator kesejahteraan sosial. Karena itu pembangunan sosial juga hendak mengatasi korban-korban pembangunan ekonomi yang berideologi *developmentalisme* seperti ketimpangan sosial, kemiskinan, pengangguran, pengusuran, maupun berbagai kerentanan sosial yang lain.

Spirit pembangunan sosial itu juga sangat mewarnai sejumlah keyakinan dalam Millenium Development Goals (MDG) yang telah disepakati oleh para pemimpin negara di belahan dunia. MDG menjadi sebuah manifesto pembangunan yang mengusung beberapa agenda strategis: (1) pengurangan kemiskinan yang ekstrim; (2) mencapai pendidikan dasar universal; (3) mempromosikan kesetaraan gender dan pemberdayaan; (4) mengurangi kematian bayi; (5) memperbaiki kesehatan ibu; (6) mengurangi HIV/AIDS; (7) memastikan keberlanjutan lingkungan; dan (8) mengembangkan sebuah kemitraan global untuk pembangunan.

Salah satu strategi penanggulangan kemiskinan yang sangat erat kaitannya dengan perspektif pembangunan sosial dan pekerjaan sosial adalah

perlindungan sosial (*social protection*). Setiap manusia, kaya maupun miskin, tinggal di negara maju maupun negara berkembang, senantiasa dihadapkan pada risiko sosial ekonomi yang mengancam kehidupannya setiap saat. Perlindungan sosial adalah skema yang dirancang secara terencana oleh pemerintah maupun masyarakat untuk melindungi warga dari berbagai risiko, baik risiko yang timbul dari dirinya (kecelakaan, sakit, meninggal dunia), maupun yang timbul dari lingkungannya (menganggur, bencana alam/sosial). Secara konseptual, perlindungan sosial mencakup:

1. Bantuan sosial. Skema jaminan sosial (*social security*) yang berbentuk tunjangan uang, barang, atau pelayanan kesejahteraan yang umumnya diberikan berdasarkan "test kemiskinan" tanpa memperhatikan kontribusi sebelumnya (*prior contribution*). Tunjangan kesejahteraan bagi keluarga miskin, penganggur, anak-anak, penyandang cacat, lanjut usia merupakan beberapa contoh bantuan sosial.
2. Asuransi sosial. Skema jaminan sosial yang hanya diberikan kepada para peserta sesuai dengan kontribusinya, yakni berdasarkan premi atau tabungan yang dibayarkannya. Sistem asuransi kesehatan dan pensiun adalah dua bentuk asuransi sosial yang banyak diterapkan di banyak negara.
3. Kebijakan-kebijakan pasar kerja (*labour market policies*). Pekerjaan adalah bentuk perlindungan sosial yang berkelanjutan. Kebijakan pasar kerja merupakan kebijakan publik untuk meregulasi dunia kerja yang dapat menstabilkan hukum penawaran dan permintaan kerja, serta melindungi tenaga kerja dari risiko-risiko di tempat kerja. Kebijakan ini umumnya terdiri dari kebijakan pasar kerja aktif (penciptaan kesempatan kerja, peningkatan kapasitas SDM, mediasi antara pemberi dan pencari kerja) dan kebijakan pasar kerja pasif (perbaikan sistem pendidikan, penetapan standar upah minimum, pembayaran pesangon bagi yang terkena PHK, keamanan dan keselamatan kerja).
4. Mekanisme dan Jaring Pengaman Sosial Berbasis Masyarakat. Sejak berabad-abad lalu, Indonesia sudah kaya dengan budaya dan inisiatif lokal dalam merespon masalah dan kebutuhan rakyat kecil. Di pedesaan dan perkotaan, terdapat kelompok arisan, raksa desa, beas perelek, siskamling, kelompok pengajian, kelompok dana kematian yang secara swadaya, partisipatif, egaliter menyelenggarakan pelayanan sosial (Edi Suharto, 2005).

Tabel 4.2 memperlihatkan sketsa ideologi dan pendekatan yang dominan melandasi jenis-jenis perlindungan sosial menurut konsepsi pekerjaan sosial. Jika kita mengikuti spirit UUD 1945 maupun ideologi demokrasi sosial, maka negara sudah sewajibnya menyelenggarakan perlindungan sosial kepada warga negara. Hauff Adam dan John (2002) dengan tegas menyatakan bahwa aktor utama yang harus menjalankan perlindungan sosial adalah negara, khususnya yang menyangkut skema jaminan sosial (bantuan sosial dan asuransi sosial) dan kebijakan pasar kerja. Banyak orang memberikan penilaian bahwa perlindungan sosial yang dilakukan negara bersifat mahal, boros dan karenanya kontradiktif dengan pembangunan ekonomi. Argumen liberal ini keliru besar. Kebijakan jaminan sosial negara yang diterapkan di negara maju dan berkembang telah:

1. Memberi kontribusi penting bagi pencapaian tujuan ideal bangsa, seperti

- keadilan sosial dan kebebasan individu, dan karenanya mendukung kedamaian dan keamanan sosial;
2. Mencegah atau memberi kompensasi terhadap dampak-dampak negatif yang timbul dan sistem produksi ekonomi swasta, seperti perusahaan bisnis dan asuransi swasta; dan
 3. Menciptakan modal manusia (*human capital*) dan pra-kondisi bagi penguatan produktivitas ekonomi mikro dan makro, dan karenanya memberi kontribusi bagi pembangunan ekonomi jangka panjang yang berkelanjutan (Hauff Adam dan John, 2002).

Tabel 4.2
Perlindungan Sosial dalam Konsepsi Pekerjaan Sosial

JENIS PERLINDUNGAN SOSIAL	IDEOLOGI	PENDEKATAN	AKTOR
Bantuan Sosial	Neo-Liberal	Residual	Negara, Orsos, LSM
Asuransi Sosial	Demokrasi Sosial	Institusional	Negara, Swasta
Kebijakan Pasar Kerja	Demokrasi Sosial	Institusional	Negara
Jaring Pengaman Sosial Berbasis Masyarakat	Neo-Liberal	Residual	Institusi Lokal

Sumber: Edi Suharto, 2005.

Tanggungjawab negara dalam membangun dan mengembangkan sistem perlindungan sosial juga dilandasi konstitusi, baik pada aras internasional maupun nasional. Deklarasi Universal HAM Pasal 25 ayat 1 menyatakan "*Setiap orang berhak atas standar hidup yang layak untuk kesehatan dan kesejahteraan diri dan keluarganya.*" Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, Budaya (Ekosob) Pasal 11 menyatakan "*Negara-negara penandatangan Kovenan mengakui hak setiap orang atas standar hidup yang layak untuk diri dan keluarganya, termasuk pangan, pakaian, dan perumahan....*"

Dalam konstitusi Indonesia, hak atas standar hidup layak telah diakui sebagai HAM. Pasal 28H Ayat 1 UUD 1945 Amandemen II menetapkan "*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan bathin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.*" UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM Pasal 11 menyatakan "*Setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk tumbuh dan berkembang secara layak.*" Hak-hak sosial di atas merupakan kewajiban negara sebagaimana Tertuang dalam UUD 1945 Pasal 28 Ayat 4 Amandemen II yang menyatakan "*perlindungan, pemajuan, penegakkan, dan pemenuhan hak azasi manusia adalah tanggungjawab negara, terutama pemerintah.*" Walaupun sebagian besar rakyat NTB dan NTT miskin, adalah

kewajiban negara untuk secara aktif mengeluarkan kebijakan-kebijakan dan langkah-langkah progresif membebaskan warganya dari kelaparan. Program JPS, Raskin dan kompensasi BBM telah terbukti gagal merespon problem kerentanan sosial di masyarakat desa.

Modal Sosial

Negara adalah penanggungjawab utama pembangunan sosial, tetapi banyak sisi pembangunan sosial (misalnya solidaritas sosial maupun kohesi) yang tidak bisa ditangani oleh negara, sehingga dibutuhkan juga partisipasi masyarakat untuk mengelola pembangunan sosial. Dihadapkan keterbatasan negara itu, banyak masyarakat mengelola pembangunan sosial berbasis potensi lokal maupun membangun hubungan dengan pelaku lain dalam sektor swasta, publik, dan sipil. Yang paling sederhana, kapasitas masyarakat dapat dibangun dengan memperkuat mekanisme pengelolaan risiko dalam masyarakat dan memperbaiki kekuatan dan kualitas hubungan diantara masyarakat—dan antara mereka dan pelaku lokal, nasional, dan internasional lainnya. Dalam tiap kasus, pembangunan kapasitas semacam itu melibatkan penguatan modal sosial (*social capital*) yang mengikat pertalian keluarga, desa, dan kelompok suku, menjembatani jaringan kerja kelompok yang tidak serupa, dan menghubungkan semuanya ini kepada pelaku luar. Modal sosial itu yang selama ini merupakan kekayaan utama masyarakat desa di Indonesia.

Mungkin tidak ada definisi modal sosial yang tepat dan disepakati secara seragam, tetapi semua definisi mengacu kepada beberapa tipe kerangka kerja sosial, yang dari kerangka kerja sosial, itu suatu manfaat dapat diperoleh oleh anggota-anggotanya. Pandangan terhadap hubungan antara modal sosial dan pembangunan berbeda-beda. Suatu pandangan sempit menghubungkan modal sosial dengan asosiasi masyarakat lokal dan norma-norma dasar (kepercayaan, hubungan timbal balik) yang memfasilitasi koordinasi dan kerja sama saling menguntungkan. Robert Putnam (1993), misalnya, menegaskan bahwa modal sosial terkait dengan organisasi sosial, ikatan atau hubungan sosial, norma dan kepercayaan yang memfasilitasi koordinasi dan kerjasama untuk keuntungan bersama. Suatu pandangan makro modal sosial memfokuskan pada lingkungan sosial dan politik yang memungkinkan norma-norma berkembang dan membentuk struktur sosial. Pandangan ini memasukkan struktur dan hubungan kelembagaan formal seperti pemerintah, rezim politik, peraturan hukum, sistem pengadilan, kebebasan sipil dan politik. Sutoro Eko (2004b), misalnya, membuat topologi pemahaman tentang modal sosial secara sederhana dan sistematis seperti terlihat dalam bagan 4.1. Tipologi modal sosial itu paralel dengan prinsip demokrasi, yang diletakkan dalam konteks hubungan sosial vertikal (pemerintah dan rakyat) dan hubungan sosial horizontal (antar warga atau antar kelompok masyarakat). Modal sosial adalah basis yang inheren dalam demokrasi, baik dalam konteks hubungan vertikal (rakyat dan pemerintah atau pemimpin dengan yang dipimpin) serta hubungan horizontal (antar warga atau antar komunitas dalam masyarakat).

Bagan 4.1 bisa dijabarkan menjadi dua pemahaman besar tentang relevansi antara modal sosial dan demokrasi lokal. Secara horizontal, berbagai organisasi dan jaringan sosial merupakan arena bagi masyarakat sipil untuk

membangun solidaritas, toleransi, kepercayaan dan kerjasama, atau yang sering disebut pluralisme. Apa yang mungkin disebut aliran pemikiran ‘kepercayaan dan jaringan kerja sosial’ mempunyai sejarah intelektual yang berbeda dan sangat panjang sebagai sebuah upaya untuk memecahkan salah satu persoalan klasik ilmu sosial: yaitu, bagaimana dan mengapa beberapa masyarakat, khususnya masyarakat skala besar modern, memelihara tingkat kesatuan sosial dan stabilitas politik ketika konflik sosial dan ketidakpuasan politik yang serius mungkin mudah mengancam mereka.

Bagan 4.1
Tipologi modal sosial
dalam konteks demokrasi

	Vertikal (pemerintah dan rakyat)	Horizontal (antarwarga)
Struktural (hubungan dan organisasi)	<ul style="list-style-type: none"> • DPRD • Forum warga • Rakorbang 	<ul style="list-style-type: none"> • Paguyuban • Asosiasi • Organisasi lokal • Jaringan sosial
Kognitif (norma dan nilai)	<ul style="list-style-type: none"> • Kepercayaan • Akuntabilitas • Kemitraan • Partisipasi • Responsivitas 	<ul style="list-style-type: none"> • Solidaritas • Toleransi • Kepercayaan • Kerjasama

Sumber: Sutoro Eko, “Modal Sosial, Desentralisasi dan Demokrasi Lokal”, *Analisis CSIS*, September-Desember 2004.

Inti modal sosial adalah perhatian terhadap konsep kepercayaan dan peran organisasi sukarela. Kepercayaan memainkan peran sentral dalam masyarakat modern dan politiknya, karena sebagaimana Simmel (1950:326) mengatakan, ‘kepercayaan adalah salah satu tenaga sintetik yang paling penting dalam masyarakat’ (lihat juga Arrow 1972: 357; Coleman 1990: 306; Ostrom 1990; Putnam 1993; 1995; 2000; Fukuyama 1995; Braithwaite dan Levi 1998; Warren 1999). Organisasi sukarela penting sekali karena keterlibatan warga negara dalam komunitas, khususnya asosiasi sukarela dan organisasi mediasi, mengajarkan *habits of heart* (Bellah *et al.* 1985) kepercayaan, resiprositas, solidaritas, dan kerjasama. Organisasi sukarela juga dikatakan untuk menciptakan jaringan kerja yang kondusif bagi *social learning*, proses saling tolong-menolong, keterlibatan warga negara dan perhatian terhadap kepentingan umum. Oleh karena itu, kepadatan dan jaringan kerja yang luas sangat penting untuk menciptakan sikap demokrasi dan keterlibatan komunitas, pada satu pihak, dan struktur hubungan sosial yang stabil dan terpadu, pada pihak lain. Organisasi sosial yang melewati batas-batas primordial (agama, suku, daerah, dan lain-lain), misalnya, akan memainkan fungsi sebagai jembatan sosial (*social bridging*) untuk mengelola konflik (Nat J. Colleta dan Michelle L. Cullen, 1999).

Secara vertikal berbagai organisasi dan jaringan lokal menjadi tempat interaksi antara pemerintah dan masyarakat untuk membangun kepercayaan, akuntabilitas, kemitraan, responsivitas dan partisipasi. Secara teoretis masyarakat yang didirikan dengan baik dengan keberagaman dan jumlah jaringan kerja sosial yang luas dan besar adalah perlu untuk melagengkan kebajikan warga negara yang diperlukan untuk pemerintahan yang demokratis. Bagi banyak teoritis, organisasi sukarela adalah bentuk jaringan kerja sosial yang krusial dan kepercayaan antara warga negara dan pemimpin politik mereka. Kepercayaan bukan hanya merupakan konsep yang dipertentangkannya sendiri, tetapi ia mempunyai banyak sinonim dan istilah yang berhubungan erat tetapi tidak identik dengan kebersamaan, empati, resiprositas, kesopanan, rasa hormat, solidaritas, toleransi, dan persaudaraan.

Modal sosial bukan hanya merupakan sebuah “masukan (*input*)” pada pembangunan, tetapi juga merupakan salah satu keluaran (*output*) paling penting dari pembangunan. Dalam sebuah studi tentang konsepsi kesejahteraan dan kemelaratan penduduk miskin di 23 negara, kualitas hubungan sosial mereka jelas. Apakah syarat-syarat hubungan yang baik dalam keluarga atau masyarakat, kemampuan untuk menukarkan hadiah dan memenuhi kewajiban sosial, rasa dibantu, kemungkinan keterlibatan sosial, atau kedamaian dan keamanan pada tingkat lokal dan nasional, kualitas hubungan sosial adalah hal paling penting pada perasaan sejahtera penduduk.

Jaringan kerja dan hubungan sosial membantu penduduk miskin bekerja bersama-sama, berbagi risiko dan sumber daya, bertindak secara kolektif, dan membangun hubungan dengan perwakilan luar. Penelitian di Bolivia, Burkino Faso, dan Indonesia memperlihatkan bahwa meningkatkan modal sosial (diukur sebagai keikutsertaan dalam asosiasi lokal) mempunyai dampak proporsional paling besar pada kemiskinan termiskin penduduk miskin (*the poverty of the poorest of the poor*). Sementara penduduk yang lebih kaya mempunyai lebih banyak modal sosial daripada penduduk paling miskin, modal sosial adalah sebuah aset yang jauh lebih penting (relatif terhadap aset-aset mereka yang lain) bagi penduduk miskin daripada penduduk bukan miskin, dan modal sosial ini paling tidak mempunyai pengaruh pada kemiskinan rumah tangga sebanyak (pengaruh) pada modal manusia. Dalam Program Pembangunan Tanggul Air Rajasthan (*Rajasthan Watershed Development Program*), modal sosial mempunyai dampak positif yang signifikan pada aktivitas-aktivitas pembangunan, restorasi, dan konservasi tanggul air.

Membangun modal sosial merupakan suatu unsur pokok pemberdayaan, dan pemberdayaan pada gilirannya merupakan agenda penting dalam pengurangan kemiskinan maupun sebagai arena untuk menjawab kerentanan sosial yang dihadapi masyarakat desa. Modal sosial ini terletak dalam hubungan sosial yang membuat organisasi masyarakat desa kuat, yang menghubungkan organisasi ini kepada pelaku lain, dan yang membantu perkembangan keterlibatan lebih penuh warga desa ke dalam proses ekonomi dan politik.

Pengelolaan efektif banyak respons tingkat rumah tangga terhadap risiko melibatkan koordinasi kelompok yang dibuat mungkin oleh hubungan sosial diantara anggota masyarakat. Sebuah contoh sangat penting adalah ROSCA (*Rotating Savings and Credit Association*). Apakah dalam bentuk *pasancu*

(Bolivia), *cuchupal* (Guatemala), atau *arisan* (Indonesia), ROSCA adalah sebuah sumber daya penting rumah tangga. Sungguh, sebuah studi lembaga lokal di Indonesia menemukan lebih banyak anggota rumah tangga tergabung dalam arisan dari pada dalam beberapa jenis lembaga lokal lain. Arisan maupun simpan pinjam memungkinkan penduduk menabung dan meminjamkan diantara mereka sendiri berdasarkan kejujuran, saling membutuhkan, dan saling percaya. Sementara ROSCA terutama menyediakan kredit yang dapat dibayar kembali, dengan atau tanpa bunga, ROSCA seringkali juga merupakan sebuah mekanisme asuransi yang para anggota mengetahui mereka dapat percaya jika butuh. Dalam beberapa kasus, ROSCA juga memungkinkan para anggota membangun aset melalui bunga yang diperoleh pada tabungan atau kegiatan ekonomi yang dibuat mungkin oleh pinjaman. Jika berhasil, ROSCA juga membantu memperkuat modal sosial kelompok. Karena ROSCA adalah skala kecil, bagaimanapun, ROSCA umumnya hanya menjamin terhadap risiko *idiosyncratic*.

Contoh pengelolaan risiko informal yang semakin umum lainnya adalah bantuan yang para individu dan kelompok bersedia membantu yang lain menanggulangi HIV/AIDS. Jaringan kerja bantuan demikian menciptakan suatu jaring pengaman bagi anggota masyarakat yang kelangsungan hidupnya terancam. Ketika HIV/AIDS melemahkan mekanisme bantuan keluarga secara luas, peran masyarakat yang lebih luas menjadi penting. Sungguh, banyak pekerja pembangunan yang terlibat dalam proyek HIV/AIDS percaya bahwa “memperkuat prakarsa kemasyarakatan yang spontan adalah sama pentingnya dengan mencegah penyebaran HIV”. Mengurus orang sakit dan anak yatim piatu cenderung menjadi perhatian pertama banyak organisasi kemasyarakatan karena mereka merespons goncangan HIV/AIDS. Ditambah lagi, organisasi semacam itu menyediakan pelayanan pengurusan harian anak-anak yang telah kehilangan orang tua; kunjungan rumah untuk menyediakan bantuan moral kepada keluarga yang berduka; tenaga kerja untuk membantu rumah tangga yang berduka dengan pertanian dan tugas-tugas lain; proyek-proyek yang menghasilkan pendapatan komunal untuk menyediakan uang, pangan, atau sandang kepada rumah tangga yang paling memerlukan; dan uang untuk biaya sekolah, seragam, dan ongkos kesehatan.

Sementara beberapa mekanisme bergantung pada hubungan informal, mekanisme yang lain memerlukan lebih banyak organisasi kelompok formal, terutama ketika pengelolaan risiko memerlukan yang kelompok itu mengakses sumberdaya eksternal lewat hubungan dengan pelaku lain atau mewakili diri mereka sendiri secara lebih formal. Pengorganisasian dan hubungan demikian dapat menjadi alat untuk mengurangi risiko (dengan membangun aset sebagai antisipasi terhadap goncangan), untuk meredakan pengaruh risiko (dengan membuat variasi ke dalam pasar baru dan hubungan lain yang dibuka oleh organisasi), dan untuk menanggulangi pengaruh-pengaruh risiko ini (dengan memfasilitasi respons terhadap goncangan).

Di beberapa negara, federasi masyarakat terutama efektif dalam membangun hubungan diantara rumah tangga, masyarakat, dan para pelaku eksternal—di daerah pedesaan dan perkotaan. Ekuador, contohnya, mempunyai 30 tahun pengalaman dalam membangun federasi seperti itu. Federasi ini telah menciptakan suatu bentuk khusus modal sosial regional yang (melalui bentuk

khusus tersebut) masyarakat dan rumah tangga bertindak secara kolektif dan memperoleh akses yang lebih besar terhadap pasar, pemerintah, dan bentuk-bentuk bantuan eksternal. Hubungan ini telah membantu rumah tangga dan masyarakat membangun dasar-dasar aset mereka (melalui perbaikan pendidikan, kesehatan, dan pelayanan bantuan pertanian), meningkatkan pendapatan mereka, dan secara lebih umum mengurangi kemelaratan mereka. Pada waktu tertentu hubungan ini juga memfasilitasi respons terhadap guncangan: mengikuti perjangkitan kolera pada awal 1990-an, beberapa federasi memfasilitasi respons kesehatan yang cepat melalui kemitraan dengan pelayanan kesehatan publik dan organisasi-organisasi non-pemerintah.

Sementara mekanisme kemasyarakatan mempunyai banyak kekuatan, memang mekanisme tersebut tidak selalu sempurna. Mekanisme tersebut mungkin merugikan atau bahkan mempunyai ciri-ciri yang berakibat kurang diinginkan. Arisan atau koperasi simpan pinjam mungkin terdesak oleh ketersediaan aset-aset untuk anggota mereka atau oleh ketidakpercayaan diantara anggota masyarakat. Oleh karena itu ada sebuah kasus bagus bagi bentuk-bentuk bantuan eksternal yang sensitif untuk meningkatkan keefektipan beberapa mekanisme ini, dan untuk mengenalkan mekanisme ini dalam konteks di mana mekanisme ini tidak ada.

Program-program perbankan desa, contohnya, bertujuan untuk membangun jenis-jenis mekanisme gotong royong yang mendasari ROSCA. Beberapa (mekanisme) efektif dalam meningkatkan aset modal sosial dan keuangan perempuan bahkan dalam konteks di tengah-konflik di mana modal sosial yang terbatas saling membantu semacam itu seringkali diperlemah. Di departemen **Ayacucho** yang sangat miskin di Peru, pusat kekacauan perdesaan selama perang sipil di tahun 1980-an dan awal 1990-an, sebuah program perbankan desa berusaha menciptakan 168 bank desa perempuan dalam lima tahun. Program itu dilaksanakan oleh organisasi non-pemerintah FINCA, menghadapi pengaruh kekerasan dan pemindahan internal secara langsung dengan menempatkan tekanan berat pada pembangunan kembali hubungan saling percaya diantara para anggota bank. Bank-bank itu sejak mengumpulkan tabungan yang digabung melampaui \$ 1 juta; bank-bank itu juga membantu membangun hubungan sosial diantara perempuan yang mengarah kepada aktivitas-aktivitas ekonomi bersama lainnya.

Beberapa program pembangunan teknologi pertanian juga berusaha untuk membangun pengadaan praktek pengelolaan risiko. Di dataran tengah Sahelian Burkino Faso, petani kelompok suku Mossi menghadapi banyak risiko iklim, misal kekeringan yang diikuti oleh hujan yang erosif. Satu respons terhadap risiko-risiko ini adalah membangun *diguettes* (galengan batu) untuk mencegah erosi. Perwakilan pembangunan telah membangun strategi pengurangan risiko ini dengan inovasi yang lebih jauh pada perencanaan dan penyebarannya.

Mekanisme kemasyarakatan mungkin juga kurang ideal karena sifat dasar modal sosial yang menyokong mekanisme tersebut. Jika beberapa anggota masyarakat berjalan bebas, misalnya, ini dapat mengurangi manfaat untuk semua anggota masyarakat yang lain. Jika mekanisme mengabaikan kelompok tertentu berdasarkan gender, pertalian keluarga, kesukuan, kelas, atau garis-

garis lainnya, mekanisme tersebut meninggalkan kelompok-kelompok ini terutama kelompok rentan. Untuk alasan ini, intervensi yang bekerja hanya melalui modal sosial masyarakat yang ada mungkin mempunyai kekurangan yang signifikan. Adanya kekurangan yang mungkin ini membenarkan intervensi pengelolaan risiko yang saling melengkapi. Di sini, ada peran penting untuk dimainkan oleh pemerintah, sektor swasta, dan organisasi-organisasi non-pemerintah.

Sementara aturan asuransi informal seringkali mempertanggungjawabkan secara memadai kemalangan yang menimpa individu atau keluarga, asuransi tersebut kurang efektif dalam krisis yang menimpa seluruh masyarakat. Bentuk asuransi yang lain diperlukan untuk guncangan *covariant*. Tanpa memperhatikan siapa yang memberi mereka, bentuk asuransi lain tersebut dapat memperbaiki pengelolaan risiko menyeluruh dan meningkatkan kesejahteraan tanpa mendesak keluar asuransi informal. Di mana asuransi informal tidak efektif—karena masalah penyelenggaraannya atau karena guncangan terlalu sering atau terlalu besar—kesejahteraan masyarakat dapat ditingkatkan kalau jaring pengaman sosial adalah untuk mengatasi guncangan perseorangan dan guncangan umum. Apakah penyelenggara asuransi negara atau swasta seharusnya memberikan jumlah jaminan (asuransi) terutama bergantung pada jenis guncangan. Negara sering paling dapat mengatasi guncangan *covariant*, tetapi guncangan *idiosyncratic* mungkin lebih baik ditangani oleh *provider* swasta (masyarakat, perusahaan asuransi). Dalam kasus ini, pemerintah akan memfasilitasi dan, jika perlu, mengatur provisi swasta.

Dikucilkan oleh sanksi sosial masyarakat adalah diantara paling rentan terhadap risiko, tetapi tidak selalu dibantu oleh mekanisme pengelolaan risiko dalam masyarakat. Usaha-usaha pemerintah untuk membuka keterlibatan masyarakat sipil dan organisasi kemasyarakatan mungkin menjadi perdebatan, karena usaha-usaha itu dapat dilihat sebagai suatu alat penyalahgunaan organisasi semacam itu. Namun, pemerintah dapat membantu perkembangan keterlibatan (masyarakat) dalam cara yang lain. Program dan legislasi yang ditujukan untuk melindungi kelompok masyarakat paling rentan dapat memainkan suatu peran penting dalam lingkungan kelembagaan di mana pemerintah mempunyai kapasitas untuk menjangkau kelompok semacam itu. Pemerintah juga dapat memainkan suatu peran dalam menjamin bahwa sebagian besar masyarakat ikut serta di dalam program-program pembangunan.

Jenis keterlibatan pemerintah ini dapat menggunakan banyak bentuk. Salah satunya adalah legislasi yang mengamankan keterlibatan (masyarakat). Contohnya, Undang-undang Partisipasi Publik Bolivia (*Bolivia's Law of Popular Participation*) (1994), disamping penyerahan sumber daya kepada daerah kota, ia mengamankan secara luas partisipasi masyarakat dalam mengembangkan rencana pembangunan kota, dan dalam mengawasi efektivitas pemerintah kota dalam melaksanakan rencana itu. Proyek pemerintah yang khusus dapat juga mengamankan keterlibatan (masyarakat). Proyek Pembangunan Kecamatan Indonesia memerlukan partisipasi masyarakat dalam penentuan prioritas dan pengawasan anggaran sama dengan yang di Bolivia. Proyek PPK sebenarnya juga mengamankan fasilitas dana bantuan khusus terutama bagi kelompok rentan.

Karena mekanisme kemasyarakatan sering tidak mampu menanggulangi guncangan makro terus menerus yang terdapat bersama dengan program-program perbaikan dan krisis ekonomi, dana sosial merupakan suatu alat penting untuk mengatasi guncangan semacam itu, di samping membantu beberapa tujuan lain. Sementara dana sosial awal sering dipandang sebagai mekanisme sementara untuk membantu rumah tangga dan masyarakat menanggulangi guncangan, beberapa dana akhir lebih banyak dipandang sebagai program pengurangan dan peredaan risiko permanen untuk membangun aset masyarakat (termasuk organisasi sosial dan modal sosial secara lebih umum). Disamping membangun aset masyarakat (fasilitas pendidikan khususnya), Dana Pembangunan Sosial Zambia (*Zambia Social Development Fund*) meningkatkan kapasitas masyarakat untuk mengatur dan mengelola sumber daya, menciptakan kepercayaan antara masyarakat dan lembaga lokal dan nasional lain, dan membantu perkembangan akuntabilitas antara masyarakat dan pemerintah kabupaten.

Dalam merancang dana sosial, pemerintah tidak mempunyai keuntungan komparatif dalam memperoleh informasi tentang kebutuhan lokal. Kelompok-kelompok lokal melakukan. Mereka mungkin tidak mempunyai ketersediaan informasi terhadap seorang wakil pusat, dan mereka mungkin terlibat dalam jaringan kerja lokal atau hubungan sosial yang tersedia secara tidak mudah untuk wakil luar. Jadi, ketika suatu kasus dapat dibuat intervensi pemerintah, suatu pendekatan kemitraan yang melibatkan pemerintah, masyarakat, dan lembaga pengawas sering dianjurkan. Sungguh, dana sosial sering sangat berhasil karena dana sosial dapat bekerja dengan sebuah susunan perwakilan yang luas — masyarakat, nasional, dan internasional — dan menetapkan keputusan investasi pada tingkat masyarakat. Di Bolivia, investasi dana sosial fasilitas kesehatan mengurangi kematian bayi. Di Honduras dan Nikaragua, investasi dana sosial air mengurangi frekuensi penyakit diare dan kerdil.

Strategi yang saling melengkapi paling mungkin dalam masyarakat yang aktif dan bersatu. Sebuah studi tentang penilaian penerima dana sosial di delapan negara antara 1989 dan 1996 menemukan bahwa masyarakat yang lebih aktif dapat lebih baik memperoleh akses dan melaksanakan proyek dana sosial tanpa memperhatikan tingkat kemiskinan. Kecenderungan beberapa masyarakat untuk berorganisasi dan bekerja sama menuju pemecahan masalah membedakan mereka dari masyarakat yang tidak dapat secara efektif mengutarakan permintaan mereka pada dana sosial atau masyarakat yang tidak baik dalam melaksanakan proyek. Di Chili, proyek-proyek berdampak positif dan berkelanjutan ketika penerima dana mempertunjukkan semangat wirausaha, kepemimpinan, dan pengalaman dengan proyek-proyek sosial. Di Armenia, penerima dana sosial dan perwakilan pelaksana yang paling aktif adalah mereka yang telah mempunyai tingkat partisipasi yang tinggi dalam prakarsa masyarakat.

Box 4.2 Lumbung Desa Sebagai Jaring Pengaman

Oleh Widyo Hari Murdianto

KEMARAU panjang pada tahun ini menyebabkan kekeringan di sebagian desa Provinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Air menjadi kebutuhan yang sangat vital pada saat kekeringan. Penduduk rela antri dan berjalan berkilo-kilometer demi mendapatkan air yang layak untuk dikonsumsi sehari-hari. Kekeringan di beberapa desa di Jateng/DIY mengakibatkan sebagian petani mengalami gagal panen. Kegagalan panen memaksa keluarga petani mengganti pola makanan. Keluarga yang biasanya makan tiga kali sehari, kini menjadi dua kali sehari. Bahkan, tidak jarang sehari sekali. Beras pun mereka ganti dengan bahan lainnya, seperti ketela pohon (tiwul) atau jagung. Kekeringan di beberapa desa di Jateng/DIY hendaknya membuka pemikiran semua elemen yang ada di masyarakat untuk mencari format mengatasinya. Mungkinkah di Jateng/DIY diciptakan *social safety net* (jaring pengaman sosial) bagi daerah yang mengalami bencana kekeringan? Memang selama ini jaring pengaman sosial sudah dibuat pemerintah dengan berbagai program. Namun, memang perlu dipikirkan jaring pengaman sosial yang berbasis pada masyarakat lokal serta tak cuma bersifat karitatif dan temporer.

Jaring pengaman sosial yang berbasis pada masyarakat tentunya menyesuaikan dengan nilai lokal setempat sebagai perwujudan dari kearifan lokal. Bukan mengadopsi nilai dari luar yang coba dipaksakan untuk diterima masyarakat. Menghidupkan kembali peran lumbung desa yang lama meredup di desa mungkin menjadi jalan alternatif dalam rangka menciptakan jaring pengaman sosial yang berbasis pada kearifan lokal rakyat Jateng/DIY. Peranan lumbung desa sebagai jaring pengaman sosial pada masa lalu sebenarnya efektif. Dengan lumbung desa masyarakat dapat menyisihkan sebagian hasil panennya sebagai tabungan yang digunakan pada musim paceklik. Lumbung desa dipakai sebagai lumbung pangan.

Peranan Lumbung desa sebagai jaring pengaman sosial tidak hanya sekadar untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat, tetapi bisa didorong sebagai upaya pemberdayaan masyarakat dalam menghadapi musim paceklik pangan. Lumbung desa sebagai mekanisme pemberdayaan masyarakat desa memiliki kekuatan dari aspek sosial-kultural yang positif yang dapat dipetik warga, yaitu adanya relasi sosial di antara mereka. Adanya relasi sosial ini akan membangun suatu komunitas masyarakat yang memiliki solidaritas, kesetaraan antarwarga untuk saling menolong dan berbagi beban. Kontrol terhadap lumbung desa pun dilakukan bersama-sama, sehingga ada kepercayaan timbal balik di antara mereka sendiri. Sayangnya, lumbung desa kini hampir tak ada lagi. Karena itu, pemerintah daerah perlu mendorong hidupnya kembali lumbung desa sebagai jaring pengaman sosial.

Sumber: Kompas, 22 Oktober 2003

Bab 5

Memperkuat Basis Ekonomi Rakyat Desa

Pembangunan desa yang dibimbing negara (*state led development*) tidak lebih hanya membuahkan perubahan wajah fisik desa. Target utama pembangunan infrastruktur desa selalu menjanjikan pembukaan dan perluasan transaksi ekonomi desa dan kota, sehingga ekonomi desa bisa berkembang secara bergairah. Memang tidak dapat dipungkiri bahwa dari tahun ke tahun banyak desa yang tumbuh menjadi pusat-pusat pertumbuhan, banyak desa yang semakin ramai, banyak pula usaha ekonomi yang dikembangkan oleh para borjuis lokal. Tetapi ruang-ruang ekonomi yang tumbuh itu hanya bisa diakses oleh sedikit orang, sementara sebagian besar orang desa tidak mempunyai akses yang memadai terhadap ruang-ruang ekonomi di desa itu. Desa tetap menjadi ruang ekonomi yang sempit bagi sebagian besar orang desa, desa tidak lagi menjanjikan sebagai basis penghidupan ekonomi yang layak. Ruang-ruang ekonomi desa yang terbatas tidak lagi menjanjikan lapangan pekerjaan yang memadai. Karena itu sebagian besar generasi muda desa tidak lagi merasa *at home* tinggal di desa, mereka melakukan urbanisasi ke kota-kota untuk mencari penghidupan yang lebih menjanjikan.

Keterpurukan ekonomi desa juga terkait dengan involusi pertanian yang sudah dibicarakan dalam bab sebelumnya. Di sisi lain, industri lokal berskala kecil atau berbagai usaha kecil yang tumbuh di kawasan pedesaan, dari hari ke hari mengalami pasang-surut. Ada usaha-usaha kecil yang tumbuh, tetapi juga tidak sedikit yang mengalami gulung tikar. Sementara industri berskala besar yang masuk ke desa tidak serta merta mengontrol kesejahteraan ekonomi masyarakat setempat, tetapi justru melakukan penghisapan dan menimbulkan kerusakan sosial dan lingkungan. Banyak warga masyarakat di sekitar area industri pertambangan yang tidak bisa menikmati hidup layak, ibarat ayam yang mati di lumbung padi.

Mengapa ekonomi desa mengalami involusi atau malah semakin terpuruk? *Pertama*, terjadinya kesenjangan ekonomi desa-kota. Investasi ekonomi mayoritas diarahkan untuk melayani kota yang memiliki pertumbuhan cepat. Ekonomi desa tidak memperoleh nilai tambah yang proporsional akibat dari perkotaan yang hanya sekadar menjadi pipa pemasaran (*marketing pipe*) arus komoditas primer dari desa. Dari sisi ekonomi terjadi arus pembentukan surplus yang cenderung eksploitatif dimana desa menjual produk mentahnya ke kota dengan harga murah, dan melalui proses pengolahan (*off-farm*) kota menjadikan desa sebagai pasar dengan margin harga yang lebih besar. Belum lagi jumlah kredit dan pinjaman yang disalurkan ke desa jauh lebih kecil dari jumlah dana yang ditabung masyarakat desa melalui bank, sehingga yang terjadi adalah subsidi desa terhadap kota, atau pengurasan sumber daya (*backwash effect*) oleh kota terhadap desa, dan kota hanya mengambil keuntungan dari jasa distribusi

semata. Problem inilah yang melahirkan gagasan keterkaitan desa-kota, yang antara lain berarti menciptakan arus balik dana (kapital) dari desa ke kota menjadi dari kota ke desa, serta arus balik produk (jasa) dari kota ke desa menjadi dari desa ke kota (Antonius Tarigan, 2003).

Kedua, industrialisasi desa. Berbagai proyek industrialisasi (agroindustri, pertambangan, pariwisata, perkebunan, dan lain-lain) sudah lama masuk ke kawasan desa, meski tidak semua desa di Indonesia terjangkau. Proyek besar ini menjanjikan bagi penyediaan lapangan pekerjaan dan kesejahteraan masyarakat. Tetapi industrialisasi ini tanpa sentuhan *governance reform*, melalui demokratisasi (partisipasi masyarakat) dan desentralisasi (kewenangan desa). Keputusan untuk membuka hadirnya investasi (industrialisasi) desa merupakan kewenangan pemerintah supradesa, sementara desa hanya menjadi wilayah (lokasi) proyek industrialisasi. Desa secara kelembagaan tidak punya kewenangan mengambil keputusan tentang masuknya investasi ke desa, dan masyarakat tidak punya ruang partisipasi untuk mengontrol proses ekonomi-politik. Karena tidak adanya *governance reform* dalam industrialisasi desa, maka industrialisasi tidak menguntungkan desa, justru menimbulkan kerugian besar bagi desa, meminggirkan dan memiskinkan rakyat desa, dan tidak jarang memunculkan konflik antara masyarakat setempat dengan perusahaan (industri). Akibatnya industrialisasi menimbulkan trauma bagi rakyat desa.

Ketiga, kebijakan yang ditempuh pemerintah selalu bias kota dan berpihak pada pengusaha besar, bukan kepada pengusaha (borjuis) kecil yang hidup di desa. Desa hanya diberikan kebijakan yang karitatif sebagai katup pengaman, pada saat yang sama orang desa selalu diminta untuk menggalakkan swadaya dan gotong royong. Sementara berbagai program pembangunan desa tampaknya menyerupai patahan-patahan proyek yang “berkelanjutan” untuk memelihara kepentingan elite maupun organ-organ birokrasi pemerintah. Birokrasi selalu menampakkan wajah ketidakmauan, ketidakmampuan dan kepentingan, bukan sebagai pelayan masyarakat. Sistem dan kebijakan yang semuanya bias ini tentu butuh perubahan secara radikal, menuju kebijakan pembangunan yang berpihak kepada desa dan rakyat miskin. Lalu bagaimana jalan keluar dari keterpurukan ekonomi desa itu? Bagaimana mengembangkan ekonomi desa di tengah keterpurukan itu? Pertanyaan ini tentu mencakup isu pertumbuhan, pemerataan dan keadilan ekonomi bagi desa.

Ekonomi Rakyat dan Ekonomi Pasar

Pembangunan ekonomi yang selama ini berjalan di Indonesia telah menjadikan pasar dan kota sebagai pusat pertumbuhan ekonomi, sehingga muncul ketimpangan pemerataan yang membuat desa tidak cukup memadai sebagai basis penghidupan rakyat. Karena itu para pemikir maupun praktisi nonliberal bekerja keras mengembangkan ekonomi rakyat, sebagai alternatif atas ekonomi pasar, sekaligus sebagai penopang basis ekonomi desa.

Apa itu ekonomi rakyat, dan bagaimana bentuknya? Dalam konteks ilmu sosial, kata rakyat terdiri dari satuan individu pada umumnya atau jenis manusia kebanyakan. Kalau diterjemahkan dalam konteks ilmu ekonomi, maka rakyat adalah kumpulan kebanyakan individu dengan ragaan ekonomi yang relatif sama. Seorang legenda ekonomi rakyat, Mubyarto, dalam berbagai kesempatan

menegaskan bahwa ekonomi rakyat adalah istilah ekonomi sosial (*social economics*) dan istilah ekonomi moral (*moral economy*), yang sejak zaman penjajahan dimengerti mencakup kehidupan rakyat miskin yang terjajah. Bung Karno menyebutnya sebagai kaum marhaen. Jadi ekonomi rakyat bukan istilah politik "populis" yang dipakai untuk mencatut atau mengatas namakan rakyat kecil untuk mengambil hati rakyat dalam Pemilu. Ekonomi rakyat adalah kegiatan atau mereka yang berkecimpung dalam kegiatan produksi untuk memperoleh pendapatan bagi kehidupannya. Dengan kalimat lain, ekonomi rakyat adalah kancah kegiatan ekonomi orang kecil (*wong cilik*), yang karena merupakan kegiatan keluarga, tidak merupakan usaha formal berbadan hukum, tidak secara resmi diakui sebagai sektor ekonomi yang berperanan penting dalam perekonomian nasional. Mereka itu adalah petani kecil, nelayan, peternak, pekebun, pengrajin, pedagang kecil dll, yang modal usahanya merupakan modal keluarga (yang kecil), dan pada umumnya tidak menggunakan tenaga kerja dari luar keluarga. Tekanan dalam hal ini adalah pada kegiatan produksi, bukan konsumsi, sehingga buruh pabrik tidak masuk dalam profesi atau kegiatan ekonomi rakyat, karena buruh adalah bagian dari unit produksi yang lebih luas yaitu pabrik atau perusahaan. Demikian meskipun sebagian yang dikenal sebagai UKM (Usaha Kecil-Menengah) dapat dimasukkan ekonomi rakyat, namun sebagian besar kegiatan ekonomi rakyat tidak dapat disebut sebagai "usaha" atau "perusahaan" (*firm*) seperti yang dikenal dalam ilmu ekonomi perusahaan. Sedangkan ekonomi kerakyatan, kata Mubyarto, menunjuk pada sila ke-4 Pancasila, yang menekankan pada sifat demokratis sistem ekonomi Indonesia. Dalam demokrasi ekonomi Indonesia produksi tidak hanya dikerjakan oleh sebagian warga tetapi oleh semua warga masyarakat, dan hasilnya dibagikan kepada semua anggota masyarakat secara adil dan merata (penjelasan pasal 33 UUD 1945).

Bayu Krisnamurti (2002) memahami ekonomi rakyat dengan cara pandang demokrasi, yaitu bahwa ekonomi rakyat adalah "ekonomi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat". "Dari rakyat", berarti kegiatan ekonomi itu berkaitan dengan penguasaan rakyat dan aksesibilitas rakyat terhadap sumberdaya ekonomi. Rakyat menguasai dan memiliki hak atas sumberdaya untuk mendukung kegiatan produktif dan konsumtifnya. Dalam hal ini, sumberdaya ekonomi yang dimaksud adalah segala sumberdaya yang dapat digunakan untuk menjalankan penghidupan, baik sumberdaya alam, modal, tenaga kerja (termasuk tenaga kerjanya sendiri), ketrampilan, pengetahuan, juga sumberdaya sosial (kelompok, masyarakat) sumberdaya jaringan ('network'), informasi, dan sebagainya. "Oleh rakyat", berarti proses produksi dan konsumsi dilakukan dan diputuskan oleh rakyat. Rakyat memiliki hak atas pengelolaan proses produktif dan konsumtif tersebut. Berkaitan dengan sumberdaya (produktif dan konsumtif), rakyat memiliki alternatif untuk memilih dan menentukan sistem pemanfaatan, seperti berapa banyak jumlah yang harus dimanfaatkan, siapa yang memanfaatkannya, bagaimana proses pemanfaatannya, bagaimana menjaga kelestarian bagi proses pemanfaatan berikutnya, dan sebagainya. "Untuk rakyat", berarti rakyat banyak merupakan 'beneficiaries' utama dari setiap kegiatan produksi dan konsumsi. Rakyat menerima manfaat, dan indikator kemantapan paling utama adalah kepentingan rakyat.

Dalam hal ini perlu pula dikemukakan bahwa ekonomi rakyat dapat berkaitan “dengan siapa saja”, dalam arti kegiatan transaksi dapat dilakukan juga dengan “non-ekonomi-rakyat”. Juga tidak ada pembatasan mengenai besaran, jenis produk, sifat usaha, permodalan, dan sebagainya. Ekonomi rakyat tidak eksklusif tetapi inklusif dan terbuka. Walaupun demikian, sifat fundamental diatas telah pula menciptakan suatu sistem ekonomi yang terdiri dari pelaku ekonomi, mekanisme transaksi, norma dan kesepakatan (“rule of the game”) yang khas, yang umumnya telah memfasilitasi ekonomi rakyat untuk *survive* dan berkembang sejalan dengan perkembangan sosial ekonomi masyarakatnya.

Berdasarkan pemahaman diatas, maka ekonomi rakyat memiliki dimensi yang luas. Dalam ekonomi rakyat, pelakunya melakukan kegiatan produksi dan konsumsi. Mereka adalah orang-orang yang bekerja sendiri dan juga mereka yang bekerja menerima upah. Mereka adalah kegiatan usaha formal (berijin usaha, seperti koperasi atau CV atau bentuk badan hukum lain) dan juga sangat banyak yang informal atau nono-formal. Umumnya mereka berskala mikro dan kecil tetapi juga terdapat beberapa yang berskala menengah. Mereka memiliki kemandirian dalam mengambil keputusan dan tidak hanya tergantung pada pihak lain (apakah itu bank, pemilik saham, atau entitas lain). Mereka bisa berada dalam kegiatan ekonomi tradisional tetapi juga tidak sedikit yang bergerak dalam sistem ekonomi modern. Mereka sebagian besar hanya beroperasi secara lokal, tetapi beberapa diantaranya juga memiliki kemampuan dan daya saing internasional yang handal. Mereka bisa melekat pada badan usaha pemerintah atau swasta. Dan yang terpenting adalah mereka berbasis pada manusia, keluarga, dan masyarakat; dari pada hanya sekedar angka-angka uang (modal) atau produk.

Dainy Tara (2001) juga membuat perbedaan yang tegas antara ‘ekonomi rakyat’ dengan ‘ekonomi kerakyatan’. Menurutnya, ekonomi rakyat adalah satuan (usaha) yang mendominasi ragaan perekonomian rakyat. Sedangkan ekonomi kerakyatan lebih merupakan kata sifat, yakni upaya memberdayakan (kelompok atau satuan) ekonomi yang mendominasi struktur dunia usaha. Dalam ruang Indonesia, maka kata rakyat dalam konteks ilmu ekonomi selayaknya diterjemahkan sebagai kesatuan besar individu aktor ekonomi dengan jenis kegiatan usaha berskala kecil dalam permodalannya, sarana teknologi produksi yang sederhana, manajemen usaha yang belum bersistem, dan bentuk kepemilikan usaha secara pribadi. Secara empirik kelompok usaha dengan karakteristik seperti inilah yang mendominasi struktur dunia usaha di Indonesia.

Ekonomi rakyat tumbuh secara alamiah karena telah tersedia sejumlah potensi ekonomi yang dekat dengan rakyat. Mulanya mereka tumbuh tanpa adanya insentif artifisial apapun, termasuk sokongan dari negara, atau dengan kata lain mereka hanya mengandalkan naluri usaha dan ketersediaan sumberdaya alam, sumberdaya manusia, serta peluang pasar. Jika cara pandang alamiah ini kita gunakan secara umum, dalam ruang ekonomi nasional pun terdapat sejumlah aktor ekonomi (konglomerat) yang tumbuh secara alamiah, tetapi kebanyakan dari mereka memiliki bentuk usaha yang kontras dengan apa yang diragakan oleh sebagian besar pelaku ekonomi rakyat. Para konglomerat

memiliki modal yang besar, mempunyai akses pasar yang luas, menguasai usaha dari hulu ke hilir, menguasai teknologi produksi dan manajemen usaha modern.

Pertanyannya, kenapa mereka tidak digolongkan juga dalam ekonomi kerakyatan? Karena jumlahnya hanya sedikit sehingga tidak merupakan representasi dari kondisi ekonomi rakyat yang sebenarnya. Atau dengan kata lain, usaha ekonomi yang diragakan bernilai ekstrim terhadap totalitas ekonomi nasional. Golongan yang kedua ini biasanya (walaupun tidak semua) lebih banyak tumbuh karena mampu membangun partner usaha yang baik dengan penguasa sehingga memperoleh berbagai bentuk kemudahan usaha dan insentif serta proteksi bisnis. Mereka lahir dan berkembang dalam suatu sistem ekonomi yang selama ini lebih menekankan pada peran negara yang dikukuhkan (salah satunya) melalui pengontrolan perusahaan swasta dengan rezim insentif yang memihak serta membangun hubungan istimewa dengan pengusaha-pengusaha yang besar yang melahirkan praktik-praktik anti persaingan.

Lahirnya sejumlah pengusaha besar (konglomerat) yang bukan merupakan hasil derivasi dari kemampuan manajemen bisnis yang baik menyebabkan fondasi ekonomi nasional yang dibangun berstruktur rapuh terhadap persaingan pasar. Mereka tidak bisa diandalkan untuk menopang perekonomian nasional dalam sistem ekonomi pasar. Padahal ekonomi pasar diperlukan untuk menentukan harga yang tepat (*price right*) untuk menentukan posisi tawar-menawar yangimbang. Yang patut mendapat kesalahan terhadap kegagalan pembangunan ekonomi nasional selama rezim Orde Baru adalah implementasi kebijakan pembangunan ekonomi nasional yang tidak tepat dalam sistem ekonomi pasar, bukan ekonomi pasar itu sendiri.

Ekonomi pasar di Indonesia merupakan kenyataan yang tidak bisa dihindari. Pengalaman pembangunan ekonomi Indonesia yang dijalankan berdasarkan mekanisme pasar sering tidak berjalan dengan baik, khususnya sejak masa Orde Baru. Kegagalan pembangunan ekonomi yang diragakan berdasarkan mekanisme pasar ini antara lain karena kegagalan pasar itu sendiri, intervensi pemerintah yang tidak benar, tidak efektifnya pasar tersebut berjalan, dan adanya pengaruh eksternal. Kemudian sejak sidang istimewa (SI) 1998, dihasilkan suatu TAP MPR mengenai Demokrasi Ekonomi, yang antara lain berisikan tentang keberpihakan yang sangat kuat terhadap usaha kecil-menengah serta koperasi. Keputusan politik ini sebenarnya menandai suatu babak baru pembangunan ekonomi nasional dengan perspektif yang baru, di mana bangun ekonomi yang mendominasi regaan struktur ekonomi nasional mendapat tempat tersendiri. Komitmen pemerintah untuk mengurangi gap penguasaan aset ekonomi antara sebagian besar pelaku ekonomi di tingkat rakyat dan sebagian kecil pengusaha besar (konglomerat), perlu mendapat dukungan dari berbagai pihak. Hasil yang diharapkan adalah terciptanya struktur ekonomi yang berimbang antar pelaku ekonomi dalam negeri, demi mengamankan pencapaian target pertumbuhan (*growth*).

Kegagalan kebijakan pembangunan ekonomi nasional masa Orde Baru dengan keberpihakan yang berlebihan terhadap kelompok pengusaha besar perlu dirubah. Sudah saatnya dan cukup adil jika kekuatan ekonomi rakyat, pengusaha kecil-menengah dan bangun usaha koperasi mendapat kesempatan secara ekonomi untuk berkembang sekaligus mengejar ketertinggalan yang selama ini

mewarnai buruknya tampilan struktur ekonomi nasional. Hal yang masih kurang jelas dalam TAP MPR dimaksud adalah apakah perspektif pembangunan nasional dengan keberpihakan kepada usaha kecil-menengah dan koperasi ini masih dijalankan melalui mekanisme pasar? Dalam arti apakah intervensi pemerintah dalam bentuk keberpihakan kepada usaha kecil-menengah dan koperasi ini adalah benar-benar merupakan *affirmative action* untuk memperbaiki distorsi pasar yang selama ini terjadi karena bentuk campur tangan pemerintah dalam pasar yang tidak benar? Ataukah pemerintah mulai ragu dengan bekerjanya mekanisme pasar itu sendiri sehingga berupaya untuk meninggalkannya dan mencoba merujuk pada suatu mekanisme sistem ekonomi yang baru? Nampaknya kita semua berada pada pilahan yang dilematis. Mau meninggalkan mekanisme pasar dalam sistem ekonomi nasional, kita masih ragu-ragu, karena pengalaman keberhasilan pembangunan ekonomi negara-negara maju saat ini selalu merujuk pada bekerjanya mekanisme pasar. Mau merujuk pada bekerja suatu mekanisme yang baru (apapun namanya), dalam praktiknya belum ada satu negarapun yang cukup berpengalaman serta yang paling penting menunjukkan keberhasilan nyata, bahkan kita sendiri belum berpengalaman (ibarat membeli kucing dalam karung). Bukti keragu-raguan ini tercermin dalam TAP MPR hasil sidang istimewa itu sendiri, dimana demokrasi ekonomi nasional tidak semata-mata dijalankan dengan keberpihakan habis-habisan pada usaha kecil-menengah dan koperasi, tapi perusahaan swasta besar dan BUMN tetap mendapat tempat bahkan mempunyai peran yang sangat strategis.

Sebenarnya keragu-raguan ini tidak perlu terjadi, jika kita semua jernih melihat dan jujur untuk mengakui bahwa kegagalan-kegagalan pembangunan ekonomi nasional selama ini terjadi bukan disebabkan oleh karena ketidakmampuan mekanisme pasar mendukung keberhasilan pembangunan ekonomi nasional, tetapi lebih disebabkan karena pasar sendiri tidak diberi kesempatan untuk bekerja secara baik. Bentuk campur tangan pemerintah (Orde Baru) yang seharusnya diarahkan untuk menjamin bekerjanya mekanisme pasar guna mendukung keberhasilan pembangunan ekonomi nasional, ternyata dalam praktiknya lebih diarahkan pada keberpihakan yang berlebihan pada pengusaha besar (konglomerat) dalam bentuk insentif maupun regim proteksi yang ekstrim. Pengalaman pembangunan ekonomi nasional dengan kebijakan proteksi bagi kelompok industri tertentu (yang diasumsikan sebagai *infant industry*) dan diharapkan akan menjadi “lokomotif “ yang akan menarik gerbong ekonomi lainnya, pada akhirnya bermuara pada *incapability* dan *inefficiency* dari industri yang bersangkutan (contoh kebijakan pengembangan industri otomotif). Periode waktu yang telah ditetapkan untuk berkembang menjadi suatu bisnis yang besar dalam skala dan skop serta melibatkan sejumlah besar pelaku ekonomi di dalamnya, menjadi tidak bermakna saat dihadapkan pada kenyataan bahwa bisnis yang bersangkutan masih tetap berada pada level perkembangan “bayi”, karena dimanjakan oleh berbagai insentif dan berbagai bentuk proteksi.

Jadi yang salah selama ini bukan mekanisme pasar, tetapi kurang adanya *affirmative action* yang jelas oleh pemerintah demi menjamin bekerjanya mekanisme pasar. Yang disebut dengan *affirmative action* seharusnya lebih ditujukan pada ekonomi rakyat dan *disadvantage group* (sebagian besar

rakyat kecil di desa), bukan sebaliknya pada konglomerat. Kalau begitu logikanya, maka kurang ada justifikasi logis yang jelas untuk mengabaikan bekerjanya mekanisme pasar dalam mendukung keberhasilan pembangunan ekonomi nasional. Perlu dicatat, bahwa disamping obyek keberpihakan selama pemerintah Orde baru dalam kebijakan ekonomi nasionalnya salah alamat, pemerintah sendiri kurang mempunyai acuan yang jelas tentang kapan seharusnya *phasing-out process* diintrodusir dalam tahapan intervensi, demi mengkreasi bekerjanya mekanisme pasar dalam program pembangunan ekonomi nasional. Akibatnya tidak terjadi proses pendewasaan (*maturity*) terhadap obyek keberpihakan (dalam mekanisme pasar) untuk mengambil peran sebagai lokomotif keberhasilan pembangunan ekonomi nasional.

Pertanyaan selanjutnya adalah apa yang salah atau kurang sempurna dengan konsep ekonomi kerakyatan? Ini butuh komitmen politik untuk menjalankan *affirmative action policy* pada usaha kecil-menengah dan koperasi yang diambil oleh pemerintah sesuai dengan tuntutan TAP MPR. Pembangunan harus dikembangkan dengan berbasiskan ekonomi domestik (bila perlu pada daerah kabupaten/kota) dengan tingkat kemandirian yang tinggi, kepercayaan diri dan kesetaraan, meluasnya kesempatan berusaha dan pendapatan, partisipatif, adanya persaingan yang sehat, keterbukaan/demokratis, dan pemerataan yang berkeadilan. Semua ini merupakan ciri-ciri dari ekonomi kerakyatan yang kita tuju bersama (Prawirokusumo, 2001).

Secara empirik ekonomi Indonesia sebenarnya adalah berbasis ekonomi rakyat. Ekonomi rakyat (banyak) mencakup 99% dari total jumlah unit usaha (business entity), menyediakan sekitar 80% kesempatan kerja, melakukan lebih dari 65 % kegiatan distribusi, dan melakukan kegiatan produksi bagi sekitar 55 % produk dan jasa yang dibutuhkan masyarakat, serta tersebar merata diseluruh wilayah Indonesia. Hanya saja, ketimpangan distribusi aset produktif (formal) – yang sekitar 65 %-nya dikuasai oleh 1 % pelaku usaha terbesar – menyebabkan kontribusi nilai produksi (GDP) dan ekspor kegiatan ekonomi rakyat relatif lebih kecil. Peran ekonomi rakyat juga teraktualisasi pada masa krisis multidimensi saat ini. Jika memang disepakati bahwa pertumbuhan ekonomi tahun 2000 sebesar 4,5 % terutama disebabkan oleh tarikan konsumsi, baik konsumsi domestik maupun konsumsi asing (ekspor) – terutama karena kegiatan investasi dan pengeluaran pemerintah yang sangat terbatas – maka dapat diduga bahwa peran ekonomi rakyat sangat signifikan. Hal ini tersebut didasari oleh argumentasi bahwa rumah tangga yang menggantungkan kehidupannya dari kegiatan ekonomi rakyat adalah konsumen terbesar, bahkan bagi produk yang dihasilkan kegiatan ekonomi besar. Daya produktif kegiatan ekonomi rakyatlah yang mampu mendorong peningkatan konsumsi, termasuk terjaga maraknya berbagai kegiatan ‘masal’ dari ekonomi riil – seperti mudik lebaran dan naik haji. Indikasi lain dapat pula ditunjukkan oleh peningkatan kegiatan (tabungan dan penyaluran kredit) hampir diseluruh lembaga keuangan mikro, peningkatan penjualan kendaraan bermotor roda dua, peningkatan jumlah berbagai produk pertanian, dan sebagainya.

Pengembangan ekonomi rakyat hendaknya dilaksanakan dengan benar-benar memberi perhatian utama kepada rakyat kecil lewat program-program operasional yang nyata dan mampu merangsang kegiatan ekonomi produktif di

tingkat rakyat sekaligus memupuk jiwa kewirausahaan. Tidak dapat disangkal bahwa membangun ekonomi rakyat membutuhkan komitmen politik (*political will*), tetapi menyamakan ekonomi kerakyatan dengan praktek membagi-bagi uang kepada rakyat kecil adalah sesuatu kekeliruan besar dalam perspektif ekonomi kerakyatan yang benar. Praktek membagi-bagi uang kepada rakyat kecil sangat tidak menguntungkan pihak manapun, termasuk rakyat kecil sendiri, kecuali hanya menimbulkan salah urus seperti kasus alokasi Bantuan Langsung Tunai kompensasi kenaikan BBM.

Pendekatan seperti ini jelas sangat berbeda dengan apa yang dimaksud dengan *affirmative action*. Aksi membagi-bagi uang secara tidak sadar menyebabkan usaha kecil-menengah dan koperasi yang selama ini tidak berdaya untuk bersaing dalam suatu mekanisme pasar, menjadi sangat tergantung pada aksi dimaksud. Sebenarnya yang harus ada pada tangan obyek *affirmative action* adalah kesempatan untuk berkembang dalam suatu mekanisme pasar yang sehat, bukan *cash money/cash material*. Jika pemahaman ini tidak dibangun sejak awal, maka saya khawatir cerita keberpihakan yang salah selama masa orde baru kembali akan terulang. Tidak terjadi proses pendewasaan (*maturity*) dalam ragaan bisnis usaha kecil-menengah dan koperasi yang menjadi target *affirmative action policy*. Bahkan sangat mungkin terjadi suatu proses yang bersifat *counter-productive*, karena asumsi awal yang dianut adalah usaha kecil-menengah dan koperasi yang merupakan ciri ekonomi kerakyatan Indonesia tumbuh secara natural karena adanya sejumlah potensi ekonomi disekelilingnya. Mulanya mereka tumbuh tanpa adanya insentif artifisial apapun, atau dengan kata lain hanya mengandalkan naluri usaha dan kelimpahan sumberdaya alam, sumberdaya manusia, serta peluang pasar. Modal dasar yang dimiliki inilah yang seharusnya ditumbuhkembangkan dalam suatu mekanisme pasar yang sehat. Bukan sebaliknya ditiadakan dengan menciptakan ketergantungan model baru pada kebijakan keberpihakan dimaksud.

Pemerintah harus mempunyai ancangan yang pasti tentang kapan seharusnya pemerintah mengurangi bentuk campur tangan dalam *affirmative action policy*-nya, untuk mendorong ekonomi kerakyatan berkembang secara sehat. Oleh karena itu, diperlukan adanya kajian ekonomi yang akurat tentang *timing* dan *process* di mana pemerintah harus mengurangi bentuk keberpihakannya pada usaha kecil-menengah dan koperasi dalam pembangunan ekonomi rakyat. Isu ini perlu mendapat perhatian tersendiri, karena sampai saat ini masih banyak pihak (di luar UKM dan Koperasi) yang memanfaatkan momen keberpihakan pemerintah ini sebagai *free-rider*. Justru kelompok ini yang enggan mendorong adanya proses *phasing-out* untuk mengkerasi mekanisme pasar yang sehat dalam rangka mendorong keberhasilan program ekonomi kerakyatan. Kita semua masih mengarahkan seluruh energi untuk mendukung program keberpihakan pemerintah pada UKM dan koperasi sesuai dengan tuntutan TAP MPR maupun agenda pemerintah baru. Tapi kita lupa bahwa ada tahapan lainnya yang penting dalam program keberpihakan dimaksud, yaitu *phasing-out process* yang harus pula dipersiapkan sejak awal. Kalau tidak, maka sekali lagi kita akan mengulangi kegagalan yang sama seperti apa yang terjadi selama masa Orde Baru.

Box 5.1: Ketika Kampung Halaman Tak Lagi Menjanjikan

SEBUAH rumah bergaya Spanyol milik Subiyanto (38) di Desa Bandung, Kecamatan Playen, Kabupaten Gunung Kidul, telah dipersiapkan untuk menyambut 1 Syawal 1425 H. Gema takbir belum berkumandang, namun orang-orang desa sudah mulai membuat ketupat. Beberapa anak muda sedang menata lapangan desa, membuat garis-garis saf untuk shalat Ied. Sejak 16 tahun lalu Subiyanto merantau ke Jakarta. Ia bekerja di sebuah pertokoan di Kramat Jati. Pekerjaannya bukan merupakan pilihan. Ketiga anaknya yang masih duduk di bangku sekolah masih membutuhkan biaya. Padahal, ia merupakan satu-satunya sumber penghasilan keluarga. "Saya tidak memiliki lahan secuil pun, modal, atau keterampilan lain," katanya.

Subiyanto ingin berhenti bekerja di Jakarta jika anak-anaknya sudah menyelesaikan pendidikan minimal setingkat sekolah menengah atas. "Saya ingin anak saya berpendidikan, tidak seperti saya yang hanya lulus SMP."

Kisah serupa dialami Suparti (30), perempuan asal Desa Ponjong, Kecamatan Ponjong, Gunung Kidul. Sejak lulus madrasah tsanawiyah (setingkat SLTP), ia tidak tahu harus bekerja apa di desa. Tanpa keterampilan yang memadai, ia bekerja sebagai pembantu rumah tangga di Jakarta. Dengan gaji lebih dari dua kali Upah Minimal Provinsi (UMP) DI Yogyakarta, ia mengaku puas bisa membiayai hidup ibunya di kampung.

Lain Subiyanto dan Suparti, lain pula Galih (20). Pemuda dari Desa Bandung itu sejak lulus sekolah menengah kejuruan (SMK) tahun lalu memutuskan bekerja di sebuah perusahaan alat elektronik di Jakarta. Dengan penghasilan hampir Rp 1 juta rupiah per bulan, ia merasa lebih puas daripada bekerja sebagai buruh tani, sopir, atau kenek angkot seperti yang dilakukan pemuda yang masih bertahan di desa. Galih merupakan tenaga terampil yang mempunyai basis pendidikan teknik yang didapat dari bangku SMK. "Saya punya keterampilan teknik mesin sehingga bisa bekerja sebagai operator di perusahaan," kata pemuda yang juga pernah bekerja di perusahaan industri makanan ringan itu. Sekarang kebanyakan pemuda yang ingin ke Jakarta mempersiapkan diri dengan menempuh pendidikan keterampilan di sekolah kejuruan.

DESA Bandung dan Ponjong sejak dulu merupakan contoh desa yang produktif menghasilkan perantau. Ratusan penduduk desa mengadu keberuntungan ke kota-kota besar. Angka ini semakin bertambah setiap tahun untuk tenaga terampil dan nonterampil. Kepala Desa Ponjong Hasyim mengatakan, jumlah penduduk yang bekerja di kota-kota besar tidak bisa dihitung pasti karena di antara mereka banyak yang keluar tanpa melapor ke pemerintah desa. Dari 55.000 penduduk Kecamatan Ponjong, sekitar 30 persennya merupakan perantau di kota-kota besar. "Namun, berapa besar uang yang masuk ke kecamatan tersebut tidak bisa dipantau," ujar Camat Ponjong Haryo Ambar Suwardi.

Para perantau itu memberikan kontribusi besar dalam pembangunan di daerah. "Tidak pernah satu pun yang menolak sumbangan untuk pembangunan,"

kata Haryo menandakan. Setiap tahun, sebesar Rp 50-70 miliar masuk ke Gunung Kidul. Sayangnya, sebagian besar aliran uang tersebut digunakan untuk kepentingan konsumtif, bukan produktif.

LAPANGAN kerja industrial yang sangat terbatas di pedesaan Gunung Kidul menjadi alasan klasik bagi pemuda desa untuk mencari pekerjaan yang menjanjikan di kota besar. Kisah para perantau memang tidak bisa lepas dari cerita lama tentang ketimpangan pembangunan ekonomi antara perkotaan dan pedesaan. Bagi perantau yang berhasil, desa hanya kampung halaman yang tidak lagi menjanjikan untuk mengubah nasib mereka.

Gema hiruk-pikuk Jakarta dengan janji kemakmuran memang selalu terdengar setiap Lebaran di Gunung Kidul. Banyak pemuda desa yang memimpikan kemegahan Ibu Kota. Namun, saat takbir berkumandang, mereka percaya bahwa Tuhan di atas segalanya. (Jo6/Jo9)

Sumber: Kompas, 18 November 2004

Kondisi Ekonomi Rakyat

Sejauh ini sudah banyak pemikiran dan tindakan yang berupaya keras mendongkrak perekonomian rakyat di aras desa. Yang paling banyak dipikirkan dan dilakukan adalah pengembangan usaha kecil-menengah, koperasi dan keuangan mikro (*micro finance*), diversifikasi usaha tani, dan lain-lain. Pada umumnya upaya-upaya pengembangan ekonomi itu berbasis pada masyarakat, digerakkan sendiri oleh masyarakat, sebagian memperoleh dukungan dari NGOs maupun pemerintah. Jim Ife (1996) malah menyebut koperasi, *credit unions* maupun bank komunitas yang digerakkan oleh masyarakat itu merupakan pembangunan ekonomi masyarakat (*community economic development*) yang berhaluan radikal karena bentuk-bentuk ekonomi itu merupakan alternatif dari kapitalisme, masyarakat bergerak secara mandiri dan berbasis lokal (*locally-based economy*). Pengalaman Grameen Bank di Bangladesh, *credit union* di Kalimantan Barat yang digerakkan oleh Pancur Kasih, maupun koperasi yang bertebaran di setiap tempat di Indonesia merupakan bentuk-bentuk pengembangan ekonomi yang berbasis masyarakat itu.

Usaha Kecil Menengah (UKM) merupakan jenis usaha ekonomi rakyat yang perlu memperoleh perhatian serius. Usaha kecil dan menengah (UKM) merupakan salah satu bagian penting dari perekonomian di Indonesia, termasuk masyarakat desa. Sebagai gambaran, kendati sumbangannya dalam output nasional (PDRB) hanya 56,7 persen dan dalam ekspor nonmigas hanya 15 persen, namun UKM memberi kontribusi sekitar 99 persen dalam jumlah badan usaha di Indonesia serta mempunyai andil 99,6 persen dalam penyerapan tenaga kerja (*Kompas*, 14/12/2001). Namun, dalam kenyataannya selama ini UKM kurang mendapatkan perhatian. Dapat dikatakan bahwa kesadaran akan pentingnya UKM dapat dikatakan barulah muncul belakangan ini saja.

Setidaknya terdapat tiga alasan yang mendasari negara berkembang belakangan ini memandang penting keberadaan UKM (Berry, dkk, 2001). Alasan *pertama* adalah karena kinerja UKM cenderung lebih baik dalam hal menghasilkan tenaga kerja yang produktif. *Kedua*, sebagai bagian dari

dinamikanya, UKM sering mencapai peningkatan produktivitasnya melalui investasi dan perubahan teknologi. *Ketiga* adalah karena sering diyakini bahwa UKM memiliki keunggulan dalam hal fleksibilitas ketimbang usaha besar. Kuncoro (2000a) juga menyebutkan bahwa usaha kecil dan usaha rumah tangga di Indonesia telah memainkan peran penting dalam menyerap tenaga kerja, meningkatkan jumlah unit usaha dan mendukung pendapatan rumah tangga.

Alasan yang ketiga di atas sangat relevan dalam konteks Indonesia yang tengah mengalami krisis ekonomi. Aspek fleksibilitas tersebut menarik pula dihubungkan dengan hasil studi Akatiga berdasarkan survei di Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Sulawesi Utara dan Sumatra Utara. Temuan Akatiga menunjukkan bahwa usaha kecil di Jawa lebih menderita akibat krisis daripada luar Jawa, begitu pula yang di perkotaan bila dibandingkan dengan yang di pedesaan. Sementara berdasarkan data PDRB, krisis ekonomi telah menyebabkan sejumlah provinsi di Jawa mengalami kontraksi ekonomi yang lebih besar ketimbang daerah-daerah lain di Indonesia. Lima provinsi di Jawa seluruhnya adalah lima besar provinsi di Indonesia yang mengalami kemerosotan ekonomi terparah. Pada tahun 1998, saat ekonomi Indonesia mengalami kontraksi terparah, hanya Papua yang memiliki pertumbuhan ekonomi masih positif sedangkan provinsi-provinsi lainnya mengalami kontraksi. Pada tahun tersebut, seluruh provinsi di pulau Jawa mengalami kontraksi ekonomi yang jauh lebih parah daripada provinsi-provinsi lainnya (Akita dan Alisjahbana, 2002).

Krisis ekonomi tentu telah menyulitkan masyarakat. Dalam hal ini bukanlah hal yang mengejutkan kalau pengangguran, hilangnya penghasilan serta kesulitan memenuhi kebutuhan pokok merupakan persoalan-persoalan sosial yang sangat dirasakan masyarakat sebagai akibat dari krisis ekonomi. Hasil survei yang dilakukan Bank Dunia bekerjasama dengan Ford Foundation dan Badan Pusat Statistik (September-Oktober 1998) menegaskan bahwa ketiga persoalan itu oleh masyarakat ditempatkan sebagai persoalan prioritas atau harus segera mendapatkan penyelesaian (Watterberg dkk, 1999). Dengan kata lain, ketiga hal itu merupakan persoalan sangat pelik yang dihadapi masyarakat pada umumnya.

Kondisi ketenagakerjaan pada masa krisis kiranya dapat memberikan gambaran dampak sosial dari krisis ekonomi. Tingkat pengangguran mengalami kenaikan dari 4,9 persen pada tahun 1996 menjadi 6,1 persen pada tahun 2000. Krisis ekonomi juga telah membalikkan tren formalisasi ekonomi sebagaimana tampak dari berkurangnya pangsa pekerja sektor formal menjadi 35,1. Dengan kata lain, peran sektor informal menjadi terasa penting dalam periode krisis ekonomi. Sektor informal sendiri merupakan sektor dimana sebagian besar tenaga kerja Indonesia berada.

Belakangan ini banyak diungkapkan bahwa UKM memiliki peran penting bagi masyarakat di tengah krisis ekonomi. Dengan memupuk UKM diyakini pula akan dapat dicapai pemulihan ekonomi (*Kompas*, 14/12/2001). Hal serupa juga berlaku bagi sektor informal. Usaha kecil sendiri pada dasarnya sebagian besar bersifat informal dan karena itu relatif mudah untuk dimasuki oleh pelaku-pelaku usaha yang baru. Pendapat mengenai peran UKM atau sektor informal tersebut ada benarnya setidaknya bila dikaitkan dengan perannya dalam

meminimalkan dampak sosial dari krisis ekonomi khususnya persoalan pengangguran dan hilangnya penghasilan masyarakat.

UKM boleh dikatakan merupakan salah satu solusi masyarakat untuk tetap bertahan dalam menghadapi krisis yakni dengan melibatkan diri dalam aktivitas usaha kecil terutama yang berkarakteristik informal. Dengan hal ini maka persoalan pengangguran sedikit banyak dapat tertolong dan implikasinya adalah juga dalam hal pendapatan. Bagaimana dengan anjloknya pendapatan masyarakat yang tentu saja mengurangi daya beli masyarakat terhadap produk-produk yang sebelumnya banyak disuplai oleh usaha berskala besar? Bukan tidak mungkin produk-produk UKM justru menjadi substitusi bagi produk-produk usaha besar yang mengalami kebangkrutan atau setidaknya masa-masa sulit akibat krisis ekonomi. Jika demikian halnya maka kecenderungan tersebut sekaligus juga merupakan respon terhadap merosotnya daya beli masyarakat.

Di luar UKM, lembaga keuangan mikro (LKM) juga merupakan penyokong ekonomi rakyat yang harus dikembangkan terus. Keuangan mikro merupakan hal yang sangat strategis bagi pengembangan ekonomi rakyat. LKM adalah lembaga keuangan yang memfokuskan diri melayani pengusaha mikro, terlepas dari besar kecil dari LKM tersebut. Mengapa LKM ada? Lembaga keuangan (bank) pada umumnya jarang menyentuh sektor yang marjinal ini. Jadi letak soalnya bukan besar kecilnya LKM, namun pada fungsi (*core competence*) dari keberadaan LKM. Bila LKM melayani sektor usaha menengah atau besar, ia sudah tak bisa dikatakan LKM. Semakin besar LKM asal sesuai fungsinya tentu patut didukung, sebab akan melayani semakin banyak pula pengusaha mikro (masyarakat miskin). Sebagai contoh saja, di Bangladesh terdapat banyak LKM yang melayani pengusaha mikro (client) dengan jumlah sangat besar. Ambil contoh saja, BRAC (3,5 juta client), Grameen (2,5 juta client), ASA (2,5 juta client), Proshika (1,7 juta client), dll. Di Indonesia, sekitar 39 juta usaha mikro, artinya 98% dari seluruh entitas usaha di Indonesia, masih menunggu akses keuangan mikro (Tambunan, 2002). Anggaplah bila kebutuhan kredit usaha mikro berkisar Rp 1 juta, maka kebutuhan dana bagi keuangan mikro sebesar Rp 39 triliun. Tentu, sebuah jumlah yang tidak kecil.

Secara empirik usaha mikro sangat sulit mengakses ke perbankan. Disamping sulit memenuhi persyaratan (5 C), ongkos administrasinya juga sangat mahal. Taruhlah dengan dana Rp 1 milyar, lebih baik melayani kredit bagi satu orang, daripada melayani seribu orang dengan kredit masing-masing Rp 1 juta. Keberadaan lembaga keuangan mikro (LKM) menjadi sumber modal bagi para pengusaha mikro. LKM merupakan kelembagaan yang memfokuskan diri melayani para pengusaha mikro. LKM sebenarnya sudah lama ada di masyarakat, namun jumlahnya terlalu kecil bila dibandingkan kebutuhan para pengusaha mikro.

Menurut kategori Bank Indonesia, LKM dibagi yang berwujud bank serta non bank. Untuk yang berwujud bank adalah BRI Unit Desa, BPR dan BKD (Badan Kredit Desa). Sedangkan yang bersifat non bank adalah koperasi simpan pinjam (KSP), lembaga dana kredit pedesaan (LDKP), baitul mal wattanwil (BMT), lembaga swadaya masyarakat (LSM), arisan, pola pembiayaan Grameen, pola pembiayaan ASA, kelompok swadaya masyarakat (KSM), *credit union*, dll. Meski BRI dan BPR dikategorikan sebagai LKM, namun akibat persyaratan

peminjaman menggunakan metode bank konvensional, pengusaha mikro kebanyakan masih kesulitan mengakses.

Merujuk catatan Bisnis Indonesia (13 Januari 2003), dari LKM non bank yang berjumlah sekitar 9.000 unit, pinjaman yang tersalurkan ke masyarakat baru berjumlah Rp 2,53 triliun. Artinya, pelaku usaha yang sudah memperoleh kesempatan mengakses sumber pembiayaan mikro baru 6,65%. Jumlah tersebut tentunya masih sangat kecil, sebab hanya melayani 2,5 juta dari 39 juta pengusaha mikro. Tak mengherankan, berdasar kajian Kantor Mennekop & UKM, paling tidak dibutuhkan 8.000 unit LKM baru sehingga mampu melayani masyarakat miskin yang berjumlah hampir 40 juta, untuk mendukung target pertumbuhan ekonomi 5% tahun ini.

Melihat peran yang strategis dari LKM, kini keberadaannya akan diakui secara formal oleh pemerintah. Sinyal ini ditunjukkan dengan digodoknya RUU LKM oleh Bank Indonesia, yang menyiapkan bersama dengan departemen keuangan. Tentu hal ini patut disambut gembira, sebab LKM yang bersifat non formal diperkirakan berjumlah 2/3 dari seluruh LKM non bank. Belum diakuinya keberadaan LKM non formal secara legal, membuat keraguan bagi pelakunya untuk mengembangkan diri secara maksimal. Ditakutkan, keberadaan LKM akan "diganggu" oleh aparat keamanan atau aparat pemerintah setempat. Disamping itu, akibat statusnya yang belum legal, membuat kerjasama dengan pihak-pihak lain ataupun mencari investor menjadi lebih sulit.

Namun sinyal akan diakuinya keberadaan LKM non formal juga membuat kegelisahan bagi pelakunya. Ditakutkan, dengan adanya peraturan justru akan menghambat kiprah mereka. Trauma akan pengalaman buruk masa Orde Baru, tentu masih sulit dilepaskan. Pada masa lalu, peraturan bukannya dimaksudkan untuk mempermudah, namun justru malahan mempersulit kiprah masyarakat. Dilema ini, tentu harus dicarikan jalan keluarnya. Berbagai kegelisahan dan ketakutan bukanlah untuk dihindari, namun justru harus dipelajari secara mendalam, supaya dapat dicarikan solusinya. Oleh sebab itu terutama bagi pembuat RUU LKM, tentu perlu melakukan studi yang mendalam terhadap berbagai LKM yang telah ada. Sebab meski mempunyai tujuan baik, namun bila tak mengetahui duduk persoalannya bisa jadi justru akan merepotkan.

Filosofi peraturan bagi LKM seharusnya mengakui, melindungi, memfasilitasi dan mendorong LKM agar dapat berkembang, sehingga dapat melayani pengusaha mikro lebih banyak. Disamping itu prinsip subsidiaritas harus dijaga, yaitu fungsi yang dapat dilakukan di bawahnya tak perlu diambil alih oleh yang di atasnya. Hal itu dimaksudkan supaya yang berada di bawah akan semakin berdaya, sementara yang di atasnya juga akan mengurus yang sesuai levelnya. Dengan demikian, keduanya akan berkembang sesuai dengan level yang dimainkan (*level of playing field*).

Di luar UKM dan LKM, koperasi merupakan soko guru ekonomi rakyat Indonesia, termasuk rakyat di desa. Koperasi sebagai suatu gerakan dunia telah membuktikan diri dalam melawan ketidakadilan pasar karena hadirnya ketidaksempurnaan pasar. Bahkan cukup banyak contoh bukti keberhasilan koperasi dalam membangun posisi tawar bersama dalam berbagai konstelasi perundingan, baik dalam tingkatan bisnis mikro hingga tingkatan kesepakatan internasional. Oleh karena itu banyak pemerintah di dunia yang menganggap adanya persamaan tujuan negara dan tujuan koperasi sehingga dapat bekerjasama.

Meskipun demikian di Indonesia sejarah pengenalan koperasi didorong oleh keyakinan para Bapak Bangsa untuk mengantar perekonomian Bangsa Indonesia menuju pada suatu

kemakmuran dalam kebersamaan dengan semboyan "makmur dalam kebersamaan dan bersama dalam kemakmuran". Kondisi obyektif yang hidup dan pengetahuan masyarakat kita hingga tiga dasawarsa setelah kemerdekaan memang memaksa kita untuk memilih menggunakan cara itu. Persoalan pengembangan koperasi di Indonesia sering dicemooh seolah sedang menegakan benang basah. Pemerintah di negara-negara berkembang memainkan peran ganda dalam pengembangan koperasi dalam fungsi *regulatory* dan *development*. Tidak jarang peran *development* justru tidak mendewasakan koperasi.

Koperasi sejak kelahirannya disadari sebagai suatu upaya untuk menolong diri sendiri secara bersama-sama. Oleh karena itu dasar "*self help and cooperation*" selalu disebut bersama-sama sebagai dasar pendirian koperasi. Sejak akhir abad yang lalu gerakan koperasi dunia kembali memperbaharui tekadnya dengan menyatakan keharusan untuk kembali pada jati diri yang berupa nilai-nilai dan nilai etik serta prinsip-prinsip koperasi, sembari menyatakan diri sebagai badan usaha dengan pengelolaan demokratis dan pengawasan bersama atas keanggotaan yang terbuka dan sukarela. Menghadapi milenium baru dan globalisasi kembali menegaskan pentingnya nilai etik yang harus dijunjung tinggi berupa: kejujuran, keterbukaan, tanggung jawab sosial dan kepedulian kepada pihak lain (*honesty, openness, social responsibility and caring for others*) (ICA, 1995). Runtuhnya rejim sosialis Blok-Timur dan kemajuan di bagian dunia lainnya seperti Afrika telah menjadikan gerakan koperasi dunia kini praktis sudah menjangkau semua negara di dunia, sehingga telah menyatu secara utuh. Kini keyakinan tentang jalan koperasi itu telah menemukan bentuk gerakan global.

Koperasi Indonesia memang tidak tumbuh secemerlang sejarah koperasi di Barat dan sebagian lain tidak berhasil ditumbuhkan dengan percepatan yang beriringan dengan kepentingan program pembangunan lainnya oleh pemerintah. Krisis ekonomi telah memberikan pelajaran baru, bahwa ketika pemerintah tidak berdaya lagi dan tidak memungkinkan untuk mengembangkan intervensi melalui program yang dilewatkan koperasi justru terkuak kekuatan swadaya koperasi. Di bawah arus rasionalisasi subsidi dan independensi perbankan ternyata koperasi mampu menyumbang sepertiga pasar kredit mikro di tanah air yang sangat dibutuhkan masyarakat luas secara produktif dan kompetitif. Bahkan koperasi masih mampu menjangkau pelayanan kepada lebih dari 11 juta nasabah, jauh diatas kemampuan kepiawaian perbankan yang megah sekalipun. Namun demikian karakter koperasi Indonesia yang kecil-kecil dan tidak bersatu dalam suatu sistem koperasi menjadikannya tidak terlihat perannya yang begitu nyata.

Menyambut pengeseran tatanan ekonomi dunia yang terbuka dan bersaing secara ketat, gerakan koperasi dunia telah menetapkan prinsip dasar untuk membangun tindakan bersama. Tindakan bersama tersebut terdiri dari tujuh garis perjuangan sebagai berikut. *Pertama*, koperasi akan mampu berperan secara baik kepada masyarakat ketika koperasi secara benar berjalan sesuai jati dirinya sebagai suatu organisasi otonom, lembaga yang diawasi anggotanya dan bila mereka tetap berpegang pada nilai dan prinsip koperasi. *Kedua*, potensi koperasi dapat diwujudkan semaksimal mungkin hanya bila kekhususan koperasi dihormati dalam peraturan perundangan. *Ketiga*, koperasi dapat mencapai tujuannya bila mereka diakui keberadaannya dan aktifitasnya. *Keempat*, koperasi dapat hidup seperti layaknya perusahaan lainnya bila terjadi "fair playing field". *Kelima*, pemerintah harus memberikan aturan main yang

jelas, tetapi koperasi dapat dan harus mengatur dirinya sendiri di dalam lingkungan mereka (self-regulation). Keenam, koperasi adalah milik anggota dimana saham adalah modal dasar, sehingga mereka harus mengembangkan sumberdayanya dengan tidak mengancam identitas dan jatidirinya. Ketujuh, bantuan pengembangan dapat berarti penting bagi pertumbuhan koperasi, namun akan lebih efektif bila dipandang sebagai kemitraan dengan menjunjung tinggi hakekat koperasi dan diselenggarakan dalam kerangka jaringan (Noer Sutrisno, 2003).

Bagi koperasi Indonesia membangun kesejahteraan dalam kebersamaan telah cukup memiliki kekuatan dasar kekuatan gerakan. Daerah otonom harus menjadi basis penyatuan kekuatan koperasi untuk menjaga keseimbangan antara kebutuhan lokal dan arus pengaliran surplus dari bawah. Ada baiknya koperasi Indonesia melihat kembali hasil kongres 1947 untuk melihat basis penguatan koperasi pada tiga pilar kredit, produksi dan konsumsi (Adakah keberanian melakukan restrukturisasi koperasi oleh gerakan koperasi sendiri?) Dengan mengembalikan koperasi pada fungsinya (sebagai gerakan ekonomi rakyat) atas prinsip dan nilai dasarnya, koperasi akan semakin mampu menampilkan wajah yang sesungguhnya menuju keadaan "bersama dalam kesejahteraan" dan "sejahtera dalam kebersamaan".

Pertumbuhan yang Berkelanjutan

Pemikiran pembaharuan desa sangat anti pertumbuhan yang dijalankan oleh developmentalisme, karena pertumbuhan model ini telah menciptakan ketimpangan, involusi desa, dan tidak peka terhadap keberlanjutan sosial dan lingkungan. Pertumbuhan yang sudah berjalan selama puluhan tahun menelan biaya sosial dan lingkungan yang terlalu besar sehingga menimbulkan dehumanisasi yang serius. Mengikuti garis pembangunan alternatif, pembaharuan desa sama sekali tidak anti pertumbuhan, melainkan merekomendasikan pertumbuhan yang berkelanjutan dan berkualitas. Menurut Andrew Shepherd (1998), pertumbuhan yang berkualitas bercirikan: memiliki kepekaan terhadap lingkungan, diterima secara sosial dan memberikan kontribusi terhadap perdamaian.

Pertumbuhan yang berkelanjutan itu identik dengan konsep *appropriate economic growth* sebagai sebuah cita-cita pembangunan alternatif (John Friedmann, 1992). Pertumbuhan tentu merupakan ukuran produktivitas dan pendapatan masyarakat. Tanpa ada pertumbuhan yang meningkat secara berkelanjutan dalam produksi perkapita, berarti tidak ada pembangunan dalam jangka panjang (John Friedmann, 1992). Tetapi ukuran pertumbuhan produksi bukan semata pada GNP, sebab ukuran ini telah menelan biaya sosial dan lingkungan yang terlalu besar.

Salah satu strategi pertumbuhan adalah industrialisasi. Kami tidak anti industrialisasi, tetapi yang kami bayangkan adalah industrialisasi yang berkelanjutan, peka terhadap konteks sosial, lingkungan, desa, berbasis pada konteks lokal, ada *linkage* dengan pertanian, dan dikontrol oleh negara agar tidak mendatangkan kerugian. Industrialisasi desa sebenarnya merupakan sebuah keniscayaan, dalam arti mampu mendukung kesejahteraan rakyat desa

ketika pertanian sudah mengalami involusi. Tujuan ini akan tercapai bila yang dikembangkan adalah industrialisasi kerakyatan (Sarbini Sumawinata, 2004).

Prof. Sjamsoe'oad Sadjad (2004) juga merekomendasikan perlunya dibangun desa industri yang berbasis pertanian industri, melalui proses pendidikan masyarakat yang memiliki target mengubah mental masyarakat desa dan petani menjadi industrial, artinya memiliki orientasi industri. Berlandaskan teori orang pandai Habibie yang ada empat tahap dalam industri, kiranya kearifan orang desa juga bisa mengikuti meski secara sederhana diawali dengan target mencari nilai tambah. Berpikir dari bangunan desa sebagai satu sistem, maka melalui pendidikan masyarakat akan diraih subsistem primer, sekunder, dan tertier/kuarter yang dimiliki oleh masyarakat desa sendiri. Petani sebagai industriawan akan berproses produksi di lahan pertaniannya untuk menghasilkan produk mentah untuk proses industri selanjutnya yang akan berupa baik proses *conditioning* maupun *processing*. Otomatis petani dan masyarakat desa pada umumnya akan lebih berpikir rasional sehingga akan terjadi secara alami proses konsolidasi agronomis maupun akhirnya konsolidasi lahan dan manajemen lahan yang lebih profesional. Dengan demikian akan tercipta kondisi yang desa dan kota tidak ada bedanya. Kota tidak menjadi kumuh karena masuknya orang desa, orang kota malah ke desa, karena kenikmatan pelayanan sosial di desa dan kota sama, meskipun skala fisiknya di desa lebih kecil. Katakan di kota ada rumah sakit, di desa ada klinik, tetapi pelayanan medis bagi orang sakit tidak ada perbedaan yang diskriminatif antara di klinik desa dan rumah sakit kota.

Pengembangan pusat-pusat pertumbuhan di aras lokal juga menjadi titik perhatian pertumbuhan yang berkelanjutan. Sejauh ini pusat-pusat pertumbuhan sebenarnya sudah dikembangkan di Indonesia, tetapi yang terjadi adalah bias kota yang merugikan desa. Karena itu kedepan perlu dikembangkan pusat-pusat pertumbuhan yang menciptakan hubungan (interlinkage) ekonomi antara desa dan kota. Desa dan kota sebenarnya bisa dibuat berperan yang sama-sama penting dalam pengembangan ekonomi wilayah. Jika peran desa dan kota dapat berjalan dengan baik, hubungan keterkaitan (ekonomi) antara desa dan kota dapat tercapai. Gagasan ini menekankan bahwa pengembangan desa dapat tercapai dengan baik apabila desa dikaitkan dengan pengembangan kota dalam wilayah tersebut. Fungsi kota bukan sebagai pusat pertumbuhan, melainkan lebih difokuskan sebagai pusat kegiatan nonpertanian dan pusat administrasi pemerintahan. Kecamatan (*district*) justru yang harus dikembangkan memiliki fungsi sebagai unit pengembangan.

Isu tentang keterkaitan desa-kota sudah lama mendapat perhatian kalangan analis pembangunan. Isu tersebut muncul sejalan dengan kenyataan empiris akan ketidakterpisahannya keterkaitan antara desa dan kota yang juga mencakup masalah urbanisasi. Keterkaitan itu semakin meluas di berbagai level, baik antara desa dan kota itu sendiri, maupun antara kota kecil dengan kota besar, antar desa, dan antar kota yang merentang di dalam satu negara maupun antar negara. Keterkaitan antara desa-kota antara lain terlihat dari realitas bahwa penduduk desa menjadi konsumen barang dan jasa pelayanan perkotaan sementara masyarakat kota juga menjadi konsumen jasa dan barang hasil produksi perdesaan. Lo & Salih (1978) mengatakan bahwa dalam tata

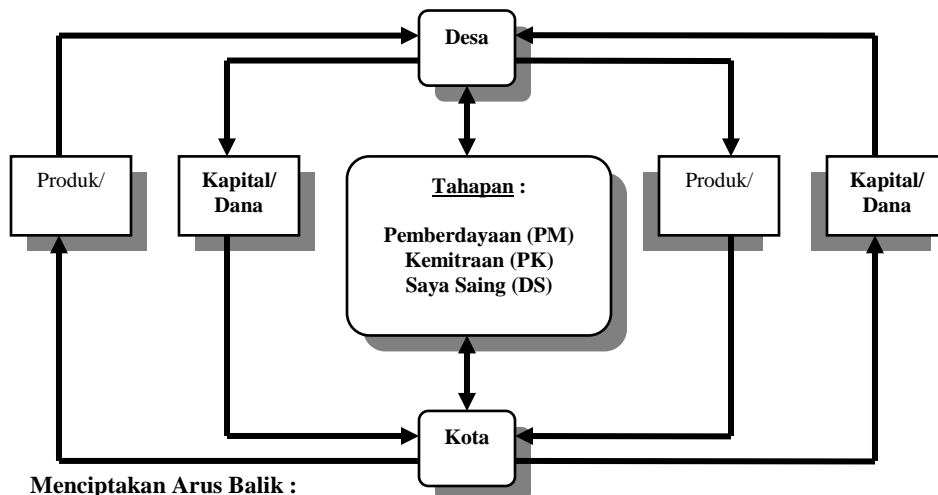
perekonomian yang masih sederhana, masyarakat desa cenderung memproduksi dan menjual hasil pertaniannya secara mandiri ke wilayah-wilayah sekitarnya yang relatif berdekatan. Mereka juga dapat menjualnya kepada para pedagang yang kemudian menjualnya secara langsung atau dengan sedikit pengolahan ke berbagai pasar. Sebaliknya, petani dan nelayan dari desa juga membutuhkan barang dan jasa yang tidak bisa dihasilkannya sendiri (mulai dari sabun, minyak, kendaraan bermotor, pelayanan perbankan sampai pinjaman modal).

Klasifikasi antara wilayah desa dan kota sangat penting dilakukan untuk menentukan jenis intervensi apa yang akan diberikan. Kedua wilayah itu memiliki interdependensi yang tinggi dalam rantai keterkaitan permintaan dan penawaran. Di samping pertimbangan ekonomi, keterkaitan tersebut juga penting untuk mengatasi masalah urbanisasi yang memiliki implikasi politik. Karenanya, keterkaitan desa kota tidak sekedar membawa implikasi ekonomi tetapi juga dampak politik.

Keterkaitan desa-kota perlu dipahami dalam suatu rentang wilayah yang relatif tanpa batas. Karenanya, para ahli pembangunan tidak perlu lagi membuat dikotomi antara pembangunan desa dan pembangunan kota. Demikian halnya dengan pemahaman yang komprehensif tentang dimensi ekonomis dan finansial, spasial dan sosial, serta dimensi-dimensi lainnya dalam pembangunan regional. Semuanya harus diperhatikan dan diperlakukan sebagai satu kesatuan. Dengan memperhatikan kompleksitas itu, maka upaya pembangunan desa-kota harus mengandalkan pada kekuatan sendiri.

Herman Haeruman (2001) menjelaskan bahwa adanya desa dan kota dalam perwujudan daerah merupakan dampak dari berbagai kegiatan sosial dan ekonomi yang terbentuk dalam suatu wilayah. Desa sebagai pusat produksi dan kota sebagai pusat pelayanan dan pasar. Dalam upaya untuk mengembangkan keterkaitan desa-kota diperlukan tiga tahapan (gambar 5.1).

Gambar 5.1.
Strategi Pembangunan Pedesaan
dalam Keterkaitan Desa-Kota (KDK)



Menciptakan Arus Balik :

- ◆ Dana : dari Desa ke Kota menjadi dari Kota ke Desa
- ◆ Produk/Jasa : dari Kota ke Desa menjadi dari Desa ke Kota

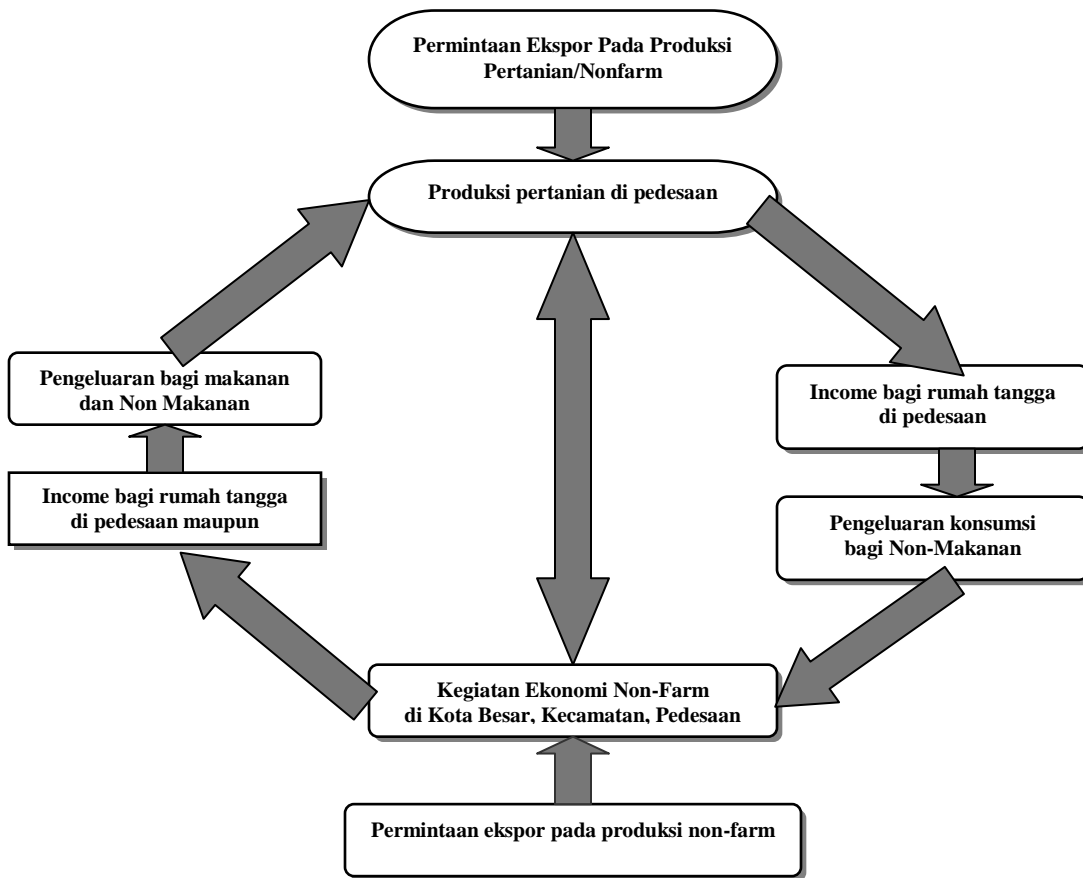
Secara tradisional hubungan desa-kota ditunjukkan dengan adanya aliran produk/jasa perkotaan yang harus dibayar oleh masyarakat desa melalui aliran dana/kapital dari desa ke kota. Kondisi ini secara umum dikenal dengan rendahnya nilai tukar (*terms of trade*) produk/jasa (dalam bentuk dana/kapital) masyarakat desa terhadap produk/jasa perkotaan. Pendekatan KDK diharapkan dapat menaikkan nilai tukar produk/jasa masyarakat perdesaan melalui: (1) upaya memindahkan proses produksi dari kota ke desa untuk meningkatkan produktivitas dan nilai tambah produk/jasa yang dihasilkan oleh masyarakat perdesaan melalui bantuan modal, sarana produksi dan pelatihan; (2) memperpendek jalur produksi, distribusi, dan pemasaran produk/jasa masyarakat perdesaan untuk mengurangi biaya ekonomi tinggi melalui pembentukan satuan partisipatif bagi pengembangan produk/jasa secara spesifik. Jasa ini dibangun di perkotaan; (3) memberikan akses yang lebih besar bagi masyarakat perdesaan terhadap faktor-faktor produksi barang/jasa seperti modal, bahan baku, teknologi, sarana dan prasarana. Hal ini akan merangsang SDM di perdesaan untuk lebih produktif dalam mengembangkan usahanya, sehingga desa memiliki daya tarik untuk investasi produksi dan tenaga kerja. Disamping itu adanya dukungan informasi khususnya informasi pasar (Antonius Tarigan, 2003).

Berdasarkan kondisi obyektif masyarakat desa, maka upaya implementasi KDK memerlukan bantuan mediasi, fasilitator, dan katalis untuk memdampingi masyarakat desa. Paling tidak dibutuhkan tiga tahap bagi pemberdayaan masyarakat perdesaan sebagai berikut: (1) tahap pemberdayaan kelompok masyarakat perdesaan; (2) tahap memitirakan kelompok masyarakat tersebut dengan pihak Usaha Kecil, Menengah dan Koperasi (UKMK); (3) tahap peningkatan daya saing bagi kesinambungan dan bagi pencapaian kelayakan komersial dan usaha bisnis lokal yang telah dimitirakan tersebut. Tahapan implementasi KDK ini dilaksanakan sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat yang ada. Sebagai contoh, untuk masyarakat di Pulau Jawa dan Pulau Bali, tahap implementasi relatif dapat langsung diterapkan pada tahap kemitraan fungsional ataupun tahap peningkatan daya saing. Dengan telah tercapainya kelayakan komersial, kesinambungan kebijakan dan kelembagaan pengembangan ekonomi lokal, maka akan dapat menaikkan '*terms of trade*' produk/jasa yang dihasilkan masyarakat desa terhadap produk/jasa perkotaan. Kenaikan "*terms of trade*" produk/jasa desa terhadap produk/jasa perkotaan ini dalam kondisi riil adalah terciptanya arus balik dana/kapital dari desa ke kota menjadi dari kota ke desa.

Kawik Sugiana (2001) mengembangkan model pengembangan desa-kota yang saling bermanfaat dan produktif sebagaimana terdapat pada gambar 5.2. Model tersebut mengedepankan asumsi bahwa penekanan pada saat pelaksanaan bergeser dari pembangunan kerangka kelembagaan ke faktor permintaan bagi produk-produk daerah tersebut. Hal ini sangat berkaitan dengan terjadinya keterkaitan desa-kota, dimana tanpa permintaan yang memadai maka komoditi yang dipilih untuk dikembangkan tidak dapat berkembang sesuai dengan yang diharapkan. Gambar 5.2, "*Virtuous Circle Model*", di atas lebih menjelaskan efek domino dari pengeluaran sektor rumah tangga di pedesaan pada saat sektor ini memperoleh pendapatan. Seperti terlihat dalam model di atas, ada dua jenis

permintaan akan produk pertanian yang dapat menghasilkan keterkaitan desa-kota di suatu daerah. *Pertama* adalah permintaan dari dalam daerah itu sendiri akan produk pertanian. Hal ini dijelaskan dalam diagram di atas sebagai pengeluaran bagi makanan. *Kedua*, permintaan dari luar daerah akan produk pertanian. Kedua jenis permintaan itu akan menghasilkan putaran berganda tambahan. Pendapatan yang didapat oleh sektor rumah tangga di pedesaan, sebagian akan dikeluarkan sebagai konsumsi non-makanan dan akan dibelanjakan di sektor usaha di kota besar, kota kecil, dan desa-desa di daerah itu sendiri. Hal ini juga memperlihatkan bahwa ada dua jenis permintaan dari luar daerah akan produk-produk non-pertanian, dengan dampak perputaran yang mirip dengan dua jenis permintaan akan pertanian.

Gambar 5. 2.
Model Pengembangan Desa-Kota
yang saling Bermanfaat & Produktif



Box 5.2: "Back to Our Own"

Sjamsoe'oad Sadjad

BEBERAPA waktu yang lalu saya diminta memberikan kuliah perdana di sekolah pascasarjana

Universitas Slamet Riyadi, Solo, yang membuka Program Studi Magister Manajemen. Di depan kandidat magister yang jumlahnya 50 orang lebih tersebut saya kemukakan lima paradigma baru dalam kita memandang desa dan pertanian kita.

Karena kebetulan program studi ini akan memfokuskan pada manajemen industri kecil dan menengah, dan pesertanya juga beragam latar belakang pendidikan S1 yang dimilikinya, maka kuliah saya waktu itu bertolak dari fenomena yang dihadapi bangsa kita saat ini. Saya awali dengan mengemukakan bahwa pembangunan ekonomi yang diarahkan dengan membangun industri-industri besar yang teknologinya maupun modalnya diambil dari luar, meskipun quick yielding dengan harapan "kue besar" yang akan didapati bisa diratakan melalui trickle down effect model, ternyata sangat labil.

Krisis moneter, kemudian krisis ekonomi, dan akhirnya krisis multidimensi sejak tahun 1997 sampai sekarang belum bisa kita atasi. Dekadensi mental dan distorsi moral bagaikan pusaran air samudra yang hebat membawa keadaan krisis menjadi parah. Sementara itu, kita sadari untuk kedua kalinya bahwa ternyata kekuatan kita ada di pedesaan, persis sewaktu kita menghadapi tentara Belanda dalam revolusi fisik 1945-1950, basis perjuangan kita juga di desa. Desa kita merupakan aset nasional yang harus selalu kita ingat. Oleh karena itu, paradigma kesatu yang saya kemukakan dalam kuliah saya adalah back to our own, mari kita kembali ke desa.

DENGAN mencermati kondisi para TKI yang dideportasi dari negara tetangga yang mengenaskan itu, yang bisa kita katakan 99,99 persen berasal dari desa-desa kita di Tanah Air, betapa teledor kita selama ini terhadap aspek pendidikan masyarakat. Bukankah sesuatu yang tidak muskil dan mustahil, kalau di desa kita dirikan bangunan simulasi untuk dapur modern, kamar tidur modern, lengkap dengan peralatan listrik, sehingga calon-calon tenaga kerja wanita (TKW) bisa berlatih kehidupan modern di kota-kota itu di desanya. Mengapa tidak kita didikkan kepada masyarakat di desa untuk dapat mengatur urusan-urusan imigrasi bagi calon tenaga kerja Indonesia (TKI) dilaksanakan oleh orang dari desa sendiri. Dengan demikian, tidak segalanya harus dikerjakan oleh orang dari kota.

Selama ini, seperti suatu yang sudah paradoksal, kalau orang desa itu tidak bisa melakukan apa-apa yang bisa dikerjakan orang kota. Ada kepandaian, ada kearifan. Diukur dengan parameter kependidikan formal, barangkali orang tidak tergolong pandai tetapi untuk kebiasaan orang bisa melalui kearifannya. Untuk inilah, kita jangan menganggap orang desa rendah, yang menganggap signifikan perbedaan orang kota dengan orang desa. Melalui proses pendidikan masyarakat, kebiasaan masyarakat desa tentu bisa kita tingkatkan. Inilah paradigma kedua yang saya ajukan.

Paradigma ketiga yang saya ajukan adalah mengenai kemiskinan yang selama ini dijadikan stigma petani atau orang di desa. Kalau stigma itu didasarkan pendapatan petani atau orang di desa yang selalu dikaitkan dengan pemilikan lahan yang menggurem, apakah itu adil. Pertanyaan saya adalah, apakah pegawai negeri sipil atau PNS mau dikatakan miskin kalau didasarkan hanya pada gajinya yang sangat minim itu. Prestasi kerja kita di kantor apa benar kalau didasarkan luasan kantor kita. Prestasi petani kita hendaknya juga didasarkan pada intensitas pertanamannya (cropping intensity) dan diukur dengan waktu yang digunakan untuk mencapai produksi.

Dari sini akan tampak masih banyaknya lowongan waktu untuk bisa diisi oleh masyarakat desa dan petani sekeluarganya yang menghasilkan pendapatan. Apa bedanya dengan mereka yang PNS. Miskin tidaknya petani atau masyarakat desa hendaknya diukur dari pendapatan total mereka. Dengan kearifannya, masyarakat desa dan petani adalah jago dalam memanfaatkan waktu itu. Kalau masih di bawah standar penghasilannya, itu kesalahan kita semua karena tidak ada program pendidikan masyarakat yang kita selenggarakan untuk mereka di desa.

SEBAGAI paradigma keempat saya ajukan tentang citra keterpurukan pertanian. Di negara agraris seperti negeri kita ini, apalagi didalam kondisi krisis saat ini, penonjolan stigma demikian sangat merugikan. Padahal, pertanian itu sebuah sistem, yang subsistemnya ada primer, sekunder, tertier/kuarter. Dari industri pupuk dan benih sebagai subsistem primer sampai industri gula, plaza/supermal/swalayan sebagai subsistem tertier/kuarter, berada seluruhnya dalam sistem pertanian itu. Mengapa pandangan kita hanya mendarat di subsistem sekunder, ialah yang menangani proses produksi bahan mentah atau produksi pertanian seperti

yang selalu kita katakan.

Gambaran petani, yang notabene juga salah, menjadi stigma keterpurukan pertanian kita. Padahal, income para pengelola di subsistem primer dan tertier/kwartir seharusnya dihitung juga sebagai penghasilan total pertanian kita. Kalau terjadi perbedaan yang sangat signifikan antara pendapatan di subsistem primer, tertier/kwartir, dan yang di subsistem sekunder atau yang disebut petani, tentunya kesalahan kebijaksanaan dalam politik pertanian (agropolitics) kita selama ini.

Dari empat paradigma di atas, sampailah saya pada paradigma kelima, ialah perlunya dibangun desa industri yang berbasis pertanian industri, melalui proses pendidikan masyarakat yang memiliki target mengubah mental masyarakat desa dan petani menjadi industrial, artinya memiliki orientasi industri. Berlandaskan teori orang pandai Habibie yang ada empat tahap dalam industri, kiranya kearifan orang desa juga bisa mengikuti meski secara sederhana diawali dengan target mencari nilai tambah.

Berpikir dari bangunan desa sebagai satu sistem, maka melalui pendidikan masyarakat akan diraih subsistem primer, sekunder, dan tertier/kwartir yang dimiliki oleh masyarakat desa sendiri. Petani sebagai industriawan akan berproses produksi di lahan pertaniannya untuk menghasilkan produk mentah untuk proses industri selanjutnya yang akan berupa baik proses conditioning maupun processing. Otomatis petani dan masyarakat desa pada umumnya akan lebih berpikir rasional sehingga akan terjadi secara alami proses konsolidasi agronomis maupun akhirnya konsolidasi lahan dan manajemen lahan yang lebih profesional.

Dengan demikian akan tercipta kondisi yang desa dan kota tidak ada bedanya. Kota tidak menjadi kumuh karena masuknya orang desa, orang kota malah ke desa, karena kenikmatan pelayanan sosial di desa dan kota sama, meskipun skala fisiknya di desa lebih kecil. Katakan di kota ada rumah sakit, di desa ada klinik, tetapi pelayanan medis bagi orang sakit tidak ada beda antara di klinik desa dan rumah sakit kota.

Itulah yang kita sebut-sebut dengan istilah agropolitan itu. Di kota ada jalan yang tidak menghasilkan debu, apa salahnya di desa juga sama kenikmatannya itu, meski di kota jalannya lebih besar. Walhasil, marilah kita kembali membangun desa, aset nasional kita yang fundamental. Semoga Kabinet Yudhoyono dalam menciptakan perubahan sempat mencermati kelima-lima paradigma yang saya ajukan di atas. Semoga.

Bab 6

Penanggulangan Kemiskinan Desa

Ada desa-desa dimana posisi penduduk pedesaan ibarat orang yang selamanya berdiri terendam dalam air sampai ke leher, sehingga ombak yang kecil sekalipun sudah cukup menenggelamkan mereka.
(Tawney, 1931).

Kemiskinan terus menjadi masalah fenomenal sepanjang sejarah Indonesia sebagai *nation state*, sejarah sebuah negara yang salah memandang dan mengurus kemiskinan. Dalam negara yang selalu menghadapi “salah urus”, tidak ada persoalan yang lebih besar, selain persoalan kemiskinan. Kemiskinan telah membuat jutaan anak-anak tidak bisa mengenyam pendidikan yang berkualitas, kesulitan membiayai kesehatan, kurangnya tabungan dan tidak adanya investasi, kurangnya akses ke pelayanan publik, kurangnya lapangan pekerjaan, kurangnya jaminan sosial dan perlindungan terhadap keluarga, menguatnya arus urbanisasi ke kota, dan yang lebih parah, kemiskinan menyebabkan jutaan rakyat memenuhi kebutuhan pangan, sandang dan papan secara terbatas. Kemiskinan, menyebabkan masyarakat desa rela mengorbankan apa saja demi keselamatan hidup, *safety life* (James. C. Scott, 1981), mempertaruhkan tenaga fisik untuk memproduksi keuntungan bagi tengkulak lokal dan menerima upah yang tidak sepadan dengan biaya tenaga yang dikeluarkan. Para buruh tani desa bekerja sepanjang hari, tetapi mereka menerima upah yang sangat sedikit.

Kemiskinan telah membatasi hak rakyat untuk (1) memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan; (2) Hak rakyat untuk memperoleh perlindungan hukum; (3) Hak rakyat untuk memperoleh rasa aman; (4) Hak rakyat untuk memperoleh akses atas kebutuhan hidup (sandang, pangan, dan papan) yang terjangkau; (5) Hak rakyat untuk memperoleh akses atas kebutuhan pendidikan; (6) Hak rakyat untuk memperoleh akses atas kebutuhan kesehatan; (7) Hak rakyat untuk memperoleh keadilan; (8) Hak rakyat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan publik dan pemerintahan; (9) Hak rakyat untuk berinovasi; (10) Hak rakyat menjalankan hubungan spiritualnya dengan Tuhan; dan (11) Hak rakyat untuk berpartisipasi dalam menata dan mengelola pemerintahan dengan baik.

Kemiskinan menjadi alasan yang sempurna rendahnya *Human Development Index* (HDI), Indeks Pembangunan Manusia Indonesia. Secara menyeluruh kualitas manusia Indonesia relatif masih sangat rendah, dibandingkan dengan kualitas manusia di negara-negara lain di dunia.

Berdasarkan *Human Development Report 2004* yang menggunakan data tahun 2002, angka *Human Development Index* (HDI) Indonesia adalah 0,692. Angka indeks tersebut merupakan komposit dari angka harapan hidup saat lahir sebesar 66,6 tahun, angka melek aksara penduduk usia 15 tahun ke atas sebesar 87,9 persen, kombinasi angka partisipasi kasar jenjang pendidikan dasar sampai dengan pendidikan tinggi sebesar 65 persen, dan Pendapatan Domestik Bruto per kapita yang dihitung berdasarkan paritas daya beli (*purchasing power parity*) sebesar US\$ 3.230. HDI Indonesia hanya menempati urutan ke-111 dari 177 negara (Kompas, 2004).

Pendek kata, kemiskinan merupakan persoalan yang maha kompleks dan kronis. Karena sangat kompleks dan kronis, maka cara penanggulangan kemiskinan pun membutuhkan analisis yang tepat, melibatkan semua komponen permasalahan, dan diperlukan strategi penanganan yang tepat, berkelanjutan dan tidak bersifat temporer. Sejumlah variabel dapat dipakai untuk melacak persoalan kemiskinan, dan dari variabel ini dihasilkan serangkaian strategi dan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang tepat sasaran dan berkesinambungan. Dari dimensi pendidikan misalnya, pendidikan yang rendah dipandang sebagai penyebab kemiskinan. Dari dimensi kesehatan, rendahnya mutu kesehatan masyarakat menyebabkan terjadinya kemiskinan. Dari dimensi ekonomi, kepemilikan alat-alat produktif yang terbatas, penguasaan teknologi dan kurangnya keterampilan, dilihat sebagai alasan mendasar mengapa terjadi kemiskinan. Faktor kultur dan struktural juga kerap kali dilihat sebagai elemen penting yang menentukan tingkat kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Tidak ada yang salah dan keliru dengan pendekatan tersebut, tetapi dibutuhkan keterpaduan antara berbagai faktor penyebab kemiskinan yang sangat banyak dengan indikator-indikator yang jelas, sehingga kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak bersifat temporer, tetapi permanen dan berkelanjutan.

Selama tiga dekade, upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan penyediaan kebutuhan dasar seperti pangan, pelayanan kesehatan dan pendidikan, perluasan kesempatan kerja, pembangunan pertanian, pemberian dana bergulir melalui sistem kredit, pembangunan prasarana dan pendampingan, penyuluhan sanitasi dan sebagainya. Dari serangkaian cara dan strategi penanggulangan kemiskinan tersebut, semuanya berorientasi material, sehingga keberlanjutannya sangat tergantung pada ketersediaan anggaran dan komitmen pemerintah. Di samping itu, tidak adanya tatanan pemerintahan yang demokratis menyebabkan rendahnya akseptabilitas dan inisiatif masyarakat untuk menanggulangi kemiskinan dengan cara mereka sendiri.

Konsep dan Indikator Kemiskinan

Tidak ada pengertian tunggal tentang kemiskinan. Konsep tentang kemiskinan sangat beragam, mulai dari sekadar ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar dan memperbaiki keadaan, kurangnya kesempatan berusaha, hingga pengertian yang lebih luas yang memasukkan aspek sosial dan moral. Misalnya, ada pendapat yang mengatakan bahwa kemiskinan terkait dengan sikap, budaya hidup, dan lingkungan dalam suatu masyarakat atau yang mengatakan bahwa kemiskinan merupakan ketidakberdayaan sekelompok masyarakat terhadap sistem yang diterapkan oleh suatu pemerintahan sehingga

mereka berada pada posisi yang sangat lemah dan tereksplorasi (kemiskinan struktural). Tetapi pada umumnya, ketika orang berbicara tentang kemiskinan, yang dimaksud adalah kemiskinan material. Dengan pengertian ini, maka seseorang masuk dalam kategori miskin apabila tidak mampu memenuhi standar minimum kebutuhan pokok untuk dapat hidup secara layak. Ini yang sering disebut dengan kemiskinan konsumsi. Memang definisi ini sangat bermanfaat untuk mempermudah membuat indikator orang miskin, tetapi definisi ini sangat kurang memadai karena; (1) tidak cukup untuk memahami realitas kemiskinan; (2) dapat menjerumuskan ke kesimpulan yang salah bahwa menanggulangi kemiskinan cukup hanya dengan menyediakan bahan makanan yang memadai; (3) tidak bermanfaat bagi pengambil keputusan ketika harus merumuskan kebijakan lintas sektor, bahkan bisa kontraproduktif.

Ellis (1984) menegaskan bahwa dimensi kemiskinan mencakup sisi ekonomi, politik dan sosial-psikologis. Secara ekonomi, kemiskinan dapat didefinisikan sebagai kekurangan sumberdaya yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan meningkatkan kesejahteraan sekelompok orang. Sumberdaya dalam konteks ini menyangkut tidak hanya aspek finansial, melainkan pula semua jenis kekayaan (*wealth*) yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam arti luas. Berdasarkan konsepsi ini, kemiskinan dapat diukur secara langsung dengan menetapkan persediaan sumberdaya yang dimiliki melalui penggunaan standar baku yang dikenal dengan garis kemiskinan (*povertyline*). Cara seperti ini sering disebut dengan metode pengukuran kemiskinan absolut. garis kemiskinan yang digunakan BPS sebesar 2,100 kalori per orang per hari yang disetarakan dengan pendapatan tertentu atau pendekatan Bank Dunia yang menggunakan 1 dolar AS per orang per hari adalah contoh pengukuran kemiskinan absolut.

BAPPENAS (2004) mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar masyarakat desa antara lain, terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki. Untuk mewujudkan hak-hak dasar masyarakat miskin ini, BAPPENAS menggunakan beberapa pendekatan utama antara lain; pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*), pendekatan pendapatan (*income approach*), pendekatan kemampuan dasar (*human capability approach*) dan pendekatan *objective and subjective*.

Definisi kemiskinan dengan menggunakan pendekatan kebutuhan dasar juga diterapkan oleh Depsos, terutama dalam mendefinisikan fakir miskin. Kemiskinan adalah ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak (BPS dan Depsos, 2002:3). Fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan atau orang yang mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan (Depsos, 2001). Yang dimaksud dengan kebutuhan pokok

dalam definisi ini meliputi kebutuhan akan makanan, pakaian, perumahan, perawatan kesehatan, dan pendidikan.

Pendekatan kebutuhan dasar juga melihat kemiskinan sebagai suatu ketidakmampuan (*lack of capabilities*) seseorang, keluarga dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan minimum, antara lain pangan, sandang, papan, pelayanan kesehatan, pendidikan, penyediaan air bersih dan sanitasi. Menurut pendekatan pendapatan, kemiskinan disebabkan oleh rendahnya penguasaan asset, dan alat-alat produktif seperti tanah dan lahan pertanian atau perkebunan, sehingga secara langsung mempengaruhi pendapatan seseorang dalam masyarakat. Pendekatan ini, menentukan secara *rigid* standar pendapatan seseorang di dalam masyarakat untuk membedakan kelas sosialnya. Pendekatan kemampuan dasar menilai kemiskinan sebagai keterbatasan kemampuan dasar seperti kemampuan membaca dan menulis untuk menjalankan fungsi minimal dalam masyarakat. Keterbatasan kemampuan ini menyebabkan tertutupnya kemungkinan bagi orang miskin terlibat dalam pengambilan keputusan. Pendekatan obyektif atau sering juga disebut sebagai pendekatan kesejahteraan (*the welfare approach*) menekankan pada penilaian normatif dan syarat yang harus dipenuhi agar keluar dari kemiskinan. Pendekatan subyektif menilai kemiskinan berdasarkan pendapat atau pandangan orang miskin sendiri (Joseph F. Stepanek, (ed), 1985).

Secara politik, kemiskinan dapat dilihat dari tingkat akses terhadap kuasa (power). Kekuasaan dalam pengertian ini mencakup tatanan sistem politik yang dapat menentukan kemampuan sekelompok orang dalam menjangkau dan menggunakan sumberdaya. Ada tiga pertanyaan mendasar yang berkaitan dengan akses terhadap kekuasaan ini, yaitu (a) bagaimana orang dapat memanfaatkan sumberdaya yang ada dalam masyarakat, (b) bagaimana orang dapat turut ambil bagian dalam pembuatan keputusan penggunaan sumberdaya yang tersedia, dan (c) bagaimana kemampuan untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan kemasyarakatan. Dalam konteks politik ini Friedman mendefinisikan kemiskinan dalam kaitannya dengan ketidaksamaan kesempatan dalam mengakumulasi basis kekuasaan sosial yang meliputi: (a) modal produktif atau asset (tanah, perumahan, alat produksi, kesehatan), (b) sumber keuangan (pekerjaan, kredit), (c) organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama (koperasi, partai politik, organisasi sosial), (d) jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang, dan jasa, (e) pengetahuan dan keterampilan, dan (f) informasi yang berguna untuk kemajuan hidup (Friedmann, 1992 dan Edi Suharto, 2005).

Kemiskinan secara sosial-psikologis menunjuk pada kekurangan jaringan dan struktur sosial yang mendukung dalam mendapatkan kesempatan-kesempatan peningkatan produktivitas. Dimensi kemiskinan ini juga dapat diartikan sebagai kemiskinan yang disebabkan oleh adanya faktor-faktor penghambat yang mencegah atau merintangai seseorang dalam memanfaatkan kesempatan-kesempatan yang ada di masyarakat. Faktor-faktor penghambat tersebut secara umum meliputi faktor internal dan eksternal. Faktor internal datang dari dalam diri si miskin itu sendiri, seperti rendahnya pendidikan atau adanya hambatan budaya. Teori "kemiskinan budaya" (*cultural poverty*) yang dikemukakan Oscar Lewis, misalnya, menyatakan bahwa kemiskinan dapat

muncul sebagai akibat adanya nilai-nilai atau kebudayaan yang dianut oleh orang-orang miskin, seperti malas, mudah menyerah pada nasib, kurang memiliki etos kerja dan sebagainya. Faktor eksternal datang dari luar kemampuan orang yang bersangkutan, seperti birokrasi atau peraturan-peraturan resmi yang dapat menghambat seseorang dalam memanfaatkan sumberdaya. Kemiskinan model ini seringkali diistilahkan dengan kemiskinan struktural. Menurut pandangan ini, kemiskinan terjadi bukan dikarenakan "ketidakmauan" si miskin untuk bekerja (malas), melainkan karena "ketidakmampuan" sistem dan struktur sosial dalam menyediakan kesempatan-kesempatan yang memungkinkan si miskin dapat bekerja.

Berbagai pendekatan itu melihat indikator utama kemiskinan antara lain: (1) kurangnya pangan, sandang dan perumahan yang tidak layak; (2) terbatasnya kepemilikan tanah dan alat-alat produktif; (3) kurangnya kemampuan membaca dan menulis; (4) kurangnya jaminan dan kesejahteraan hidup; (5) kerentanan dan keterpurukan dalam bidang sosial dan ekonomi; (6) ketakberdayaan atau daya tawar yang rendah; (7) akses terhadap ilmu pengetahuan yang terbatas; (8) dan sebagainya. Indikator-indikator tersebut dipertegas dengan rumusan konkrit yang dibuat oleh BAPPENAS berikut ini:

1. Terbatasnya kecukupan dan mutu pangan, dilihat dari stok pangan yang terbatas, rendahnya asupan kalori penduduk miskin dan buruknya status gizi bayi, anak balita dan ibu. Sekitar 20 persen penduduk dengan tingkat pendapatan terendah hanya mengkonsumsi 1.571 kkal per hari. Kekurangan asupan kalori, yaitu kurang dari 2.100 kkal per hari, masih dialami oleh 60 persen penduduk berpenghasilan terendah (BPS, 2004);
2. Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan kesehatan disebabkan oleh kesulitan mendapatkan layanan kesehatan dasar, rendahnya mutu layanan kesehatan dasar, kurangnya pemahaman terhadap perilaku hidup sehat, dan kurangnya layanan kesehatan reproduksi; jarak fasilitas layanan kesehatan yang jauh, biaya perawatan dan pengobatan yang mahal. Di sisi lain, utilisasi rumah sakit masih didominasi oleh golongan mampu, sedang masyarakat miskin cenderung memanfaatkan pelayanan di PUSKESMAS. Demikian juga persalinan oleh tenaga kesehatan pada penduduk miskin, hanya sebesar 39,1 persen dibanding 82,3 persen pada penduduk kaya. Asuransi kesehatan sebagai suatu bentuk sistem jaminan sosial hanya menjangkau 18,74 persen (2001) penduduk, dan hanya sebagian kecil di antaranya penduduk miskin;
3. Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan yang disebabkan oleh kesenjangan biaya pendidikan, fasilitas pendidikan yang terbatas, biaya pendidikan yang mahal, kesempatan memperoleh pendidikan yang terbatas, tingginya beban biaya pendidikan baik biaya langsung maupun tidak langsung;
4. Terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha, lemahnya perlindungan terhadap aset usaha, dan perbedaan upah serta lemahnya perlindungan kerja terutama bagi pekerja anak dan pekerja perempuan seperti buruh migran perempuan dan pembantu rumah tangga;

5. terbatasnya akses layanan perumahan dan sanitasi. Masyarakat miskin yang tinggal di kawasan nelayan, pinggiran hutan, dan pertanian lahan kering kesulitan memperoleh perumahan dan lingkungan permukiman yang sehat dan layak. Dalam satu rumah seringkali dijumpai lebih dari satu keluarga dengan fasilitas sanitasi yang kurang memadai;
6. Terbatasnya akses terhadap air bersih. Kesulitan untuk mendapatkan air bersih terutama disebabkan oleh terbatasnya penguasaan sumber air dan menurunnya mutu sumber air;
7. Lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah. Masyarakat miskin menghadapi masalah ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah, serta ketidakpastian dalam penguasaan dan pemilikan lahan pertanian. Kehidupan rumah tangga petani sangat dipengaruhi oleh aksesnya terhadap tanah dan kemampuan mobilisasi anggota keluarganya untuk bekerja di atas tanah pertanian;
8. Memburuknya kondisi lingkungan hidup dan sumberdaya alam, serta terbatasnya akses masyarakat terhadap sumber daya alam. Masyarakat miskin yang tinggal di daerah perdesaan, kawasan pesisir, daerah pertambangan dan daerah pinggiran hutan sangat tergantung pada sumberdaya alam sebagai sumber penghasilan;
9. Lemahnya jaminan rasa aman. Data yang dihimpun UNSFIR menggambarkan bahwa dalam waktu 3 tahun (1997-2000) telah terjadi 3.600 konflik dengan korban 10.700 orang, dan lebih dari 1 juta jiwa menjadi pengungsi. Meskipun jumlah pengungsi cenderung menurun, tetapi pada tahun 2001 diperkirakan masih ada lebih dari 850.000 pengungsi di berbagai daerah konflik;
10. Lemahnya partisipasi. Berbagai kasus penggusuran perkotaan, pemutusan hubungan kerja secara sepihak, dan pengusiran petani dari wilayah garapan menunjukkan kurangnya dialog dan lemahnya partisipasi mereka dalam pengambilan keputusan. Rendahnya partisipasi masyarakat miskin dalam perumusan kebijakan juga disebabkan oleh kurangnya informasi baik mengenai kebijakan yang akan dirumuskan maupun mekanisme perumusan yang memungkinkan keterlibatan mereka;
11. Besarnya beban kependudukan yang disebabkan oleh besarnya tanggungan keluarga dan adanya tekanan hidup yang mendorong terjadinya migrasi. Menurut data BPS, rumahtangga miskin mempunyai rata-rata anggota keluarga lebih besar daripada rumahtangga tidak miskin. Rumahtangga miskin di perkotaan rata-rata mempunyai anggota 5,1 orang, sedangkan rata-rata anggota rumahtangga miskin di perdesaan adalah 4,8 orang.

Dari berbagai definisi di atas, maka indikator utama kemiskinan adalah; (1) terbatasnya kecukupan dan mutu pangan; (2) terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan kesehatan; (3) terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan; (4) terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha; (5) lemahnya perlindungan terhadap aset usaha, dan perbedaan upah; (6) terbatasnya akses layanan perumahan dan sanitasi; (7) terbatasnya akses terhadap air bersih; (8) lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah; (9) memburuknya kondisi lingkungan hidup dan sumberdaya alam, serta

terbatasnya akses masyarakat terhadap sumber daya alam; (10) lemahnya jaminan rasa aman; (11) lemahnya partisipasi; (12) besarnya beban kependudukan yang disebabkan oleh besarnya tanggungan keluarga; (13) tata kelola pemerintahan yang buruk yang menyebabkan inefisiensi dan inefektivitas dalam pelayanan publik, meluasnya korupsi dan rendahnya jaminan sosial terhadap masyarakat.

Kenyataan menunjukkan bahwa kemiskinan tidak bisa didefinisikan dengan sangat sederhana, karena tidak hanya berhubungan dengan kemampuan memenuhi kebutuhan material, tetapi juga sangat berkaitan dengan dimensi kehidupan manusia yang lain. Karenanya, kemiskinan hanya dapat ditanggulangi apabila dimensi-dimensi lain itu diperhitungkan. Menurut Bank Dunia (2003), penyebab dasar kemiskinan adalah: (1) kegagalan kepemilikan terutama tanah dan modal; (2) terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana; (3) kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor; (4) adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung; (5) adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan antara sektor ekonomi (ekonomi tradisional versus ekonomi modern); (6) rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat; (7) budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya; (8) tidak adanya tata pemerintahan yang bersih dan baik (good governance); (9) pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan.

Indikator utama kemiskinan menurut Bank Dunia adalah kepemilikan tanah dan modal yang terbatas, terbatasnya sarana dan prasarana yang dibutuhkan, pembangunan yang bias kota, perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat, perbedaan sumber daya manusia dan sektor ekonomi, rendahnya produktivitas, budaya hidup yang jelek, tata pemerintahan yang buruk, dan pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan.

Box 6.1: Kemiskinan Merata, Busung Lapar Melanda

PENYAKIT busung lapar serta gizi buruk ternyata juga melanda beberapa daerah di Provinsi Riau. Pemerintah setempat bahkan sudah menetapkan kejadian luar biasa (KLB) setelah ditemukannya tiga kasus busung lapar serta ribuan kasus balita kurang gizi. Penyebab utama merebaknya penyakit busung lapar diperkirakan karena ratap kemiskinan serta kebodohan masih mendera. Data Dinas Kesehatan Riau menunjukkan tiga balita yang positif terserang penyakit busung lapar di wilayah Riau berada di Kabupaten Bengkalis dan Kota Pekanbaru.

Mereka ialah Nasir, 9 bulan, dan Syahrudin, 16 bulan. Keduanya warga Desa Kelemantan dan Sekodi, Kecamatan Bengkalis, Kabupaten Bengkalis. Satu penderita busung lapar lainnya, Laura Mustika, 7 bulan, warga Jl Tiung No 72, Kelurahan Tangkerang Tengah, Sukajadi, Pekanbaru. Selain kasus busung lapar, dalam setahun terakhir juga ditemukan 11.918 bayi di bawah lima tahun (balita) menderita gizi buruk (2,1% dari total balita di Riau 567.545). Menurut Kepala Dinas Kesehatan (Diskes) Riau Ekmal Rusdy, di Pekanbaru, kemarin, jumlah penderita gizi buruk secara nasional mencapai 27,5%. "Bayi menderita gizi buruk ditemukan di sembilan kabupaten dan dua kota di wilayah Riau. Sebagian besar penderita berada di Kabupaten Rokan Hilir," ujarnya.

Balita penderita gizi buruk hampir merata tersebar di seluruh daerah di Riau. Sejumlah daerah yang dinilai rawan dilanda gizi buruk dan busung lapar ialah Kabupaten Kampar, Indragiri Hulu, Indragiri Hilir Bengkalis, Rokan Hilir, Rokan Hulu, Kota Dumai, dan Pekanbaru. Kantong-kantong kemiskinan diperkirakan berada di wilayah

tersebut, terutama masyarakat yang berada di bantaran sungai Siak, Indragiri, Rokan, dan Kampar. Ekmal menambahkan, pada 2005 Pemerintah Provinsi (Pemprov) Riau menganggarkan dana perbaikan gizi sebesar Rp250 juta. Satu anak busung lapar mendapat bantuan Rp10 juta per tahun. Dana itu sudah disalurkan ke setiap rumah sakit yang menampung penderita busung lapar.

Status KLB

Gubernur Riau Rusli Zainal menyatakan status KLB sudah dilaporkan kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. "Satu anak menderita busung lapar, sudah bisa dinyatakan KLB. Penetapan status ini bertujuan memberikan pelayanan yang cepat," kata Rusli. Rusli menjelaskan, penyakit busung lapar disebabkan kurangnya perhatian orang tua terhadap kebutuhan gizi anak. Selain itu, faktor rendahnya kualitas hidup. Rata-rata anak busung lapar berasal dari keluarga miskin yang tidak memiliki dana untuk berobat ke rumah sakit. Pemerintah daerah, menurutnya, tidak perlu malu mengungkap kasus busung lapar. Dengan dibukanya kasus ini secara gamblang, pemerintah pusat justru memperoleh gambaran lebih lengkap sehingga bisa mengambil kebijakan untuk mengatasi. "Kasus busung lapar bukan lagi problem daerah, tapi sudah menjadi persoalan nasional. Busung lapar tidak saja melanda daerah minus, juga kota besar," tuturnya.

Guna mengantisipasi meluasnya busung lapar, Rusli meminta program pembinaan kesejahteraan keluarga (PKK), pekan imunisasi nasional, dan apotek hidup digalakkan lagi. Selain itu, mengaktifkan kembali gerakan orang tua asuh. Dalam mengatasi busung lapar, lanjutnya, keberadaan pos pelayanan terpadu (posyandu) sangat penting untuk memantau kondisi balita setiap bulan. Ia mengatakan, lembaga seperti itu sangat membantu memberi penyuluhan kepada masyarakat tentang hidup sehat. Gubernur mengemukakan, setiap balita penderita busung lapar dan gizi buruk akan mendapat perawatan gratis, terutama yang disebabkan faktor kemiskinan.

Ketua Komisi E DPRD Riau Taufan Andoso Yakin menyerukan agar setiap dinas kesehatan tidak hanya melemparkan data soal gizi buruk serta kasus busung lapar yang melanda wilayahnya. Diskes juga diminta mencari solusi agar kasus busung lapar dan gizi buruk tidak meluas.

Sumber: Media Indonesia, 22 Juni 2005.

Kemiskinan Desa

Desa hingga saat ini tetap menjadi kantong utama kemiskinan. Tabel berikut menggambarkan persentase perubahan dan jumlah penduduk miskin antara kota dengan desa dari tahun 1976 sampai dengan tahun 1999. Pada tahun 1998 dari 49,5 juta jiwa penduduk miskin di Indonesia sekitar 60%-nya (29,7 juta jiwa) tinggal di daerah pedesaan. Pada tahun 1999, persentase angka kemiskinan mengalami penurunan dari 49,5 juta jiwa menjadi 37,5 juta jiwa. Persentase kemiskinan di daerah perkotaan mengalami penurunan, tetapi persentase kemiskinan di daerah pedesaan justru mengalami peningkatan dari 60% tahun 1998 menjadi 67% tahun 1999 sebesar 25,1 juta jiwa, sementara di daerah perkotaan hanya mencapai 12,4 juta jiwa (Data BAPPENAS, 2004). Pada tahun 2003, jumlah penduduk miskin adalah 37,3 juta jiwa (17,4 persen), di mana persentase penduduk miskin di perdesaan 20,2 persen, lebih tinggi dari perkotaan yang mencapai 13,6 persen. Data tersebut diperkuat laporan Kompas tahun 2004 yang menyajikan bahwa lebih dari 60% penduduk miskin Indonesia tinggal di daerah pedesaan. Dengan demikian, desa hingga sekarang tetap menjadi kantong terbesar dari pusat kemiskinan.

Tabel 6.1
Jumlah penduduk miskin desa dan kota 1976-2003

Tahun	Desa		Kota	
	Penduduk miskin (juta jiwa)	(%)	Penduduk miskin (juta jiwa)	(%)
1976	44,2	40,4	10,0	38,8
1978	38,9	33,4	8,3	30,8
1980	32,8	28,4	9,5	29,0
1981	31,3	26,5	9,3	28,1
1984	25,7	21,2	9,3	23,1
1987	20,3	16,4	9,7	20,1
1990	17,8	14,3	9,4	16,8
1993	17,2	13,8	8,7	13,4
1996	15,3	12,3	7,2	9,7
1998	31,9	25,7	17,6	21,9
1999	25,1	20,2	12,4	15,1
2003	25,1	20,2	12,3	13,6

Sumber; Badan Pusat Statistik, Perkembangan Tingkat Kemiskinan dan Beberapa Dimensi Sosial Ekonomi 1996-1999.

Tabel 6.2
Data kemiskinan kotaa dan desa per provinsi 2003

No	Provinsi	Tahun 2003					
		Perkotaan (K)		Perdesaan (D)		K+D	
		Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1	NAD	223,90	9,47	1.030,30	33,63	1.254,20	29,76
2	Sumatera Utara	686,30	13,41	1.197,30	17,77	1.883,60	5,89
3	Sumatera Barat	184,80	4,10	316,30	10,06	501,10	11,24
4	Riau	178,70	7,47	572,60	18,08	751,30	13,52
5	Jambi	134,60	18,53	192,70	10,46	327,30	12,74
6	Sumatera Selatan	459,80	21,05	937,30	21,79	1.397,10	21,54
7	Bengkulu	110,60	26,11	233,60	21,36	344,20	22,69
8	Lampung	318,70	21,36	1.249,30	22,98	1.568,00	22,63
9	Bangka Belitung	37,00	8,94	61,20	10,89	98,20	10,06
10	DKI Jakarta	294,10	3,42	-	-	294,10	3,42
11	Jawa Barat	2.445,30	12,71	2.453,70	13,09	4.899,00	12,90
12	Jawa Tengah	2.520,30	19,66	4.459,70	23,19	6.980,00	21,78
13	DI Yogyakarta	303,30	16,44	333,50	24,48	636,80	19,86
14	Jawa Timur	2.474,60	16,84	5.103,80	23,74	7.578,40	20,93
15	Banten	309,40	6,62	546,40	12,76	855,80	9,56
16	Bali	99,70	6,14	146,40	8,48	246,10	7,34
17	NTB	486,00	34,64	568,80	21,86	1.054,80	26,34
18	NTT	126,00	19,33	1.040,00	30,40	1.166,00	28,63
19	Kalimantan Barat	165,80	15,81	417,90	14,42	583,70	14,79
20	Kalimantan Tengah	41,30	8,10	166,40	12,64	207,70	11,37

21	Kalimantan Selatan	76,00	6,54	183,00	9,09	259,00	8,16
22	kalimantan Timur	94,80	6,40	233,80	19,11	328,60	12,15
23	Sulawesi Utara	36,50	4,62	155,10	11,60	191,60	9,01
24	Sulawesi Tengah	79,10	17,61	430,00	24,42	509,10	23,04
25	Sulawesi selatan	173,40	7,15	1.128,50	19,49	1.301,90	15,85
26	Sulawesi Tenggara	39,40	9,86	389,00	26,36	428,40	22,84
27	Gorontalo	44,60	19,98	213,10	32,39	257,70	29,25
28	Maluku	41,90	12,53	358,00	40,56	399,90	32,85
29	Maluku Utara	27,20	13,25	91,60	14,13	118,80	13,92
30	Papua	50,60	8,32	866,40	49,75	917,00	39,03
	Indonesia	12.263,70	13,57	25.075,70	20,23	37.339,40	17,42

Sumber: Biro Pusat Statistik.

Hasil pendataan BPS menunjukkan perkembangan garis kemiskinan dan jumlah penduduk miskin. Tahun 1976 jumlah penduduk miskin mencapai 44,2 juta jiwa dan sampai dengan tahun 1999 menjadi 25,1 juta jiwa. Sejak krisis ekonomi 1998, jumlah kemiskinan di daerah pedesaan mengalami peningkatan dengan tingkat kedalamannya mencapai 5,005 tahun 1998 dari 3,529 pada tahun 1996 dan di tahun 1999 menjadi 3,876 Indeks keparahan kemiskinan paling tinggi terjadi di desa.

Data berikut menggambarkan bagaimana kemiskinan mempengaruhi tingkat pendidikan masyarakat pedesaan. Pada tahun 2003 rata-rata lama sekolah penduduk berusia 15 tahun ke atas baru mencapai 7,1 tahun dan proporsi penduduk berusia 10 tahun ke atas yang berpendidikan SLTP ke atas masih sekitar 36,2 persen. Angka buta aksara penduduk usia 15 tahun ke atas masih sebesar 10,12 persen. Pada saat yang sama Angka Partisipasi Sekolah (APS) penduduk usia 7-12 tahun sudah mencapai 96,4 persen, namun APS penduduk usia 13-15 tahun baru mencapai 81,0 persen, dan APS penduduk usia 16-18 tahun baru mencapai 50,97 persen. Tantangan tersebut menjadi semakin berat dengan adanya disparitas tingkat pendidikan antarkelompok masyarakat yang masih cukup tinggi seperti antara penduduk kaya dan penduduk miskin, antara penduduk laki-laki dan penduduk perempuan, antara penduduk di perkotaan dan pedesaan, dan antardaerah (Bappenas, 2004).

Tingkat pendidikan kepala rumahtangga yang rendah sangat mempengaruhi indeks kemiskinan di daerah pedesaan. Data yang disajikan BPS memperlihatkan bahwa 72,01% dari rumahtangga miskin di pedesaan dipimpin kepala rumahtangga yang tidak tamat SD, dan 24,32% dipimpin kepala rumahtangga yang berpendidikan SD. Ciri rumahtangga miskin yang erat kaitannya dengan tingkat pendidikan adalah sumber penghasilan. Pada tahun 1996, penghasilan utama dari 63,0% rumahtangga miskin bersumber dari pertanian, 6,4% dari kegiatan industri, 27,7% dari kegiatan jasa-jasa termasuk perdagangan. Dari sekitar 66.000 jumlah desa di Indonesia, tahun 1994 jumlah desa tertinggal mencapai 22.094 desa dan yang berada di daerah pedesaan sekitar 20.951 desa. Pada tahun 1999 jumlah desa tertinggal mencapai 16.566 dari sekitar 66.000 desa yang ada.

Menurut BPS, kantong penyebab kemiskinan desa, umumnya bersumber dari sektor pertanian yang disebabkan ketimpangan kepemilikan lahan pertanian. Kepemilikan lahan pertanian sampai dengan tahun 1993 mengalami

penurunan 3,8% dari 18,3 juta ha. Di sisi lain, kesenjangan di sektor pertanian juga disebabkan ketidakmerataan investasi. Alokasi anggaran kredit yang terbatas juga menjadi penyebab daya injeksi sektor pertanian di pedesaan melemah. Tahun 1985 alokasi kredit untuk sektor pertanian mencapai 8% dari seluruh kredit perbankan, dan hanya naik 2% di tahun 2000 menjadi 10%.

Data mengenai penyebab kemiskinan desa seperti itu, bisa dikatakan sudah sangat lengkap dan bahkan memudahkan kita merumuskan indikator kemiskinan desa dan strategi penanggulangannya. Berdasarkan data di atas, penyebab utama kemiskinan desa adalah; (1) pengaruh faktor pendidikan yang rendah; (2) ketimpangan kepemilikan lahan dan modal pertanian; (3) ketidakmerataan investasi di sektor pertanian; (4) alokasi anggaran kredit yang terbatas; (5) terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar; (6) kebijakan pembangunan perkotaan (mendorong orang desa ke kota); (7) pengelolaan ekonomi yang masih menggunakan cara tradisional; (8) rendahnya produktivitas dan pembentukan modal; (9) budaya menabung yang belum berkembang di kalangan masyarakat desa; (10) tata pemerintahan yang buruk (*bad governance*) yang umumnya masih berkembang di daerah pedesaan; (11) tidak adanya jaminan sosial untuk bertahan hidup dan untuk menjaga kelangsungan hidup masyarakat desa; (12) rendahnya jaminan kesehatan.

Masyarakat desa dapat dikatakan miskin jika salah satu indikator berikut ini terpenuhi seperti; (1) kurangnya kesempatan memperoleh pendidikan; (2) memiliki lahan dan modal pertanian yang terbatas; (3) tidak adanya kesempatan menikmati investasi di sektor pertanian; (4) kurangnya kesempatan memperoleh kredit usaha; (5) tidak terpenuhinya salah satu kebutuhan dasar (pangan, papan, perumahan); (6) berurbanisasi ke kota; (7) menggunakan cara-cara pertanian tradisional; (8) kurangnya produktivitas usaha; (9) tidak adanya tabungan; (10) kesehatan yang kurang terjamin; (11) tidak memiliki asuransi dan jaminan sosial; (12) terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme dalam pemerintahan desa; (13) tidak memiliki akses untuk memperoleh air bersih; (14) tidak adanya partisipasi dalam pengambilan keputusan publik.

Review Kebijakan dan Program

Selama ini, kebijakan penanggulangan kemiskinan, didesain secara sentralistik oleh pemerintah pusat yang diwakili BAPPENAS. BAPPENAS merancang program penanggulangan kemiskinan dengan dukungan alokasi dan distribusi anggaran dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) dan utang kepada Bank Dunia serta lembaga keuangan multinasional lainnya. Berkat alokasi anggaran yang memadai, pemerintah pusat menjalankan kebijakan sentralistik dengan program-program yang bersifat karitatif. Sejak tahun 1970-an di bawah kebijakan *economic growth* sampai dengan sekarang, pemerintah pusat menjadikan desa sebagai obyek dari seluruh proyek yang dijalankan untuk menanggulangi kemiskinan.

Berdasarkan kebijakan tersebut, pemerintah pusat menjalankan program-programnya dalam bentuk: (1) menurunkan jumlah persentase penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan melalui bantuan kredit, jaminan usaha dan pengadaan sarana dan prasarana di desa seperti PUSKESMAS, INPRES, KUD, dan sebagainya; (2) mengusahakan pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat

miskin melalui distribusi sembako yang dibagikan secara gratis kepada penduduk miskin; (3) mengusahakan pelayanan kesehatan yang memadai dengan menyebarkan tenaga-tenaga kesehatan ke desa dan pengadaan obat-obatan melalui PUSKESMAS; (4) mengusahakan penyediaan fasilitas pendidikan dasar dengan memperbanyak pendirian sekolah-sekolah INPRES; (5) menyediakan kesempatan bekerja dan berusaha melalui proyek-proyek perbaikan sarana dan prasarana milik pemerintah, penyediaan kredit dan modal usaha yang diberikan dalam bentuk pinjaman kepada masyarakat miskin; (6) memenuhi kebutuhan perumahan dan sanitasi dengan memperbanyak penyediaan rumah-rumah sederhana untuk orang miskin; (7) mengusahakan pemenuhan air bersih dengan pengadaan PAM; (8) menyediakan sarana listrik masuk desa, sarana telekomunikasi dan sejenisnya; dan sebagainya.

Berbagai program yang dijalankan oleh pemerintah tersebut, lebih banyak menuai kegagalan dibandingkan dengan keberhasilannya. Program Kredit Usaha Tani (KUT) misalnya, merupakan salah satu di antara serangkaian program pemerintah yang terbaru, yang menuai kegagalan. Program ini menempatkan Bank, Koprasi, LSM dan kelompok tani hanya sebagai mesin penyalur kredit, sedangkan tanggungjawab kredit terletak di tangan Departemen Koprasi. Pada tahun 1998, platfon KUT mencapai 8,4 triliun rupiah naik 13 kali lipat dari sebelumnya. Para petani menyebut program ini sebagai “kesalahan bertingkat enam” karena; (1) pelaksanaan KUT tidak benar-benar memberdayakan petani; (2) mesin penyalur KUT (LSM, Bank, Koprasi), ditunjuk tidak diseleksi secara ketat; (3) Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) dibuat secara serampangan, banyak fiktifnya; (4) kredit diberikan kepada siapa saja termasuk nonpetani, sehingga kurang tepat sasaran; (5) tidak ada pengawasan dalam penyaluran, penerimaan dan penggunaan kredit; (6) dana penyaluran banyak bocornya, mulai dari Departemen Koprasi, hingga ke KUD. Akibatnya per September 2000, tunggakan KUT mencapai 6,169 triliun rupiah atau 73,69% dari realisasi kredit.

Sejak tahun 2000, program KUT yang dianggap gagal total diganti pemerintah dengan program baru yakni Program Kredit Ketahanan Pangan (KKP) yang pelaksanaannya diserahkan sepenuhnya kepada bank, pemerintah hanya bertindak sebagai pemberi subsidi pada tahap awal. Berdasarkan target pemerintah, program ini menuai sukses tahun 2004, tetapi lagi-lagi mengalami kegagalan karena kesulitan bank menyalurkan kredit kepada petani dan kesulitan petani membayar bunga kredit. Dari platfon sebesar 2,3 triliun rupiah, sampai Maret 2001 baru terrealisasi 3,85 miliar rupiah atau 1,57%. Akibatnya, terjadi kelangkaan kredit usaha tani di desa. Di samping program KUT dan KKP juga ada Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Program ini bertujuan mengurangi kemiskinan di tingkat pedesaan, sekaligus memperbaiki kinerja pemerintah daerah dengan cara memberi bantuan modal dan pengadaan infrastruktur. Inti dari program ini adalah perencanaan yang melibatkan masyarakat, laki-laki dan perempuan, termasuk masyarakat miskin. Program ini dirancang melalui mekanisme musyawarah mulai dari tingkat dusun hingga ke tingkat kecamatan. Pelaksanaan program didampingi oleh seorang fasilitator kecamatan, dua orang fasilitator desa, satu laki-laki, satu perempuan di tiap desa, juga dibantu lembaga pengelola yaitu Unit Pengelola Keuangan (UPK) di

kecamatan yang melibatkan LMD. Program ini di beberapa daerah mengalami kegagalan, karena tidak adanya perencanaan yang matang dan juga kurangnya transparansi penggunaan dan alokasi anggaran kepada masyarakat desa.

Kisah kegagalan program yang dirancang dan didanai oleh pemerintah dan Bank Dunia, juga terjadi dalam Program Padat Karya Desa-Pengembangan Wilayah Terpadu (PKD-PWT) di NTT, Sulawesi Selatan, NTB dan Sulawesi Utara serta program PDMDEK di Jawa Barat. Program PKD-PWT membagikan uang bantuan sebesar 50 juta rupiah kepada setiap desa dan langsung disalurkan ke rekening Tim Pelaksana Desa (TPD). Jumlah desa yang dibantu dengan program ini mencapai 1.957 desa. Program ini mengalami kegagalan, karena proses perencanaan, pelaksanaan dan penyaluran bantuan kepada desa, sangat tergantung kepada TPD. Sementara PDMDEK di Jawa Barat, mengalami kegagalan karena dana bergulir yang diberikan kepada masing-masing desa sebanyak 14 juta rupiah per desa, digunakan masyarakat untuk tujuan konsumtif.

Box 6.2: Kenaikan Harga BBM Tambah Angka Kemiskinan

JAKARTA (Media): Kenaikan harga bahan bakar minyak justru menambah angka kemiskinan sekitar 2%, bukan mengurangi jumlah penduduk miskin sebagaimana pernah disebutkan pemerintah. Meskipun kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) itu disertai kompensasi dana seperti yang telah direncanakan pemerintah, langkah itu tidak menurunkan jumlah penduduk miskin secara nasional. Jumlah penduduk miskin diperkirakan tetap di atas 16%, atau lebih dari 36 juta orang.

Hal tersebut dikemukakan Kasubdit Analisis Direktorat Analisis Statistik Badan Pusat Statistik (BPS) Hamonangan Ritonga, dalam jumpa pers Tim Indonesia Bangkit, di Jakarta, kemarin. Menurut Hamonangan, dari hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2004 diperoleh data penyaluran bantuan untuk penduduk miskin pada 2003 hanya menjangkau rata-rata 23% sasaran. Hal ini berlawanan dengan hasil pengawasan BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) yang menyatakan bantuan sosial bagi penduduk miskin berhasil mencapai sasaran sampai 90%. Hamonangan memerkirakan, dengan pola penyaluran kompensasi yang sama, maka tambahan pendapatan yang diberikan pemerintah kepada penduduk miskin melalui kompensasi BBM 2005 rata-rata hanya Rp23 ribu. Hasilnya, penduduk miskin yang meningkat menjadi tidak miskin akan mencapai kurang dari 5,17%. "Estimasi saya sendiri hanya sekitar 2%, apalagi kalau polanya sama dengan tahun-tahun sebelumnya," ujarnya. Sebaliknya, lanjut Hamonangan, bila penduduk yang sedikit di atas garis kemiskinan sama sekali tidak mendapat dana kompensasi tersebut, diperkirakan penduduk miskin bertambah 10,5%. Jika diasumsikan 70% dari mereka mendapat dana kompensasi, persentase kelompok penduduk yang dekat dengan garis kemiskinan yang berarti tidak jatuh miskin sebanyak 4,2%.

Dengan perhitungan tersebut, jumlah penduduk miskin pascakenaikan harga BBM, meski telah disertai kompensasi, tidak menurun bahkan bertambah kurang lebih 2%. Berdasarkan data Susenas 2004, jumlah penduduk miskin 2004 mencapai 16,65% atau sekitar 36,1 juta orang. Sebelumnya, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Sri Mulyani Indrawati memerkirakan, program kompensasi BBM akan menurunkan jumlah penduduk miskin sekitar 3%, menjadi 34,9 juta orang. Dengan syarat, penyaluran dana kompensasi mencapai sasaran yang ditetapkan. Dalam menetapkan sasaran itu, Bappenas menggunakan tiga sumber data, yaitu BPS, BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional) dan Departemen Pendidikan Nasional.

Hamonangan menyarankan, pemerintah masih perlu mengidentifikasi secara jelas tentang sasaran kompensasi, terutama yang terkait penyaluran kredit UMKM (usaha mikro, kecil, dan menengah) yang pencapaian

sasarannya hanya 9% dalam pelaksanaan program bantuan sosial 2003. "Banyak pihak yang meragukan keberhasilan penyaluran dana kompensasi BBM dan kredit UMKM kepada rakyat kecil. Itu disebabkan tidak jelasnya target sasaran di lapangan," tuturnya. Data-data yang disajikan pemerintah selama ini adalah data makro hasil beberapa survei BPS. Data mikro yang secara lengkap dan jelas menunjukkan nama dan alamat penerima, belum tersedia secara baik di lapangan.

Penyerapan kerja

Pada kesempatan yang sama, staf pengajar ekonomi Fakultas Ekonomi dan Manajemen IPB Rina Oktaviani menyatakan, kenaikan harga BBM akan menurunkan penyerapan tenaga kerja rata-rata 4% di sektor pertanian, sektor industri rata-rata 8% dan jasa angkutan sekitar 6%. Secara makro pemotongan subsidi BBM akan menyebabkan meningkatnya inflasi 2,8%-3,02%. Rina juga mengatakan, meski secara nominal terjadi peningkatan pendapatan sekitar 0,6% pada rumah tangga berpendapatan rendah di sektor nonpertanian perdesaan dan di perkotaan, kenaikan inflasi akan menyebabkan daya beli masyarakat menurun.

Lebih lanjut, Rina memaparkan, tanpa skema kompensasi, jumlah penduduk miskin di kelompok rumah tangga pemilik lahan kecil (0,5-1 hektare) akan meningkat 3,8%. Sedangkan di kelompok penduduk kota berpendapatan rendah, jumlah orang miskin akan bertambah 2,9%. Angka tersebut jauh berbeda dengan hasil perhitungan LPEM-UI yang memerkirakan tanpa skema kompensasi, penduduk miskin akan bertambah 0,18%.

Sumber: *Media Indonesia*, 14 Maret 2005

Strategi dan Kebijakan Alternatif

Dilihat dari kegagalan program penanggulangan kemiskinan selama ini, strategi dan kebijakan alternatif yang berpihak kepada rakyat miskin, *option for the poor* menjadi kebutuhan mutlak menanggulangi kemiskinan. Untuk membuat sebuah strategi dan kebijakan alternatif, diperlukan pengetahuan yang memadai tentang penyebab utama kemiskinan masyarakat desa. Dari serangkaian penyebab kemiskinan masyarakat desa yang telah disebutkan di depan, maka strategi dan kebijakan alternatif menanggulangi kemiskinan desa dapat dilakukan dengan cara;

- (1) Memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat desa untuk memperoleh layanan pendidikan yang memadai, secara gratis dan cuma-cuma. Pemerintah perlu mengembangkan sistem pendidikan nasional yang berorientasi keberpihakan kepada orang miskin (pendidikan untuk orang miskin). Pendidikan yang ditawarkan di Indonesia saat ini sangat mahal dan biayanya sulit dijangkau oleh orang-orang miskin. Karenanya, mereka memilih untuk tidak menyekolahkan anak-anak mereka, sebab beban biaya pendidikan yang ada, tidak sebanding dengan kemampuan keuangan mereka. Masyarakat desa selalu mengatakan bahwa "janganakan untuk menyekolahkan anak-anak, untuk makan sehari-hari saja, susahnya minta ampun;
- (2) Redistribusi lahan dan modal pertanian yang seimbang. Ketimpangan kepemilikan lahan pertanian, memperlebar jurang kemiskinan antara masyarakat yang tinggal di pedesaan. Sebagian besar tanah-tanah pertanian yang subur dimiliki oleh tengkulak lokal dan tuan tanah. Akibatnya, tanah-tanah pertanian yang ada, tidak memberikan penghasilan yang cukup bagi orang-orang desa yang memiliki tanah dan modal pertanian yang terbatas.

- Sebagian besar tenaga dan fisik mereka dipergunakan untuk menjadi buruh di tanah-tanah pertanian milik tuan tanah dan tengkulak lokal;
- (3) Mendorong perkembangan investasi pertanian dan pertambangan ke daerah pedesaan. Pembukaan investasi pertanian dan pertambangan dapat memberikan kesempatan kerja kepada masyarakat desa. Dengan begitu, pendapatan mereka akan meningkat dan berpengaruh pada perubahan kesejahteraan hidup;
 - (4) membuka kesempatan yang luas kepada masyarakat desa untuk memperoleh kredit usaha yang mudah dengan bunga yang sangat rendah. Sistem kredit yang ada saat ini, belum memberikan kemudahan usaha bagi masyarakat desa, sering salah sasaran dan bunganya sulit dijangkau masyarakat miskin. Karena itu, diperlukan kebijakan baru yang memberikan jaminan kredit usaha yang memadai bagi masyarakat desa;
 - (5) memenuhi kebutuhan sandang, pangan, dan papan masyarakat desa. Kebutuhan sandang, papan dan pangan perlu dilakukan melalui sebuah mekanisme lumbung desa yang memberikan kesempatan yang sama kepada masyarakat desa, memperoleh sumber-sumber kebutuhan yang disediakan secara terorganisir;
 - (6) memperkenalkan sistem pertanian modern dengan teknologi baru yang memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk menggali sumber-sumber pendapatan yang memadai. Teknologi pertanian diperbanyak dan diberikan secara cuma-cuma kepada petani untuk meningkatkan produktivitas pertanian dan mempermudah pemenuhan kebutuhan hidup mereka;
 - (7) Memberikan jaminan kesehatan kepada masyarakat dengan sistem layanan kesehatan gratis, memperbanyak PUSKESMAS dan unit-unit layanan kesehatan kepada masyarakat desa yang miskin dan terbelakang;
 - (8) Memberikan jaminan asuransi dan jaminan sosial terhadap masyarakat desa. Jaminan asuransi dan jaminan sosial dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat miskin dan memberikan semangat hidup yang lebih berarti. Sistem asuransi dan jaminan sosial yang ada saat ini, diberlakukan secara diskriminatif, hanya terbatas kepada mereka yang memiliki uang saja. Untuk itu, pemerintah berkewajiban memberikan jaminan asuransi yang memadai kepada masyarakat miskin;
 - (9) Memperkuat komitmen eksekutif dan legislatif untuk memperbaiki tatanan pemerintahan. Tatanan pemerintahan yang ada saat ini, memberikan keleluasaan bagi terjadinya praktik korupsi dalam seluruh level pemerintahan. Perbaikan tatanan pemerintahan, menjadi kata kunci untuk membuat program penanggulangan kemiskinan benar-benar diperuntukkan bagi masyarakat miskin;
 - (10) Mendorong agenda pembangunan daerah memprioritaskan pemberantasan kemiskinan sebagai skala prioritas yang utama, mendorong tekad semua pihak untuk mengakui kegagalan penanggulangan kemiskinan selama ini, membangkitkan kesadaran kolektif agar memahami kemiskinan sebagai musuh bersama, dan meningkatkan partisipasi semua pihak dalam memberantas kemiskinan.

Untuk menunjang keberhasilan strategi tersebut, diperlukan unsur-unsur berikut;

- (a) upaya penanggulangan kemiskinan tersebut sebaiknya dilakukan secara menyeluruh, terpadu, lintas sektor, dan sesuai dengan kondisi dan budaya lokal, karena tidak ada satu kebijakan kemiskinan yang sesuai untuk semua;
- (b) memberikan perhatian terhadap aspek proses, tanpa mengabaikan hasil akhir dari proses tersebut. Biarkan orang miskin merasakan bagaimana proses mereka bisa keluar dari lingkaran setan kemiskinan;
- (c) melibatkan dan merupakan hasil proses dialog dengan berbagai pihak dan konsultan dengan segenap pihak yang berkepentingan terutama masyarakat miskin;
- (d) meningkatkan kesadaran dan kepedulian di kalangan semua pihak yang terkait, serta membangkitkan gairah mereka yang terlibat untuk mengambil peran yang sesuai agar tercipta rasa memiliki program;
- (e) menyediakan ruang gerak yang seluas-luasnya, bagi munculnya aneka inisiatif dan kreativitas masyarakat di berbagai tingkat. Dalam hal ini, pemerintah lebih berperan hanya sebagai inisiator, selanjutnya bertindak sebagai fasilitator dalam proses tersebut, sehingga akhirnya, kerangka dan pendekatan penanggulangan kemiskinan disepakati bersama;
- (f) pemerintah dan pihak lainnya (NGOs, Perguruan Tinggi, pengusaha, masyarakat sipil, partai politik dan lembaga sosial keagamaan) dapat bergabung menjadi kekuatan yang saling mendukung;
- (g) mereka yang bertanggungjawab dalam menyusun anggaran belanja harus menyadari pentingnya penanggulangan kemiskinan ini sehingga upaya ini ditempatkan dan mendapat prioritas utama dalam setiap program di setiap instansi. Dengan demikian, penanggulangan kemiskinan menjadi gerakan dari, oleh dan untuk rakyat.

Secara umum, program strategis yang dapat dijalankan untuk menanggulangi kemiskinan di desa adalah;

- (1) membuka peluang dan kesempatan berusaha bagi orang miskin untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan ekonomi. Pemerintah harus menciptakan iklim agar pertumbuhan ekonomi dapat dinikmati oleh semua lapisan masyarakat, terutama oleh penduduk miskin. Karena itu, kebijakan dan program yang memihak orang miskin perlu difokuskan kepada sektor ekonomi riil (misalnya; pertanian, perikanan, manufaktur, usaha kecil menengah), terutama di sektor informal yang menjadi tulang punggung orang miskin. Agar pertumbuhan ekonomi ini berjalan dan berkelanjutan, maka di tingkat nasional diperlukan syarat; (a) stabilitas makro ekonomi, khususnya laju inflasi yang rendah dan iklim sosial politik dan ekonomi yang mendukung investasi dan inovasi para pelaku ekonomi. Secara garis besar hal ini menjadi tanggungjawab pemerintah pusat; (b) diperlukan kebijakan yang berlandaskan paradigma keberpihakan kepada orang miskin agar mereka dapat sepenuhnya memanfaatkan kesempatan yang terbuka dalam proses pembangunan ekonomi; (c) memberikan prioritas tinggi pada kebijakan dan pembangunan sarana sosial dan sarana fisik yang penting bagi masyarakat miskin, seperti jalan desa, irigasi, sekolah, air minum, air bersih, sanitasi, pemukiman, rumah sakit, dan poliklinik di tingkat nasional maupun daerah. Beberapa program yang bisa dijalankan dengan menggunakan kebijakan ini adalah;

- program penyediaan sarana kesehatan bagi masyarakat miskin (PUSKESMAS, POSYANDU), dan sebagainya;
- program peningkatan sarana dan prasarana pendidikan, serta penyediaan pendidikan gratis bagi orang miskin;
- program pemberdayaan masyarakat, peningkatan pendidikan informal dan keterampilan bagi masyarakat miskin, melalui inisiatif dari pemerintah daerah, juga melalui kerjasama dengan badan pendidikan, perguruan tinggi atau dengan LSM lokal;
- program pembentukan modal usaha melalui peningkatan akses masyarakat miskin terhadap lembaga-lembaga keuangan agar mereka ikut serta dalam program kredit dan tabungan;
- program sertifikasi tanah dan tempat usaha bagi orang miskin untuk menjaga asetnya dengan baik;
- program pengembangan pusat pasar pertanian dan pusat informasi perdagangan.

(2) Kebijakan dan program untuk memberdayakan kelompok miskin. Kemiskinan memiliki sifat multidimensional, maka penanggulangannya tidak cukup hanya dengan mengandalkan pendekatan ekonomi, akan tetapi juga mengandalkan kebijakan dan program di bidang sosial, politik, hukum dan kelembagaan. Kebijakan dalam memberdayakan kelompok miskin harus diarahkan untuk memberikan kelompok miskin akses terhadap lembaga-lembaga sosial, politik dan hukum yang menentukan kehidupan mereka. Untuk memperluas akses penduduk miskin diperlukan; (a) tatanan pemerintahan yang baik (*good governance*), terutama birokrasi pemerintahan, lembaga hukum, dan pelayanan umum lainnya; (b) dalam tatanan pemerintahan diperlukan keterbukaan, pertanggungjawaban publik, dan penegakan hukum, serta partisipasi yang luas masyarakat miskin dalam proses pengambilan keputusan. Beberapa program yang bisa dilaksanakan adalah;

- Program penguatan organisasi sosial, kelompok ekonomi, dan organisasi swamasyarakat lainnya seperti kelompok arisan, kelompok petani pangan, pedagang kecil, simpan-pinjam dan sebagainya;
- Program keterlibatan kelompok miskin dalam proses pendidikan demokrasi, misalnya dalam pengambilan keputusan melalui *public hearing*, penggunaan hak tanya dan sebagainya;
- Program keterlibatan kelompok miskin dalam pemantauan dan evaluasi pembangunan.

(3) Kebijakan dan Program yang Melindungi Kelompok Miskin. Kelompok masyarakat miskin sangat rentan terhadap guncangan internal (misalnya kepala keluarga meninggal, jatuh sakit, kena PHK) maupun guncangan eksternal (misalnya kehilangan pekerjaan, bencana alam, konflik sosial), karena tidak memiliki ketahanan atau jaminan dalam menghadapi guncangan-guncangan tersebut. Kebijakan dan program yang diperlukan mencakup upaya untuk; (a) mengurangi sumber-sumber resiko guncangan; (b) meningkatkan kemampuan kelompok miskin untuk mengatasi guncangan

dan; (c) menciptakan sistem perlindungan sosial yang efektif. Beberapa program yang bisa dilaksanakan untuk kategori ini adalah;

- ❑ Program lumbung desa yang sudah dikenal sejak lama. Program ini dapat disempurnakan dengan memasukkan metode yang lebih baik;
- ❑ Program kredit mikro atau koprasia simpan pinjam untuk kelompok miskin yang mudah diakses, dengan persyaratan atau agunan yang mudah dan syarat pengembalian yang fleksibel;
- ❑ Program pengembangan modal usaha dan kewiraswastaan untuk mendorong kelompok miskin meningkatkan kemampuan pemupukan modal usahanya secara mandiri dan berkelanjutan;
- ❑ Program pembentukan lembaga khusus penanggulangan bencana alam dan sosial yang terpadu, efektif dan responsif di daerah.

(4) Kebijakan dan Program untuk memutus pewarisan kemiskinan antar generasi; hak anak dan peranan perempuan. Kemiskinan seringkali diwariskan dari generasi ke generasi berikutnya. Karena itu, rantai pewarisan kemiskinan harus diputus. Meningkatkan pendidikan dan peranan perempuan dalam keluarga adalah salah satu kunci memutus rantai kemiskinan. Beberapa program yang dapat dikembangkan dalam kategori ini adalah;

- ❑ Program pemberian bantuan sarana dan beasiswa untuk masyarakat miskin;
- ❑ Program pemberian makanan tambahan bagi anak-anak miskin di sekolah;
- ❑ Program magang atau menyerap lulusan sekolah kejuruan atau diploma;
- ❑ Program pemberdayaan perempuan melalui kegiatan produktif;
- ❑ Program penyuluhan bagi para ibu, bapak dan remaja, tentang hak-hak dan kewajiban mereka dalam berumah tangga.

(5) Kebijakan dan program penguatan otonomi desa. Otonomi desa dapat menjadi ruang yang memungkinkan masyarakat desa dapat menanggulangi sendiri kemiskinannya. Kadang-kadang pemerintah menganggap bahwa yang dibutuhkan masyarakat miskin adalah sumber-sumber material bagi kelangsungan hidup penduduk miskin. Anggapan tersebut, tidak selamanya benar, karena toh dalam kondisi tertentu, masyarakat desa yang miskin dapat keluar dari persoalan kemiskinan tanpa bantuan material pemerintah. Inisiatif dan kreativitas mereka dapat menjadi modal yang berharga untuk keluar dari lilitan kemiskinan. Otonomi desa merupakan ruang yang dapat digunakan oleh masyarakat desa untuk mengelola inisiatif dan kreativitas mereka dengan baik, menjadi sumber daya yang melimpah untuk keluar dari jeratan kemiskinan. Kebijakan dan program yang bisa dilakukan untuk penguatan otonomi desa adalah;

- ❑ meningkatkan mutu sumber daya manusia desa melalui pendidikan formal dan nonformal;
- ❑ meningkatkan ketersediaan sumber-sumber biaya pembangunan desa dengan alokasi anggaran yang jelas dari pusat, provinsi dan kabupaten;
- ❑ menata lembaga pemerintahan desa yang lebih efektif dan demokratis;
- ❑ membangun sistem regulasi (peraturan desa) yang jelas dan tegas;

- ❑ mewujudkan otonomi desa untuk memberikan ruang partisipasi dan kreativitas masyarakat;
- ❑ mengurangi praktek korupsi di birokrasi pemerintah desa melalui penerapan tatanan pemerintahan yang baik;
- ❑ menciptakan sistem pemerintahan dan birokrasi yang bersih, akuntabel, transparan, efisien dan berwibawa;
- ❑ meningkatnya partisipasi masyarakat desa dalam pengambilan kebijakan publik;
- ❑ memberikan ruang yang cukup luas bagi keterlibatan perempuan dalam proses pengambilan kebijakan publik.

Berbagai program dan kebijakan penanggulangan kemiskinan, membutuhkan komitmen dan keberpihakan politik yang otentik, sekaligus usaha yang serius untuk melaksanakannya. Disamping itu diperlukan komitmen pemerintah dan semua pihak untuk melihat kemiskinan sebagai masalah fundamental yang harus ditangani dengan baik, berkelanjutan dan dengan dukungan anggaran yang jelas.

Anggaran Pro Orang Miskin

Selama ini pengelolaan program penanggulangan kemiskinan secara langsung ditangani oleh pemerintah pusat. Semua sumber dananya berasal dari APBN atau sumber-sumber lain yang berasal atau dikelola oleh pemerintah pusat. Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang mulai berlaku, sejak Januari 2001, upaya pengentasan kemiskinan tidak lagi sepenuhnya menjadi tanggung jawab atau dilakukan oleh pemerintah pusat. Dalam kewenangan otonomi yang dipunyai daerah melekat pula kewenangan dan tanggung jawab untuk secara aktif dan secara langsung mengupayakan penanggulangan kemiskinan di daerah yang bersangkutan.

Berbagai strategi, kebijakan, dan program penanggulangan kemiskinan yang sudah dirancang oleh pemerintah daerah pada akhirnya tergantung pada ketersediaan dan mekanisme penggunaan anggaran yang dipunyai oleh daerah. Upaya penanggulangan kemiskinan tidak akan dapat berjalan dengan baik jika tidak didukung oleh kebijakan anggaran yang menunjukkan kepemihakan kepada orang miskin. Tanpa adanya kebijakan demikian dapat dikatakan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan akan terhenti pada tataran wacana, dan sekedar menjadi retorika. Kebijakan anggaran yang memihak kepada orang miskin adalah praktek penyusunan dan pelaksanaan kebijakan di bidang anggaran yang memasukkan suara dan kepentingan masyarakat miskin. Berdasarkan definisi ini, setidaknya ada tiga aspek yang harus diperhatikan oleh daerah dalam menyusun dan melaksanakan anggaran.

Pertama, aspek penyusunan anggaran. Dalam era keterbukaan sekarang, masyarakat perlu tahu dan perlu diberitahu tentang apa yang akan dilakukan dan mengapa hal tersebut dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Di bidang anggaran, mekanisme yang dapat dipertimbangkan adalah dengan menerapkan sistem “penganggaran partisipatif” atau “inisiatif penganggaran yang berorientasi pada kepentingan rakyat (miskin)”. Sistem demikian dapat dilakukan dengan membuka akses politik terhadap keikutsertaan

semua kelompok masyarakat, khususnya kelompok masyarakat miskin dalam proses pengambilan keputusan. Dengan melibatkan mereka secara langsung dalam proses itu, pemerintah daerah dapat mengetahui secara tepat apa yang sungguh-sungguh dibutuhkan oleh kelompok masyarakat miskin. Aspirasi mereka dapat dengan cepat diterjemahkan ke dalam formulasi kebijakan operasional, dan dengan demikian dapat mengurangi distorsi kebijakan.

Partisipasi masyarakat sama sekali tidak dimaksudkan untuk mengurangi peran DPRD maupun jajaran pemerintahan daerah lainnya. Mereka justru merupakan mitra dialog bagi pihak legislatif dan eksekutif untuk bersama-sama memecahkan masalah daerah dalam pengentasan kemiskinan. Dengan pola pengambilan keputusan yang demikian, DPRD dan juga pihak eksekutif justru diuntungkan, karena prinsip-prinsip pemerintahan yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan telah dipraktekkan. Hal ini pada gilirannya justru akan memperkuat legitimasi pemerintahan.

Untuk menjalankan sistem "penganggaran partisipatif" atau "inisiatif penganggaran yang berorientasi pada kepentingan rakyat (miskin)", maka pemerintah daerah dan DPRD perlu melakukan dialog dan konsultasi dengan berbagai kelompok masyarakat, terutama masyarakat miskin. Pemerintah daerah (bupati) menyelenggarakan dialog dan konsultasi ini sebelum mengajukan rancangan anggarannya ke DPRD. DPRD juga perlu membahas anggaran tersebut dengan berbagai kelompok masyarakat sebelum memutuskannya menjadi anggaran pemerintahan daerah. Dalam dialog dan konsultasi tersebut dibahas aspirasi yang sebenarnya dari masyarakat miskin sehingga program-program penanggu- penanggulangan lahan kemiskinan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat miskin, tidak sia-sia dan bermanfaat.

Kedua, aspek penerimaan daerah. Komponen penerimaan daerah yang dapat disusun oleh pemerintah daerah dalam rangka membuat anggaran yang memihak kepada orang miskin adalah pendapatan asli daerah (PAD). Mengingat sumber PAD yang bersentuhan langsung dengan masyarakat adalah pajak dan retribusi daerah, maka kebijakan anggaran yang memihak orang miskin antara lain dicirikan oleh:

- Pemerintah daerah tidak memungut pajak dan retribusi yang secara langsung membebani orang miskin. Misalnya dengan membebaskan kelompok masyarakat miskin dari keharusan membayar pengobatan di Puskesmas, SPP, retribusi KTP, dan sebagainya.
- Hasil produksi pertanian, perikanan, peternakan, industri rumah tangga, dan industri kecil yang diproduksi oleh kelompok masyarakat miskin sebaiknya tidak dikenakan pajak atau retribusi. Memang benar pungutan seperti itu umumnya dibebankan kepada pedagang/pengusaha, tetapi pungutan semacam itu sebenarnya menjadi faktor pengurang harga di tingkat petani atau produsen. Akibatnya pihak yang sebenarnya menanggung pajak/retribusi tersebut adalah para petani, nelayan, atau pengrajin yang rata-rata kemampuan ekonominya lemah.
- Jika dua pilihan tersebut tidak dapat dilaksanakan pemerintah daerah sekurang- sekurangnya kurangnya dapat membuat kebijakan pungutan daerah yang bersifat progresif, yakni mengenakan tarif khusus (lebih murah) terhadap kelompok masyarakat yang dikategorikan miskin.

Ketiga, aspek pembelanjaan daerah. Pembelanjaan sektoral dan lintas sektor sektor. Mengingat jumlah anggaran pembangunan pemerintah daerah umumnya relatif kecil, maka setiap alokasi anggaran sektoral dan lintas sektor harus senantiasa mempunyai efisiensi yang tinggi dan mempunyai keterkaitan yang erat dengan upaya penanggulangan kemiskinan. Artinya, kemanfaatan pembelanjaan di bidang-bidang seperti pendidikan dasar dasar, kesehatan, sanitasi, air bersih, infrastruktur dan sebagainya benar-benar harus dapat dinikmati oleh kelompok miskin dan mendapat prioritas utama. Secara praktis, sebelum pelaksanaan suatu alokasi anggaran diputuskan, terlebih dahulu harus diketahui kelompok masyarakat mana yang akan menerima manfaatnya. Jika manfaatnya lebih banyak dinikmati oleh orang miskin maka anggaran bersangkutan dapat disebut sebagai anggaran yang memihak kepada orang miskin. Sebaliknya, jika manfaatnya lebih banyak dinikmati oleh kelompok masyarakat tidak miskin, maka anggaran tersebut tidak memihak kepada orang miskin.

Pembelanjaan untuk program penanggulangan kemiskinan. Di era otonomi ini, daerah mempunyai kewenangan untuk mengalokasikan anggarannya sesuai dengan kepentingan daerah. Mengingat kemiskinan merupakan salah satu tragedi kemanusiaan yang sampai sekarang belum terpecahkan secara tuntas, maka sudah selayaknya jika pemerintah daerah menempatkan upaya penanggulangan kemiskinan sebagai prioritas utama agenda pembangunan. Untuk menunjukkan bahwa pemerintah daerah mempunyai komitmen tinggi terhadap penanggulangan kemiskinan hal ini dapat dilakukan dengan secara eksplisit mencantumkan mata anggaran belanja tersendiri dalam APBD. Anggaran yang dialokasikan dalam pos ini jumlahnya seharusnya berbanding lurus dengan jumlah orang miskin atau bobot permasalahan kemiskinan yang dihadapi oleh masing-masing daerah.

Bab 7

Dari Pembangunan Masyarakat ke Pemberdayaan Masyarakat

Berbagai agenda pembangunan untuk masyarakat desa, baik yang digerakkan oleh negara maupun swasta, telah lama dilakukan. Dalam bab sebelumnya telah diilustrasikan tentang berbagai kebijakan dan proyek pembangunan yang disponsori negara untuk mengangkat harkat hidup orang desa. Demikian juga swasta, baik domestik maupun perusahaan multinasional, yang menabur investasi besar-besaran untuk melancarkan berbagai bentuk industrialisasi (pertanian, perkebunan, kehutanan, pertambangan, pariwisata, dan lain-lain) di kawasan pedesaan. Pada saat yang sama setiap perusahaan swasta mempunyai program *community development* (CD) sebagai bentuk “politik etis” atau upaya “menebus dosa” atas eksploitasi ekonomi yang mereka lakukan terhadap komunitas setempat. Mereka menerapkan CD untuk “menolong” masyarakat setempat, misalnya menyediakan prasarana pemukiman, air bersih, jalan, listrik, pendidikan, kesehatan maupun memberi beasiswa untuk anak-anak sekolah di komunitas sekitar.

Dengan asumsi linear, berbagai agenda pembangunan dan CD itu tentu telah membawa perubahan sosial-ekonomi masyarakat desa. Kalau agenda itu benar dan relevan, pasti sudah mengangkat *human well being* masyarakat desa. Tetapi realitasnya lain. Berbagai agenda pembangunan yang masuk ke desa justru menciptakan kerusakan lingkungan, gangguan keseimbangan dan keberlanjutan ekologis, dehumanisasi, marginalisasi dan ketidakberdayaan. Secara ekonomi-politik, ketidakberdayaan (*powerless*) masyarakat desa bisa dilihat dari lemahnya *voice*, akses dan kontrol mereka terhadap proses dan sumberdaya ekonomi-politik. Masyarakat tidak mempunyai kekuatan yang memadai untuk menyampaikan aspirasi (suara) kepada pengambil kebijakan maupun perusahaan swasta. Berbagai program bantuan kepada masyarakat bukannya membangkitkan kekuatan mereka, tetapi justru menciptakan ketergantungan masyarakat kepada pemberi bantuan. Masih banyak fakta empirik sehari-hari yang memperlihatkan masyarakat.

Banyak pihak, terutama pemerintah (yang terlibat dalam memperdaya masyarakat), sangat sadar akan kondisi ketidakberdayaan itu. Tanpa membuat reaksi secara defensif, pemerintah mulai mengadopsi konsep pemberdayaan yang sebelumnya disuarakan oleh kalangan NGOs. Sebelum reformasi, konsep pemberdayaan masih agak terbatas digunakan di kalangan pemerintah. Namun setelah reformasi berjalan, pemberdayaan ramai dibicarakan oleh banyak kalangan, termasuk oleh pemerintah. Di Indonesia, ada pegeseran menarik dalam hal wacana, paradigma dan kebijakan pembangunan, yakni dari pembangunan ke pemberdayaan. Tepatnya pembangunan desa terpadu pada tahun 1970-an, bergeser menjadi pembangunan masyarakat desa pada tahun 1980-an dan awal 1990-an, kemudian bergeser lagi menjadi pemberdayaan masyarakat (desa) mulai akhir 1990-an hingga sekarang. Kini, dalam konteks

reformasi, demokratisasi dan desentralisasi, wacana pemberdayaan mempunyai gaung luas dan populer.

Gagasan pemberdayaan berangkat dari realitas obyektif yang merujuk pada kondisi struktural yang timpang dari sisi alokasi kekuasaan dan pembagian akses sumberdaya masyarakat (Margot Breton, 1994). Pemberdayaan sebenarnya merupakan sebuah alternatif pembangunan yang sebelumnya dirumuskan menurut cara pandang developmentalisme (modernisasi). Pada intinya, paradigma lama (pembangunan) lebih berorientasi pada negara dan modal sementara paradigma baru (pemberdayaan) lebih terfokus pada masyarakat dan institusi lokal yang dibangun secara partisipatif. Modal adalah segala-galanya yang harus dipupuk terus meski harus ditopang dengan pengelolaan politik secara otoritarian dan sentralistik. Sebaliknya, pemberdayaan adalah pembangunan yang dibuat secara demokratis, desentralistik dan partisipatoris. Masyarakat menempati posisi utama yang memulai, mengelola dan menikmati pembangunan. Negara adalah fasilitator dan membuka ruang yang kondusif bagi tumbuhnya prakarsa, partisipasi dan institusi lokal.

Pembangunan Masyarakat

Pembangunan atau pengembangan masyarakat (*community development* - CD) merupakan sebuah metode pekerjaan sosial yang bertujuan memperbaiki kualitas hidup masyarakat melalui pemanfaatan sumber-sumber yang tersedia serta menekankan pada prinsip partisipasi sosial. Di dalam pembangunan masyarakat terjadi interaksi aktif antara pekerja sosial dan masyarakat mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi suatu program peningkatan kesejahteraan sosial. Pemerintah, perusahaan swasta maupun NGOs sudah lama melakukan pendekatan CD itu, tentu dengan cara dan tujuan yang berbeda-beda.

Pembangunan masyarakat (PM) memiliki sejarah panjang dalam literatur dan praktik pekerjaan sosial (Edy Suharto, 2005). PM merupakan spesialisasi praktik pekerjaan sosial bersifat makro yang mnengiringi agenda studi dan praktik pembangunan (*development*), tetapi PM bukanlah turunan dari teori-teori dalam *development studies* (pertumbuhan, kebutuhan dasar, ketergantungan dan sebagainya). Namun PM tidak hanya dimonopoli oleh para pekerja sosial. PM juga menjadi agenda strategis kegiatan profesi lain, seperti perencanaan wilayah, pengembangan perumahan dan ia sangat populer diterapkan oleh perusahaan-perusahaan besar, seperti Caltex, Rio Tinto, Freeport, KPC, Berau Cool, Pertamina, Astra Internasional, melalui pendekatan yang dikenal dengan nama *corporate social responsibility* atau *corporate social investment*. PM juga sering dilakukan oleh kalangan NGOs, para sukarelawan dan aktivis pembangunan. Dalam konteks wacana akademis pekerjaan sosial, PM lebih populer dikenal sebagai *community organization* (CO), *community development* (CD), *community revitalisation* (CR), *community work* (CW), *social treatment* (ST), *social care* (SC), dan juga *community care* (CC).

PM umumnya dimaknai sebagai metode yang memungkinkan orang dapat meningkatkan kualitas hidupnya serta mampu memperbesar pengaruhnya terhadap proses-proses yang mempengaruhi kehidupannya. Secara khusus PM berkenaan dengan upaya pemenuhan kebutuhan orang-orang yang tidak

beruntung atau tertindas, baik yang disebabkan oleh kemiskinan maupun oleh diskriminasi berdasarkan social kelas, suku, gender, jenis kelamin, usia dan kecacatan. PM memiliki fokus terhadap upaya menolong anggota masyarakat yang memiliki kesamaan minat untuk bekerja sama, mengidentifikasi kebutuhan bersama dan kemudian melakukan kegiatan bersama untuk memenuhi kebutuhan tersebut. PM sering diimplementasikan dalam bentuk (a) proyek-proyek pembangunan kesejahteraan sosial yang memungkinkan anggota masyarakat memperoleh dukungan dalam memenuhi kebutuhannya atau melalui (b) kampanye dan aksi social yang memungkinkan kebutuhan-kebutuhan tersebut dapat dipenuhi oleh pihak-pihak lain yang bertanggungjawab (Edi Suharto, 2005).

Meski PM sebagai pekerjaan sosial, ia tidak bersifat teknis dan praktis, melainkan ada pendekatan, perspektif dan model yang beragam. Seperti terlihat dalam tabel 8.1, ada dua pendekatan utama dalam PM: profesional dan radikal-transformatif. Pendekatan pertama lebih bersifat teknis, sementara pendekatan kedua menekankan aksi kolektif.

Tabel 8.1
Dua Perspektif Pengembangan Masyarakat

Pendekatan	Perspektif	Tujuan/Asumsi
Profesional (Tradisional, Netral, Teknis)	<ul style="list-style-type: none"> • Perawatan masyarakat • Pengorganisasian masyarakat • Pembangunan masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan inisiatif dan kemandirian masyarakat • Memperbaiki pemberian pelayanan social dalam kerangka relasi social yang ada
Radikal (Transformatif)	<ul style="list-style-type: none"> • Aksi masyarakat berdasarkan kelas • Aksi masyarakat berdasarkan gender • Aksi masyarakat berdasarkan ras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan kesadaran dan inisiatif masyarakat • Memberdayakan masyarakat guna mencari akar penyebab ketertindasan dan diskriminasi • Mengembangkan strategi dan membangun kerjasama dalam melakukan perubahan sosila sebagai bagian dari upaya mengubah relasi sisoal yang menindas, diskriminatif dan eksploitatif.

Sumber: Edi Suharto (2005).

Peta pendekatan dalam tabel 3.1 semakin jelas dielaborasi dengan model-model pembangunan masyarakat seperti terjadi dalam tabel 3.2. Dalam tabel 3.2 terlihat bahwa model pembangunan masyarakat terbagi menjadi tiga (pengembangan masyarakat lokal, perencanaan sosial, dan aksi sosial), yang masing-masing mempunyai perbedaan dari sisi asumsi dasar, tujuan hingga strategi-teknik perubahan. Kalau tabel 3.1 dan 3.2 didialogkan, maka dapat dibuat paralel bahwa model pertama dan kedua sejalan dengan perspektif profesional, sedangkan model ketiga lebih dekat dengan perspektif radikal.

Model kedua dan ketiga sebenarnya paralel dengan pemberdayaan, seperti yang akan kami elaborasi pada sub bab berikutnya.

Tabel 3.2
Tiga Model Pengembangan Masyarakat

PARAMETER	PENGEMBANGAN MASYARAKAT LOKAL	PERENCANAAN SOSIAL	AKSI SOSIAL
Orientasi tujuan	Kemandirian, integrasi dan kemampuan masyarakat (tujuan proses)	Pemecahan masalah social yang ada di masyarakat (tujuan tugas/hasil)	Perubahan struktural kekuasaan, lembaga dan sumber (tujuan proses dan tugas)
Asumsi mengenai struktur masyarakat dan kondisi masalah	Keseimbangan, kurang kemampuan dalam relasi dan pemecahan masalah	Masalah social nyata : Kemiskinan, pengangguran, kenakalan remaja	Ketidakadilan Kesengsaraan Ketidakmerataan Ketidaksetaraan
Asumsi mengenai kepentingan masyarakat	Kepentingan umum atau perbedaan-perbedaan yang dapat diselaraskan	Kepentingan yang dapat diselaraskan atau konflik kepentingan	Konflik kepentingan yang tidak dapat diselaraskan : ketiadaan sumber
Konsep mengenai kepentingan umum	Rationalist-unitary	Idealist-unitary	Realist-Individualist
Orientasi terhadap struktur kekuasaan	Struktur kekuasaan sebagai kolaborator, perwakilan	Struktur kekuasaan sebagai pekerja dan sponsor	Struktur kekuasaan sebagai sasaran aksi, dominasi elite harus dihilangkan
Sistem klien atau sistem perubahan	Masyarakat secara keseluruhan	Seluruh atau sekelompok masyarakat, termasuk masyarakat fungsional	Sebagian atau sekelompok anggota masyarakat tertentu
Konsepsi mengenai klien atau penerima pelayanan	Warga masyarakat atau negara	Konsumen	Korban
Peranan masyarakat	Partisipasi dalam proses pemecahan masalah	Konsumen atau penerima pelayanan	Palaku, elemen, anggota
Peranan pekerja sosial	Pemungkin, koordinator, pembimbing	Peneliti, analis, fasilitator, pelaksanaan program	Aktivis advokasi: agitator, broker, negotiator
Media perubahan	Mobilisasi kelompok-kelompok kecil	Mobilisasi organisasi formal	Mobilisasi organisasi massa dan politik
Strategi perubahan	Pelibatan masyarakat dalam pemecahan masalah	Penentuan masalah dan keputusan melalui tindakan rasional para ahli	Katalisasi dan pengorganisasian masyarakat untuk mengubah struktur kekuasaan
Tehnik perubahan	Konsensus dan diskusi kelompok, partisipasi, brain storming, role playing, bimbingan dan penyuluhan	Advokasi, andragogy, perumusan kebijakan, perencanaan program	Konflik, unjuk rasa, konfrontasi, mobilisasi massa, analisis kekuasaan, media, agitasi, negosiasi, pembelaan

Sumber: Edi Suharto (2005).

Model pertama (pengembangan masyarakat lokal) tentu masih digunakan sampai sekarang, terutama oleh banyak yayasan sosial-kemanusiaan maupun oleh perusahaan-perusahaan besar. Di dunia NGOs, model pertama sangat dominan digunakan pada tahun 1970-an, terutama oleh NGOs yang berhaluan konformis-karitatif dan reformis. Sampai sekarang model ini masih digunakan oleh kalangan NGOs, tetapi pendekatan itu sudah tidak dominan karena dianggap terlalu tradisional-konvensional. Sejak dekade 1980-an, pendekatan NGOs mulai bergeser menuju pendekatan perencanaan sosial, dan yang lebih menonjol adalah peneparan pendekatan transformatif melalui model aksi sosial atau gerakan sosial. Pendekatan yang terakhir inilah yang paralel dengan pemberdayaan masyarakat.

Pemberdayaan Masyarakat

Pertanyaan-pertanyaan tentang pemberdayaan—apa pemberdayaan, bagaimana pemberdayaan berkembang, di bawah kondisi apa pemberdayaan terjadi, bagaimana pemberdayaan pada satu tingkat analisis mempengaruhi tingkat analisis lain, dan sebagainya—telah mengasyikkan para peneliti di sejumlah bidang yang berbeda, termasuk psikologi sosial, pendidikan, ilmu sosial, antropologi sosial dan kesehatan publik. Konsep pemberdayaan dapat ditelusuri kembali pada gerakan hak-hak sipil dan feminis (Riger, 1981; Swift dan Levin, 1987), pada ideologi aksi sosial 1960-an (Alinsky, 1971), pada pandangan menolong-diri sendiri 1970-an (Gutierrez, 1990; Gibson, 1991; Eng *et al.*, 1992; Wallerstein, 1992; Rissel, 1994), dan pada filsafat pendidikan remaja (Freire, 1970; 1973; 1996). Pada tahun 1980-an konsep tersebut diangkat lebih jauh sebagai sebuah teori pokok psikologi masyarakat (misal Rappaport, 1981; Chavis dan Wandersman, 1990). Pemberdayaan menjadi penting bagi psikologi masyarakat karena ia mengakui pribadi sebagai seorang warga negara dalam sebuah lingkungan sosial juga politik. Pada tahun 1990-an ide pemberdayaan dapat dipandang sebagai bagian dari gerakan umum yang sedang tumbuh ke arah kontrol warga negara yang lebih besar pada banyak bidang kehidupan: kedokteran, pendidikan kesehatan, gerakan *self-help*, lingkungan fisik, panti asuhan, dan sebagainya (misal Israel *et al.*, 1994; Rissel, 1994).

Tidak ada sebuah pengertian maupun model tunggal pemberdayaan. Pemberdayaan dipahami sangat berbeda menurut cara pandang orang maupun konteks kelembagaan, politik, dan sosial-budayanya. Ada yang memahami pemberdayaan sebagai proses mengembangkan, memandirikan, menswadayakan, memperkuat posisi tawar menawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan di segala bidang dan sektor kehidupan. Ada pihak lain yang menegaskan bahwa pemberdayaan adalah proses memfasilitasi warga masyarakat secara bersama-sama pada sebuah kepentingan bersama atau urusan yang secara kolektif dapat mengidentifikasi sasaran, mengumpulkan sumber daya, mengerahkan suatu kampanye aksi dan oleh karena itu membantu menyusun kembali kekuatan dalam komunitas. Ada juga yang memahami pemberdayaan secara makro sebagai upaya mengurangi ketidakmerataan dengan memperluas kemampuan manusia (melalui, misalnya, pendidikan dasar umum dan pemeliharaan kesehatan, bersama dengan perencanaan yang cukup memadai bagi perlindungan masyarakat) dan

memperbaiki distribusi modal-modal yang nyata (misal lahan dan akses terhadap modal). Pendekatan semacam ini membawa kemungkinan meningkatkan *the poverty-reducing development effectiveness of growth-inducing policies* dan investasi.

Pemberdayaan masyarakat menurut Zimmerman dan Rappaport (1988) berarti ***self and political efficacy***, *kompetensi yang dirasakan, locus kontrol, dan keinginan untuk mengontrol*. Karakteristik ini adalah unsur-unsur pemberdayaan masyarakat, yang dalam studi ini disempurnakan dengan karakteristik berikut: Pemberdayaan masyarakat berarti *pencapaian pemerataan sumberdaya* (Katz, 1984; Rappaport *et al.*, 1984; Rissel, 1994), *kemampuan mengidentifikasi persoalan dalam masyarakat dan solusinya* (Braithwaite, 1989), *partisipasi yang meningkat dalam kegiatan masyarakat* (Chavis dan Wandersman, 1990; Florin dan Wandersman, 1992), *tingkat pemberdayaan psikologi yang meningkat di kalangan anggota masyarakat* (Wallerstein, 1992), *perbaikan mata pencaharian sebagai akibat kegiatan masyarakat* (Chavis dan Wandersman, 1992), *rasa masyarakat yang lebih kuat diantara anggota masyarakat* (Chavis dan Wandersman, 1990), *kemampuan untuk membuat analisis kritis tentang dunia* (Wallerstein, 1992), *identifikasi diri mereka sendiri (dengan orang lain) sebagai anggota masyarakat* (Wallerstein, 1992), *perbaikan kualitas hidup masyarakat dan keadilan sosial* (Wallerstein, 1992), *tindakan politik* (Rissel, 1994; Minkler, 1994) yang berarti tindakan politik dalam kesehatan, dan kemampuan mengorganisir diri mereka sendiri untuk mengelola persoalan masyarakat, prakarsa dan partisipasi dalam pembuatan keputusan juga dalam perencanaan atau komite lainnya, *keberhasilan dalam redistribusi sumberdaya atau dalam pembuatan keputusan* (Rissel, 1994), *juga kontrol atas kesehatan* (Zimmerman, 1990b) dan *nasib* (Wallerstein, 1992). Menurut Zimmerman (1990b) masyarakat mempunyai kontrol atas kesehatan ketika orang telah belajar bagaimana mengelola waktu, mengorganisir diri mereka sendiri dan mengidentifikasi penyedia sumberdaya, (bagaimana) bekerja dengan orang lain untuk tujuan umum, dan (bagaimana) memahami faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan.

Pemberdayaan juga menyatakan partisipasi yang lebih besar dalam proses pembangunan. Terdapat kesepakatan penting bahwa pendekatan semacam itu memberi ruang kaum miskin lebih bebas membuat keputusan ekonomis, meningkatkan efektivitas pembangunan di tingkat lokal dipandang dari segi perencanaan, pelaksanaan, dan hasil. Suatu pemogokan khusus contoh dari akibat positif memberdayakan masyarakat dalam cara ini datang dari Cina. Dua perbaikan utama Cina, gerakan Wirausaha Desa & Perkotaan dan Sistem Pertanggungjawaban Rumah tangga, meningkatkan keikutsertaan dan kebebasan penduduk miskin untuk membuat pilihan ekonomis di daerah pedesaan, melepaskan kekuatan wirausaha orang-orang Cina dan dengan demikian membantu Cina mencapai pertumbuhan keberpihakan kepada orang miskin (*pro-poor*) yang cepat. Jumlah penduduk miskin di Cina pedesaan turun dari 250 juta pada tahun 1979, tahun pertama perbaikan, menjadi 34 juta pada tahun 1990, dengan kurang lebih setengah dari penurunan itu terjadi antara tahun 1978 dan 1985.

Pemberdayaan merupakan nilai hakiki; dan juga memiliki nilai instrumental. Pemberdayaan bersangkut paut (*relevant*) pada tingkat perseorangan dan kolektif, dan boleh jadi (berhubungan dengan) ekonomi, sosial atau politik. Karena itu, John Friedmann (1992) mengidentifikasi pemberdayaan dalam tiga cakupan: sosial, psikologis dan politik. Istilah pemberdayaan dapat digunakan untuk mensifati hubungan dalam rumah tangga atau antara penduduk miskin dan pelaku lain pada tingkat global. Terdapat perbedaan-perbedaan gender yang penting dalam penyebab, bentuk, dan akibat dari pemberdayaan atau ketidakberdayaan. Karenanya, jelas terdapat banyak definisi pemberdayaan yang mungkin, termasuk definisi hak-hak dasar.

Dalam pengertian paling luas, pemberdayaan merupakan perluasan kebebasan akan pilihan dan tindakan. Ini berarti peningkatan kekuasaan seseorang, pengendalian sumber daya dan keputusan yang mempengaruhi kehidupan seseorang. Ketika masyarakat mengadakan pilihan nyata, mereka menambah meningkatnya pengendalian hidup mereka. Pilihan penduduk miskin sangat dibatasi baik oleh dua-duanya kekurangan modal dan ketidakberdayaan mereka merundingkan hubungan yang lebih baik bagi diri mereka dengan berbagai macam lembaga, formal dan informal dua-duanya. Atas dasar ini, Deepa Narayan (2002) dari Bank Dunia mendefinisikan pemberdayaan merupakan perluasan modal dan kemampuan (*assets and capabilities*) penduduk miskin untuk ambil bagian, berunding dengan, mempengaruhi, mengawasi, dan menguasai lembaga-lembaga yang bertanggung jawab yang mempengaruhi hidup mereka. Usaha-usaha yang berhasil untuk memberdayakan penduduk miskin, meningkatkan kebebasan mereka atas pilihan dan tindakan dalam keadaan yang berbeda, sering memakai empat unsur: akses terhadap informasi, keterlibatan dan keikutsertaan, pertanggungjawaban dan kemampuan organisasi lokal.

Belajar dari peta di atas, kami memahami pemberdayaan (masyarakat desa) dengan beberapa cara pandang. *Pertama*, pemberdayaan dimaknai dalam konteks menempatkan posisi berdiri masyarakat. Posisi masyarakat bukanlah **obyek** penerima manfaat (*beneficiaries*) yang tergantung pada pemberian dari pihak luar seperti pemerintah, melainkan dalam posisi sebagai **subyek** (agen atau partisipan yang bertindak) yang berbuat secara mandiri. Berbuat secara mandiri bukan berarti lepas dari tanggungjawab negara. Pemberian layanan publik (kesehatan, pendidikan, perumahan, transportasi dan seterusnya) kepada masyarakat tentu merupakan tugas (kewajiban) negara secara *given*. Masyarakat yang mandiri sebagai partisipan berarti terbukanya ruang dan kapasitas mengembangkan potensi-kreasi, mengontrol lingkungan dan sumberdayanya sendiri, menyelesaikan masalah secara mandiri, dan ikut menentukan proses politik di ranah negara. Masyarakat ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan dan pemerintahan.

Kedua, titik pijak pemberdayaan adalah kekuasaan (*power*), sebagai jawaban atas ketidakberdayaan (*powerless*) masyarakat. Ilmu sosial tradisional menekankan bahwa kekuasaan berkaitan dengan pengaruh dan kontrol. Pengertian ini berasumsi bahwa kekuasaan sebagai suatu yang tidak berubah atau tidak dapat dirubah. Kekuasaan sesungguhnya tidak terbatas pada pengertian diatas. Kekuasaan tidak vakum dan terisolasi, kekuasaan senantiasa

hadir dalam konteks relasi antar manusia. Kekuasaan tercipta dalam relasi sosial. Karena itu kekuasaan dan hubungan kekuasaan dapat berubah. Dengan pemahaman kekuasaan seperti itu, pemberdayaan sebagai sebuah proses perubahan memiliki konsep yang bermakna. Dengan kata lain, kemungkinan terjadinya proses pemberdayaan sangat tergantung pada dua hal: (1) Bahwa kekuasaan dapat berubah, jika kekuasaan tidak dapat berubah, pemberdayaan tidak mungkin terjadi dengan cara apapun; dan (2) bahwa kekuasaan dapat diperluas. Konsep ini menekankan pengertian kekuasaan yang tidak statis, melainkan dinamis (Edi Suharto, 2005).

Box 7.1: Pengertian pemberdayaan dari perspektif kekuasaan.

- Pemberdayaan bertujuan meningkatkan kekuasaan kelompok-kelompok yang lemah atau tidak beruntung (Jim Ife, 1995).
- Pemberdayaan adalah sebuah proses yang membuat orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam berbagai pengontrolan atas dan mempengaruhi terhadap kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh ketrampilan, pengetahuan dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya (Parros, 1994).
- Pemberdayaan menunjukkan pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial (Swift dan Levin, 1987).
- Pemberdayaan adalah suatu cara mengarahkan rakyat, organisasi dan komunitas agar mampu menguasai (atau berkuasa atas) kehidupannya (Rappaport, 1984).

Menurut Jim Ife (1995: 61-64), pemberdayaan memuat dua pengertian kunci, yakni kekuasaan dan kelompok lemah. Kekuasaan diartikan bukan hanya menyangkut kekuasaan politik dalam arti sempit, melainkan kekuasaan atau penguasaan aktor atas:

- Pilihan-pilihan personal dan kesempatan-kesempatan hidup: kemampuan dalam membuat keputusan-keputusan mengenai gaya hidup, tempat tinggal, pekerjaan.
- Pendefinisian kebutuhan: kemampuan menentukan kebutuhan selaras dengan aspirasi dan kehendaknya.
- Ide atau gagasan: kemampuan mengekspresikan dan menyumbangkan gagasan dalam suatu forum secara bebas dan tanpa tekanan.
- Lembaga-lembaga: kemampuan menjangkau, menggunakan dan mempengaruhi pranata-pranata masyarakat, seperti lembaga kesejahteraan sosial, pendidikan, dan kesehatan.
- Sumber-sumber: kemampuan memobilisasi sumber-sumber formal, informal dan kemasyarakatan.

- Aktivitas ekonomi: kemampuan memanfaatkan dan mengelola mekanisme produksi, distribusi serta pertukaran barang dan jasa.
- Reproduksi: kemampuan mengelola proses kelahiran, perawatan anak, pendidikan dan sosialisasi.

Dengan berpijak pada perspektif kekuasaan, pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam (a) memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (*freedom*), dalam arti bukan saja “bebas untuk” (*freedom for*) mengemukakan pendapat atau bebas berorganisasi, melainkan juga “bebas dari” (*freedom from*) kelaparan, kemiskinan, kebodohan dan keterbelakangan; (b) menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan; dan (c) partisipasi (*voice*, akses dan kontrol) dalam proses pemerintahan (*governance*), pembangunan, maupun keputusan-keputusan (baik dari komunitas maupun negara) yang mempengaruhi mereka.

Ketiga, pemberdayaan terbentang dari **proses** sampai **visi ideal**. Dari sisi proses, masyarakat sebagai subyek melakukan tindakan atau gerakan secara kolektif mengembangkan potensi-kreasi, memperkuat posisi tawar, dan meraih kedaulatan. Dari sisi visi ideal, proses tersebut hendak mencapai suatu kondisi dimana masyarakat mempunyai kemampuan dan kemandirian melakukan *voice*, akses dan kontrol terhadap lingkungan, komunitas, sumberdaya dan relasi sosial-politik dengan negara. Proses untuk mencapai visi ideal tersebut harus tumbuh dari bawah dan dari dalam masyarakat sendiri. Namun, masalahnya, dalam kondisi struktural yang timpang masyarakat sulit sekali membangun kekuatan dari dalam dan dari bawah, sehingga membutuhkan “intervensi” dari luar. Hadirnya pihak luar (pemerintah, NGOs, organisasi masyarakat sipil, organisasi agama, perguruan tinggi, dan lain-lain) ke komunitas bukanlah mendikte, menggurui, atau menentukan, melainkan bertindak sebagai fasilitator (katalisator) yang memudahkan, menggerakkan, mengorganisir, menghubungkan, memberi ruang, mendorong, membangkitkan dan seterusnya. Hubungan antara komunitas dengan pihak luar itu bersifat setara, saling percaya, saling menghormati, terbuka, serta saling belajar untuk tumbuh berkembang secara bersama-sama.

Keempat, pemberdayaan terbentang dari level psikologis-personal (anggota masyarakat) sampai ke level struktural masyarakat secara kolektif. Zimmerman dan Rappaport membagi pemberdayaan pada tingkat *psikologi* dan *masyarakat*. Pemberdayaan psikologi meliputi dimensi kepribadian (*personality dimension*), pemahaman (*cognitive dimension*), dorongan (*motivational dimension*), dan keadaan (*contextual dimension*). *Dimensi personalitas* pemberdayaan didefinisikan sebagai kepercayaan diri dan *self-efficacy* yang diperkuat, *locus* kontrol internal (menunjuk pada harapan seseorang bahwa dia dapat menggunakan kontrol terhadap lingkungannya), kontrol kesempatan (terdiri dari gagasan bahwa sesuatu bukan merupakan akibat dari kesempatan tetapi hasil dari tindakan individu sendiri, yang dia dapat mengontrolnya), keyakinan orang lain sangat kuat (yang dalam studi ini termasuk perasaan menjadi lebih kuat dalam sebuah kelompok atau sebuah masyarakat daripada

sendirian), ideologi kontrol (terdiri dari gagasan bahwa orang pada umumnya dan terutama diri sendiri dapat mempengaruhi sistem sosial dan politik). Definisi dimensi personalitas pemberdayaan psikologi disempurnakan dalam studi ini dengan karakteristik seperti rasa empati dan variabel emosi lain (misal rasa pemenuhan hidup, belajar untuk mengetahui diri sendiri melalui partisipasi dalam kehidupan kelompok dan masyarakat) (Wallerstein, 1992).

Dimensi kognitif pemberdayaan psikologi yang didefinisikan oleh Zimmerman dan Rappaport (1988) meliputi *self-efficacy* (terdiri dari keyakinan mampu mengorganisir dan melaksanakan jalannya tindakan yang diperlukan untuk menghadapi situasi prospektif dan yakin mampu mengatur motivasi seseorang, proses pemikiran, tahap-tahap emosi dan lingkungan sosial juga pencapaian perilaku, juga keyakinan pada kemampuan seseorang mengatasi kesulitan-kesulitan yang melekat dalam mencapai tingkat pencapaian perilaku khusus), harapan *self-and political efficacy* (terdiri dari keyakinan bahwa orang mempunyai keahlian dan kemampuan untuk mencapai tujuan termasuk perbaikan keahlian dan pengetahuan yang dirasakan melalui partisipasi dalam tindakan masyarakat), *political efficacy* (terdiri dari keyakinan bahwa adalah mungkin untuk mempengaruhi proses politik dan pembuatan keputusan masyarakat) dan rasa *political efficacy* (meliputi perasaan bahwa tindakan politik individu sungguh mempunyai, atau dapat mempunyai, pengaruh kuat pada proses politik, yaitu, bahwa ia bermanfaat untuk melakukan kewajiban sipil orang. Ia adalah perasaan bahwa perubahan politik dan sosial adalah mungkin, dan bahwa warga negara perorangan dapat memainkan peran dalam mengadakan perubahan ini).

Dimensi motivasi meliputi keinginan untuk mengontrol lingkungan, kewajiban sipil atau rasa keharusan sipil yang terdiri dari keyakinan bahwa orang harus ikut serta dalam proses politik sebagai sebuah pertanggungjawaban terhadap orang lain. Ia adalah perasaan bahwa diri sendiri dan orang lain harus ikut serta dalam proses politik, tanpa memperhatikan apakah aktivitas politik itu dilihat sebagai bermanfaat atau efektif. Ia meliputi perhatian terhadap kepentingan umum dan rasa terhubung dengan orang lain dan rasa kepentingan dan maksud sebab akibat.

Dimensi kontekstual meliputi keterlibatan orang dalam tindakan kolektif (Rappaport, 1985) untuk melakukan kontrol dalam lingkungan sosial dan politik, persepsi tentang kemampuan orang untuk mempunyai pengaruh ekologi dan budaya (Zimmerman, 1990b), kesadaran budaya seseorang yang meningkat (Zimmerman, 1990b; Wallerstein, 1992; Israel *et al.*, 1994), dan kesadaran tentang persoalan masyarakat yang meningkat (Freire, 1970; Hart dan Bond, 1995). Tabel 7.1 menampilkan pemetaan pemberdayaan dari dua sisi: dimensi (yang terbagi menjadi psikologis dan struktural) dan level (personal dan masyarakat). Pemberdayaan **psikologis-personal** berarti mengembangkan pengetahuan, wawasan, harga diri, kemampuan, kompetensi, motivasi, kreasi, dan kontrol diri individu. Pemberdayaan **struktural-personal** berarti membangkitkan kesadaran kritis individu terhadap struktur sosial-politik yang timpang serta kapasitas individu untuk menganalisis lingkungan kehidupan yang mempengaruhi dirinya. Pemberdayaan **psikologis-masyarakat** berarti menumbuhkan rasa memiliki, gotong rotong, *mutual trust*, kemitraan,

kebersamaan, solidaritas sosial dan visi kolektif masyarakat. Sedangkan pemberdayaan struktural-masyarakat berarti mengorganisir masyarakat untuk tindakan kolektif serta penguatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan pemerintahan.

Kami menganggap pemberdayaan dari sisi struktural-masyarakat merupakan arena pemberdayaan yang paling krusial. Mengapa? Kami yakin betul bahwa pemberdayaan tidak bisa hanya diletakkan pada kemampuan dan mental diri individu, tetapi harus diletakkan pada konteks relasi kekuasaan yang lebih besar, dimana setiap individu berada di dalamnya. Mengikuti pendapat Margot Breton (1994), realitas obyektif pemberdayaan merujuk pada kondisi struktural yang mempengaruhi alokasi kekuasaan dan pembagian akses sumberdaya di dalam masyarakat. Dia juga mengatakan bahwa realitas subyektif perubahan pada level individu (persepsi, kesadaran dan pencerahan), memang penting, tetapi sangat berbeda dengan hasil-hasil obyektif pemberdayaan: perubahan kondisi sosial. “Setiap individu tidak bisa mengembangkan kemampuan dirinya karena dalam masyarakat terjadi pembagian kerja yang semu, relasi yang subordinatif, dan ketimpangan sosial”, demikian tulis Heller (1994: 185). Bahkan James Herrick (1995) menegaskan bahwa pemberdayaan yang menekankan pada pencerahan dan emansipasi individu tidak cukup memadai memfasilitas pengembangan kondisi sosial alternatif.

Tabel 7.1
Dimensi dan level pemberdayaan

Level/Dimensi	Psikologis	Struktural
Personal	Mengembangkan pengetahuan, wawasan, harga diri, kemampuan, kompetensi, motivasi, kreasi, dan kontrol diri.	Mendongkrak atau merebut kekuasaan, membangkitkan kesadaran kritis individu terhadap struktur sosial-politik yang timpang serta kapasitas individu untuk menganalisis lingkungan kehidupan yang mempengaruhi dirinya.
Masyarakat	Menumbuhkan rasa memiliki, gotong rotong, <i>mutual trust</i> , kemitraan, kebersamaan, solidaritas sosial dan visi kolektif masyarakat.	Mengorganisir masyarakat untuk tindakan kolektif serta penguatan partisipasi dalam pembangunan dan pemerintahan.

Sumber: Sutoro Eko, *Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat* (Yogyakarta: APMD Press, 2004).

Pendekatan yang kami pakai untuk membuat pemetaan pemberdayaan di atas terutama diilhami oleh karya Freire, Zimmerman, Rappaport, Wallerstein, Rissel, Chavis, dan Minkler *et al.* Alat dan indikator pengukuran dikembangkan terutama dengan referensi pada Zimmerman dan Rappaport, yang juga penting

dalam pengertian pemberdayaan sebagai sebuah proses yang terdiri dari aspek psikologi dan aspek masyarakat, dua-duanya. Penyesuaian pemberdayaan terhadap pendidikan kesehatan dan peningkatan kesehatan bersandar terutama pada karya Wallerstein. Model pemberdayaan dan tahap-tahap pengembangannya didasarkan pada Rissel, pengakuan rasa masyarakat sebagai sebuah katalis pemberdayaan pada Chavis, dan penerapan metodologi Freire dalam *settings* pemeliharaan kesehatan pada Minkler *et al.*

Definisi Zimmerman dan dan Rappaport tentang pemberdayaan dipilih sebagai dasar mendefinisikan pemberdayaan dalam studi ini. Definisi Zimmerman dan Rappaport kemudian dilengkapi oleh karakteristik pemberdayaan yang dikemukakan oleh beberapa pengarang lain. Menurut Zimmerman dan Rappaport pemberdayaan adalah sebuah konsepsi yang menghubungkan kekuatan dan kompetensi individu, *natural helping systems*, dan perilaku proaktif terhadap permasalahan kebijakan sosial dan perubahan sosial. Pemberdayaan adalah sebuah proses, yang dengan proses itu, individu maupun komunitas memperoleh penguasaan dan kontrol atas hidup mereka sendiri dan partisipasi demokratis dalam kehidupan masyarakat mereka.

Berdasarkan skema itu, pemberdayaan mencakup tiga dimensi yang meliputi kompetensi kerakyatan, kemampuan sosiopolitik dan kompetensi partisipatif (Edi Suharto, 2005). Untuk mengetahui fokus dan tujuan pemberdayaan secara operasional, maka perlu diketahui berbagai indikator keberdayaan yang dapat menunjukkan seseorang atau komunitas berdaya atau tidak. Dengan cara ini kita dapat melihat ketika sebuah program pemberdayaan sosial diberikan, segenap upaya dapat dikonsentrasikan pada aspek-aspek apa saja dari sasaran perubahan (misalnya keluarga miskin) yang perlu dioptimalkan. Keberhasilan pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dari keberdayaan mereka yang menyangkut kemampuan ekonomi, kemampuan akses kesejahteraan dan kemampuan kultur dan politis. Ketiga aspek tersebut dikaitkan dengan empat dimensi kekuasaan, yaitu: 'kekuasaan di dalam' (*power within*), 'kekuasaan untuk' (*power to*), 'kekuasaan atas' (*power over*) dan 'kekuasaan dengan' (*power with*). Berikut ini sejumlah indikator pemberdayaan:

1. Kebebasan mobilitas: kemampuan individu untuk pergi ke luar rumah atau wilayah tempat tinggalnya, seperti ke pasar, fasilitas medis, bioskop, rumah ibadah, ke rumah tangga. Tingkat mobilitas ini dianggap tinggi jika individu mampu pergi sendiri.
2. Kemampuan membeli komoditas kecil: kemampuan individu untuk membeli barang-barang kebutuhan keluarga sehari-hari (beras, minyak goreng, bumbu); kebutuhan dirinya (minyak rambut, shampoo, rokok, bedak). Individu dianggap mampu melakukan kegiatan ini terutama jika ia dapat membuat keputusan sendiri tanpa meminta ijin pasangannya, terlebih jika ia dapat membeli barang-barang dengan menggunakan uangnya sendiri.
3. Kemampuan membeli komoditas besar: kemampuan individu untuk membeli barang-barang sekunder atau tersier, seperti lemari pakaian, TV, radio, koran, majalah, pakaian keluarga. Seperti halnya indikator diatas, point tinggi diberikan terhadap individu yang dapat membuat keputusan sendiri tanpa meminta ijin pasangannya, terlebih jika ia dapat membeli dengan uangnya sendiri.

4. Terlibat dalam membuat keputusan-keputusan rumah tangga: mampu membuat keputusan secara sendiri maupun bersama suami/istri mengenai keputusan keluarga, misalnya mengenai renovasi rumah, pembelian kambing untuk ternak, memperoleh kredit usaha.
5. Kebebasan relatif dari dominasi keluarga: responden ditanya mengenai apakah dalam satu tahun terakhir ada seseorang (suami, istri, anak, mertua) yang mengambil uang, tanah, perhiasan dari dia tanpa ijinnya, yang melarang mempunyai anak, atau melarang bekerja di luar rumah.
6. Kesadaran hukum dan politik: mengetahui nama salah seorang pegawai pemerintah desa/kelurahan, seorang anggota DPRD setempat, nama presiden, mengetahui pentingnya memiliki surat nikah dan hukum-hukum waris.
7. Keterlibatan dalam kampanye dan protes-protes: seseorang dianggap 'berdaya' jika ia pernah terlibat dalam kampanye atau bersama orang lain melakukan protes, misalnya terhadap suami yang memukul isteri; isteri yang mengabaikan suami dan keluarganya; gaji yang tidak adil; penyalahgunaan bantuan sosial; atau penyalahgunaan kekuasaan polisi dan pegawai pemerintah.
8. Jaminan ekonomi dan kontribusi terhadap keluarga: memiliki rumah, tanah, aset produktif, tabungan. Seseorang dianggap memiliki poin tinggi jika ia memiliki aspek-aspek tersebut secara sendiri atau terpisah dari pasangannya (Edi Suharto, 2005).

Pengalaman di Sektor Pemerintah

Pemberdayaan telah menjadi sebuah jargon yang populer, bahkan mengalami inflasi, di era reformasi. Semua pihak sangat fasih berbicara tentang pemberdayaan. Pihak-pihak yang sebelumnya menciptakan ketidakberdayaan masyarakat, sekarang berbicara pemberdayaan. Di sektor pemerintah, hampir setiap instansi mempunyai institusi pemberdayaan. Pemerintah mempunyai kementerian pemberdayaan perempuan. Direktorat Jenderal Pembangunan Masyarakat Desa Departemen Dalam Negeri mengalami perubahan menjadi Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. PKK yang sebelumnya berkepanjangan Pembinaan Kesejahteraan Keluarga berubah menjadi Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga, demikian juga dengan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) yang berubah menjadi Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD). Orang terus bertanya apa makna dan relevansi perubahan nomenklatur ini? Apakah telah terjadi perubahan secara substantif, atau hanya berganti baju tetapi substansi dan maknanya tetap sama seperti dulu. Setiap bupati/walikota umumnya mengatakan bahwa pemberdayaan merupakan "roh" otonomi daerah. Roh pemberdayaan itu antara lain diwujudkan dengan pembentukan unit (dinas, badan, bagian, seksi) pemberdayaan dan program-program yang secara eksplisit berjudul pemberdayaan. Di Kabupaten Tuban, misalnya, pemerintah daerah melancarkan Program Pemberdayaan Masyarakat (PPM) dengan bentuk mengalokasikan dana (alokasi dana desa) kepada desa.

Mungkin berbagai perubahan nomenklatur itu mengandung perubahan yang positif. Tetapi bab ini akan menunjukkan secara kritis sejumlah bias atau penyimpangan pemberdayaan yang dilakukan di sektor pemerintah. *Pertama,*

pemberdayaan ditempuh pemerintah untuk memajukan atau mengubah masyarakat, dengan argumen dasar bahwa problem yang terjadi terletak pada diri (internal) masyarakat, bukan problem yang bersifat struktural (ketimpangan). Semua pemerintah daerah pasti sudah menempuh jalan memberi asistensi teknis, bantuan modal dan membuka jaringan pemasaran kepada usaha kecil yang dikembangkan masyarakat. Argumen dasarnya adalah bahwa usaha masyarakat itu miskin dari sisi kemampuan manajemen, modal dan jaringan pemasaran. Tidak dapat dipungkiri bahwa upaya-upaya intervensi ini di banyak daerah telah menumbuhkan usaha kecil masyarakat, tetapi pada saat yang sama mereka tidak berdaya bila berhadapan dengan tengkulak atau pedagang yang sangat dominan memainkan harga pasar. Sudah lama menjadi fenomena umum bahwa produsen umumnya tidak berkutik ketika berhadapan dengan distributor. Tampaknya fenomena ketimpangan relasi bisnis ini tidak menjadi perhatian yang serius, atau yang terjadi, pemerintah tidak sanggup-mampu mengontrol bekerjanya mekanisme pasar yang merugikan orang-orang kecil.

Kedua, pemberdayaan tidak dijalankan sebagai bentuk pembelajaran dan kemitraan bersama antarsubyek, tetapi ada penempatan posisi pemerintah sebagai “subyek” (yang memberdayakan) dan masyarakat sebagai “obyek” (yang diberdayakan). Mungkin tidak ada refleksi secara kritis bahwa selama ini pemerintah menjadi aktor penting yang membuat ketidakberdayaan masyarakat. Sementara masyarakat ditempatkan sebagai obyek penerima manfaat (*beneficiaries*) atas program-program pemberdayaan yang dijalankan oleh pemerintah. Pertanyaannya, apakah selama ini sudah ada sentuhan yang memperbaiki hubungan (yang sudah lama timpang) antara pemerintah dan masyarakat? Bagaimana konsep fasilitasi dan kemitraan dijalankan? “Masyarakat itu asuhan dan binaan kami. Kami memberi banyak bantuan kepada masyarakat. Bagaimana mungkin ada kemitraan antara pemerintah dengan masyarakat”, demikian ungkap seorang pejabat Kabupaten Manokwari pada sebuah kesempatan. Ungkapan ini tentu tidak mewakili suara seluruh pejabat di Indonesia, tetapi jika ungkapan itu menjadi keyakinan, maka sebenarnya konsep pemberdayaan (fasilitasi dan kemitraan) belum berjalan dengan baik. Dengan kalimat lain, posisi hegemoni negara terhadap masyarakat masih terpelihara.

Ketiga, pemberdayaan mungkin belum tertanam sebagai sebuah semangat (spirit) dalam setiap regulasi, kebijakan dan program melainkan ia baru ditempatkan sebatas instansi dan proyek yang berjudul “pemberdayaan”. Proyek yang berjudul pemberdayaan itu misalnya lahir dalam bentuk insentif dana, bantuan modal, pendidikan dan latihan, pembentukan lembaga-lembaga masyarakat, dan lain-lain. Ada juga tindakan bagi-bagi dana kepada masyarakat yang tidak disertai spirit dan skema pemberdayaan, yang akibatnya dana itu menjadi amburadul. Contohnya adalah Kredit Usaha Tani (KUT). Tanpa harus memberi judul pemberdayaan pada sebuah proyek, sebenarnya spirit pemberdayaan bisa dimasukkan dan ditanamkan menjadi kebiasaan (*habitus*) dalam setiap kegiatan rutin dan program pemerintah. Spirit pemberdayaan dalam pelayanan administratif, misalnya, bisa dikemas dalam bentuk transparansi dan akses informasi kepada masyarakat. Demikian juga dengan proyek-proyek prasarana fisik yang bisa memasukkan spirit pemberdayaan, misalnya dengan membuka ruang-ruang partisipasi masyarakat.

Keempat, pemerintah daerah sekarang tentu jauh lebih terbuka ketimbang keadaan masa lalu. Pemerintah tidak lagi alergi pada kritis, malah sekarang mulai membuka ruang-ruang partisipasi masyarakat, misalnya melakukan sosialisasi dan konsultasi publik dalam mempersiapkan kebijakan daerah (Peraturan Daerah). Ini adalah langkah yang baik, tetapi praktiknya masih sering terjadi jebakan yang membuat partisipasi menjadi dangkal dan tidak bermakna. Partisipasi yang terjadi baru sebatas mengundang (*participation by invitation*) dengan metode “anda bertanya, saya menjawab”. Bahkan sering terjadi manipulasi bahwa “partisipasi undangan” itu sering diklaim bahwa peraturan daerah telah disusun secara partisipatif melalui sosialisasi. Padahal yang hadir dalam sosialisasi setengah hari itu hanya dihadiri oleh 50 orang dari unsur masyarakat.

Kelima, daya jangkau pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah mungkin kalah luas dan kalah cepat bila dibandingkan dengan kerja-kerja LSM atau lembaga-lembaga internasional. Pemerintah jelas mempunyai keunggulan dari segi otoritas, kebijakan dan anggaran ketimbang yang sumberdaya yang dimiliki oleh LSM dan lembaga-lembaga internasional. Sejumlah lembaga internasional mempunyai komitmen, konsep, kerangka implementasi dan sumberdaya yang jauh lebih besar ketimbang yang dimiliki oleh pemerintah. Mereka justru memberikan bantuan yang sangat besar terhadap pemerintah dalam melakukan agenda pembaharuan dan pemberdayaan: *capacity building*, resolusi konflik, penanggulangan kemiskinan, perbaikan pelayanan publik, desentralisasi desa, penguatan organisasi lokal, keluarga berencana dan seterusnya. Demikian juga dengan LSM-LSM yang justru lebih maju, cepat dan dekat melakukan kerja-kerja pemberdayaan terhadap masyarakat dengan skema program yang berbeda-beda (*community development*, kesehatan, pendidikan masyarakat, pertanian organik, pembaharuan desa, pemberdayaan perempuan dan anak, pendampingan terhadap usaha kecil, *revolving fund*, kehutanan masyarakat, dan masih banyak lagi).

Keenam, selalu ada bias bahwa pemberdayaan diartikan sebagai pemberian “pancing” kepada rakyat, bukan “ikan” matang yang siap saji dan siap disantap. Dalam praktiknya pola pemberdayaan ini ditempuh dengan pemberian stimulan kepada masyarakat agar digunakan masyarakat mengembangkan potensi dan swadaya. Dalam batas-batas tertentu pemahaman dan praktik ini benar. Pemberian ikan seperti BLT yang diuraikan di atas merupakan bantuan yang mematikan. Tetapi kalau dilihat lebih makro dan kritis pemberian pancing adalah kekeliruan besar. Mengapa? Secara empirik masyarakat, apalagi masyarakat di komunitas desa, sudah tidak mempunyai “kolam” yang bisa dipancing. Kalau masyarakat diberi pancing akan digunakan memancing apa atau memancing ikan di kolam mana? Karena itu secara ekonomi politik, pemberdayaan berarti pembagian kolam kepada masyarakat atau pembagian kekuasaan dan kekayaan yang selama ini dikuasai negara dan pemilik modal.

Ketujuh, sejauh ini pemerintah mempunyai jargon-jargon baru, tetapi secara substantif tindakan dan kelakuannya masih lama. Semua pejabat pasti sangat fasih berbicara tentang teori pemberdayaan, tetapi tindakannya belum tentu mencerminkan pemberdayaan. Ketika saya menghadiri sebuah seminar tentang otonomi daerah di Cilacap awal April 2005 lalu, bupati menyampaikan

pidato kunci yang penuh dengan jargon-jargon yang indah untuk didengar. Dalam naskah pidato itu bupati menyampaikan semua konsep yang indah: pemberdayaan, *good governance*, partisipasi, kemitraan, profesionalisme birokrasi, dan masih banyak lagi. Ketika saya memperoleh giliran berbicara, saya coba berbicara menyampaikan kritik halus tetapi tajam terhadap naskah pidato bupati. “Wah pidato kunci bupati hebat sekali, luar biasa. Semua konsep yang selama ini pelajari terangkum secara sistematis. Jika konsep-konsep yang indah itu dilaksanakan secara murni dan konsekuen, maka di Cilacap tidak ada masalah, di Cilacap tidak ada kemiskinan, dan kita tidak perlu seminar lagi”, demikian komentar saya.

Bupati Kebumen yang mempesona banyak lembaga internasional juga sangat lihai melakukan tebar pesona, melempar konsep-konsep *good governance* dan pemberdayaan di media lokal maupun nasional. Dalam sebuah kesempatan bupati pernah berujar bahwa dia tidak begitu getol memacu PAD sebab langkah ini justru akan memberatkan rakyat. Langkah yang dia tumpuh adalah pengembangan *good governance* dan pemberdayaan masyarakat. Agenda besar itu didukung oleh sejumlah lembaga donor pembangunan seperti Partnership for Governance Reform in Indonesia (PGRI) dan Bank Dunia, sekaligus dipromosikan secara besar-besaran di media massa. Jika Anda membaca tebar pesona *good governance* itu maka Anda akan tercengang dan mengatakan bahwa bupati Kebumen sangat hebat. Tetapi kalau Anda memasuki lorong-lorong desa dan kota Kebumen, menemui secara dekat dan berbicara dengan kaum marginal, maka Anda akan menyampaikan sejumlah pertanyaan besar tentang jargon *good governance* yang dipromosikan bupati.

Kalau pemberdayaan selama ini penuh dengan bias dan distorsi, lalu apa hasil-akibatnya? Secara empirik berbagai segmen masyarakat yang berpredikat sebagai kaum marginal tetap mengalami involusi dan marginal. Berbagai sumber kehidupan seperti desa dan pertanian juga mengalami involusi. Pemberdayaan hanya sebatas jargon, ada kesenjangan antara apa yang diucapkan dan apa yang dilakukan. Pemberdayaan tidak lebih dari sekadar *business as usual* yang secara rutin dijalankan oleh birokrasi pemerintah tanpa berbasis pada komitmen dan spirit membebaskan kaum marginal dari ketidakberdayaan mereka akibat dari pembangunan yang selama ini hanya semata mengejar pertumbuhan.

Lalu bagaimana? Bias-bias pemberdayaan memang membutuhkan pelurusan. Sejauh ini sudah banyak karya keilmuan maupun panduan kebijakan pemerintah yang membeberkan secara gamblang tentang pemberdayaan. Di perpustakaan maupun toko buku sudah tersedia banyak buku yang membahas pemberdayaan. Setiap Undang-undang pasti juga menyebutkan jargon pemberdayaan. Bappenas telah mengeluarkan dokumen berharga bernama Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang di dalamnya mengelaborasi secara memadai tentang pemberdayaan. Presiden juga telah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 7/2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009, yang didalamnya mengusung spirit pemberdayaan dan keberpihakan kepada kaum marginal. Lalu kurang apa?

Berbagai penyimpangan itu tentu berakar dari ketidakmampuan serta miskinnya komitmen dan responsivitas pemerintah. Kalau mesin yang digunakan untuk menjalankan pemberdayaan sudah aus memang harus diganti

yang baru. Kata kunci penting dalam konteks ini sebenarnya adalah komitmen politik dan responsivitas birokrasi. Semua konsep yang indah hanya akan menjadi museum atau hanya menjadi ajang bisnis proyek kalau tidak berangkat pada komitmen dan responsivitas. Keduanya mencakup etika, moralitas, kepemimpinan, keteladanan, kesantunan, kejujuran, keseriusan, keberpihakan dan sebagainya dalam mengelola pemerintahan, pembangunan serta pemberdayaan. Ada sejumlah indikator yang agendatif dan konkret untuk mengukur komitmen dan responsivitas. *Pertama*, kesediaan pemerintah beserta mesin birokrasinya melakukan refleksi dan aksi setiap kebijakan dan program secara serius. Setiap program yang sudah dijalankan butuh evaluasi secara serius, bukan sekadar menjadi dokumen proyek yang tidak bermakna. Kegagalan atau keterbatasan yang dijumpai dalam evaluasi tentu butuh tindakan baru yang inovatif sehingga kebijakan dan program berikutnya bertambah lebih baik. *Kedua*, dedikasi aparat birokrasi yang tinggi untuk “berkarya” mengurus masyarakat, bukan semata “bekerja” keras mengurus internal birokrasi (kelembagaan, keuangan, sistem dan prosedur, aturan dan sebagainya) atau hanya bekerja sekadar mencari nafkah untuk dirinya sendiri. *Ketiga*, komitmen dan responsivitas secara konkret diukur dari alokasi anggaran dalam APBN maupun APBD untuk pelayanan publik dan kepentingan kaum marginal.

Pengalaman di Sektor NGOs

Harus diakui bahwa NGOs (LSM) adalah aktor penting yang telah bekerja menjalankan pembangunan masyarakat hingga pemberdayaan masyarakat. Istilah LSM lahir di Indonesia sejak 1970-an sebagai bentuk respons atas proyek developmentalisme yang dilancarkan Orde Baru. Ada LSM yang konformis membantu proyek-proyek pemerintah, tetapi yang paling menonjol adalah tampilnya LSM yang mengambil garis oposisi untuk melakukan perlawanan terhadap korban-korban developmentalisme. Proyek bermasalah waduk Kedung Ombo pada dekade 1980-an, misalnya, menghadirkan barisan LSM yang membela korban-korban penggusuran dan sekaligus melancarkan perlawanan secara konfrontatif terhadap pemerintah. Karena mengambil jalan oposisi itu, LSM umumnya terkena stigma “provokator” atau “penjual bangsa” oleh pemerintah. Pemerintah terus-menerus mereproduksi stigma buruk kepada LSM, sehingga juga menimbulkan pandangan negatif dari masyarakat terhadap LSM. Namun stigma dan bahkan pendekatan represif oleh rezim Orde Baru tidak membuat surut langkah-langkah LSM. Sebaliknya, mulai dekade 1980-an menyajikan lahirnya LSM generasi baru yang umumnya menentang otoritarianisme dan sekaligus memperjuangkan demokratisasi.

Bangkrutnya Orde Baru di tahun 1998 menghadirkan kemenangan bagi LSM. Gelombang demokratisasi dan desentralisasi pasca Orde Baru telah mengembangbiakkan lahirnya LSM. LSM tumbuh subur bagaikan tumbuhnya jamur di musim hujan. Ketika Adi Sasono memegang kendali kementerian Koperasi dan UKM di zaman Habibie, banyak LSM baru bermunculan ikut mengelola proyek-proyek JPS dan KUT. Celaknya banyak tokoh LSM yang menjadi koruptor baru sehingga menimbulkan citra buruk LSM di hadapan masyarakat. Kata masyarakat, LSM itu vokal dan kritis, tetapi UUD (ujung-ujungnya duit).

Ketika Gus Dur berkuasa LSM memperoleh angin yang luar biasa. Dia mulai membuka ruang akses bagi LSM dalam pemerintahan, misalnya dia mengajak teman-temannya dari LSM untuk duduk dalam kabinet. Karena itu di masa Gus Dur muncul istilah NKK (nulung konco-konco) dan plesetan NGO (*Next Government Officer*). Gus Dur juga mengeluarkan Keppres yang membuka ruang keterlibatan pihak ketiga (termasuk LSM) dalam setiap kegiatan proyek pemerintah. Kalau di zaman Orde Baru Soeharto selalu bertanya siapa pengusaha yang dilibatkan dalam proyek, maka di zaman reformasi Gus Dur bertanya siapa dan berapa LSM yang terlibat dalam proyek. Tetapi dasar orang Indonesia yang lihai dalam siasat. Para pejabat departemen pusat membuat siasat atas Keppres di zaman Gus Dur itu dengan membuat LSM “plat merah”, yang tujuannya tidak lain adalah untuk mengambil dana proyek.

Bagaimana dengan LSM di daerah menyusul meluasnya gelombang desentralisasi dan otonomi daerah? Desentralisasi ternyata telah membiakkan lahirnya LSM di setiap daerah, tentu dengan keragaman baik secara ideologis maupun aktivitasnya. Ada LSM yang membantu meningkatkan ekonomi masyarakat (*revolving fund*, agribisnis, pengembangan pupuk organik), mengorganisir petani, mengelola sampah, memfasilitasi perencanaan pembangunan partisipatif, menyelenggarakan pelatihan bagi perangkat desa dan BPD, ada pula LSM yang fokus pada penguatan kontrol terhadap pemerintah dan DPRD misalnya *corruption watch*. Tentu kehadiran LSM-LSM baru ini tidak membuahkan perubahan dan kemajuan secara instan, baik dari sisi pemberdayaan masyarakat maupun pembaharuan pemerinthan daerah. Tetapi, paling tidak, kehadiran LSM telah membuka ruang-ruang publik untuk saling belajar secara terbuka dan mandiri. Masyarakat juga memperoleh ruang, gagasan dan wacana kritis dari LSM yang *notabene* menjadi alternatif atas wacana dan kebijakan dari pemerintah.

Di sisi lain, desentralisasi telah mendorong tumbuhnya kemitraan dan kerjasama yang terbuka antara pemerintah daerah dengan unsur-unsur nonpemerintah. Banyak bupati sangat sadar bahwa kemajuan daerah harus dibangun dengan kemitraan strategis antara pemerintah daerah, sektor swasta dan elemen-elemen masyarakat sipil (seperti LSM dan perguruan tinggi). Mereka mulai membuka diri membangun kemitraan dengan LSM lokal maupun internasional untuk keperluan partisipasi dalam perencanaan pembangunan, penelitian, pelatihan maupun asistensi teknis lainnya. Sejauh yang bisa dilihat, ada perubahan model kemitraan dari era sebelumnya ke era sekarang. Model kemitraan di masa lalu sangat bersifat subordinatif, yang menempatkan lembaga mitra (konsultan, perguruan tinggi, LSM) sebagai “tukang” bayaran untuk membantu (baca: menjustifikasi) kerja-kerja proyek pemerintah daerah tanpa proses pembelajaran dan menyentuh problem-problem krusial dalam masyarakat. Meskipun paradigma itu belum hilang secara sempurna, tetapi model kemitraan sekarang mulai mengarah pada semangat kesetaraan dan pembelajaran. Sekarang pemerintah daerah mulai membuka diri terhadap kritik dari mitra, belajar pada gagasan-gagasan alternatif baru yang kritis, memperoleh informasi yang lebih komplet dan akurat tentang problem-problem dalam masyarakat, dan lain-lain.

Di luar sektor pemerintah, LSM tentu merupakan fenomena dan kekuatan baru dalam dunia pemberdayaan. Reformasi yang telah berjalan sejak 1998 merupakan pemicu utama yang merangsang tumbuhnya LSM di berbagai daerah. Sampai-sampai ada pendapat bahwa laju pertumbuhan LSM jauh lebih cepat ketimbang laju pertumbuhan penduduk. Fenomena ini sedikit-banyak relevan dengan agenda perluasan demokrasi, yakni demokrasi tidak hanya bekerja di sektor politik formal, tetapi juga meluas di arena ruang publik dan organisasi masyarakat sipil. LSM tentu bukan hanya merupakan fenomena lokal di Indonesia, tetapi juga menjadi fenomena global sejalan dengan gelombang ketiga demokratisasi di belahan dunia, yang kini kian memperkuat gerakan *global civil society*. Kekuatan gerakan sosial baru yang sangat berpengaruh ini pada umumnya berupaya mempromosikan demokrasi, HAM, perdamaian, pembangunan berkelanjutan, pembebasan kemiskinan dan lain-lain. Bahkan hadirnya gerakan civil society yang globalized itu mendorong lahirnya cara pandang baru dalam mengelola negara (*governance*), yang mendorong negara tidak hanya membagi kekuasaan “ke bawah” kepada daerah melalui desentralisasi dan kepada masyarakat, tetapi juga harus membagi kekuasaan ke samping, antara lain kepada NGOs.

Di Indonesia, gerakan NGOs dalam dunia pemberdayaan memang beragam dari sisi strategi, pengelolaan sumberdaya dan sumber pendanaan. Berdasarkan pengalaman saya selama ini setidaknya ada empat model NGOs yang beragam. *Pertama*, NGOs/LSM yang bermodel “tukang”, kadang sering disebut LSM “Plat Merah”. Mereka tidak mempunyai visi, misi, identitas dan arah yang jelas dan terpercaya, kecuali hanya menjalankan tugas-tugas sebagai tukang karena memperoleh proyek (dana) dari pemerintah. Orientasi utama mereka bersifat “pragmatis”, yakni mencari nafkah. Apa yang mereka lakukan adalah menjalankan proyek yang sesuai dengan instruksi dari yang punya proyek. Di Yogya, misalnya, ada beberapa LSM yang memperoleh perintah dan dana dari pemerintah kota untuk melakukan pemantauan pelaksanaan berbagai kebijakan. NGOs semacam ini lebih bersifat *ad hoc* yang mudah *come and go* karena tergantung pada sedekah proyek dari pemerintah, sementara mereka tidak mempunyai visi dan wawasan yang memadai tentang *global civil society*. Yang konyol, di Yogya pernah ada sebuah LSM tukang ini yang mengusulkan kepada pemerintah kota agar ada Perda yang mengatur tentang LSM, dengan tujuan untuk membatasi kehadiran LSM.

Kedua, LSM “preman”. LSM model ini tidak mempunyai visi sebagai gerakan *civil society* untuk pemberdayaan masyarakat. Orientasi mereka adalah “oportunis”, yakni mencari keuntungan ekonomi-politik jangka pendek kepada siapapun, kapanpun di manapun. Orang sering menyebutnya LSM VCD (Visinya Cari Duit). Mereka tidak mempunyai etika, malah sebaliknya dengan modal nekat (*bonek*) dan *waton suloyo*, mereka sering memperbesar masalah kecil dan memperkecil masalah besar, seraya menyampaikan suara yang lantang kepada pemerintah untuk mencari keuntungan. Kekuatan mereka sebenarnya kecil, tetapi suaranya yang keras membuat risih pemerintah, atau sebagai duri dalam daging, sehingga dengan terpaksa pemerintah membungkam suara mereka dengan cara memberi proyek. Kalau sudah dapat proyek mereka diam, tetapi kalau proyeknya habis maka mereka bersuara lagi.

LSM bertipe preman sangat senang kalau ada perhelatan politik, misalnya Pilkada. Mereka bermain kasak-kusuk masuk ke ranah politik seperti preman atau broker. LSM yang biasa memainkan opini publik, maka mereka akan membuat opini publik yang mereka jual kepada kandidat tertentu. Ada juga LSM yang biasa main *broker*, dengan cara klaim mempunyai massa banyak untuk mereka jual kepada kandidat. Belum lama ini saya menerima tamu seorang LSM broker dari Klaten yang mengklaim punya massa banyak di setiap kecamatan, yang akan mereka jual kepada kandidat bupati. Karena tidak mempunyai etika dan moral, LSM preman sering terlibat dalam kejahatan yang bermuara pada korupsi dan penggelapan dana. Mereka betul-betul hina di mata publik dan pemerintah. Kelak akan jahat dan premanis mereka yang membuat citra buruk LSM.

Ketiga, LSM konformis-karitatif. LSM tipe ini serupa dengan lembaga amal yang mempunyai tujuan mulia membantu yang lemah dengan skema karitatif melalui kegiatan jaring pengaman sosial. Dengan mata telanjang dan langsung, mereka melihat begitu banyak masalah dalam segmen masyarakat (kemiskinan, kebodohan, keterbatasan, kelemahan dan lain-lain), sehingga membutuhkan pertolongan. "Help the poor" adalah misi kemanusiaan mereka, yang mereka bawa tanpa pamrih. Mereka melakukan pendidikan, pendampingan, memberikan modal dan seterusnya, dengan tujuan agar hidup kaum miskin tidak semakin terpuruk. Apa yang mereka lakukan sangat mulia dan patut memperoleh apresiasi, tetapi kalau dilihat dari sisi gerakan, agenda LSM karitatif itu tidak menyentuh akar persoalan kaum miskin, yakni persoalan struktural yang terkait dengan struktur ekonomi-politik yang timpang. Mereka tidak mempunyai kemampuan yang memadai untuk melakukan advokasi terhadap kebijakan pemerintah yang merugikan masyarakat.

Keempat, LSM transformatif. LSM ini mengusung gerakan sosial untuk mendorong perubahan (transformasi) terhadap ketimpangan struktur ekonomi-politik, yang menyebabkan pemiskinan dan marginalisasi terhadap rakyat. Tetapi tipe LSM ini beragam dari strategi yang ditempuh. Tipe pertama adalah LSM yang berhaluan aktivisme (Marxian), yaitu LSM yang secara radikal terus-menerus melakukan pendidikan kritis dan pengorganisasian kaum marginal (buruh dan tani) untuk melawan dan bahkan merebut negara. LSM ini mempunyai konstituen yang jelas, dan semboyan mereka adalah "tiada hari tanpa perlawanan". Tipe kedua adalah LSM yang berhaluan intelektualisme (Hegelian), yaitu LSM yang melakukan pendidikan kritis melalui riset dan diseminasi wacana untuk mempengaruhi kesadaran kritis masyarakat dan paradigma pemerintah. Berbeda dengan LSM tipe sebelumnya, LSM ini sangat kritis dan tajam dari sisi menyebar wacana, tetapi tidak mempunyai konstituen yang jelas. Tipe ketiga adalah LSM yang berupaya menggabungkan antara spirit intelektualisme dan aktivisme. Mereka kritis tetapi tidak konfrontatif, bahkan cenderung moderat dan kooperatif tetapi tetap independen. LSM ini mengusung berbagai strategi yang ekletik, yakni memupuk modal sosial, menggelar pendidikan kritis, diseminasi wacana, mengorganisir masyarakat, membuka ruang-ruang publik dan membangun kemitraan bersama.

LSM tipe transformatif itu umumnya tidak berorientasi pragmatis dan oportunistik, tetapi mempunyai idealisme dan pendirian yang kuat, berwawasan

global dan mempunyai jaringan pada *global civil society*, termasuk memperoleh dukungan dana dari lembaga-lembaga internasional. *Trust fund* yang mereka peroleh dari lembaga-lembaga internasional itu mereka yakini bukan sebagai bentuk hegemoni yang membunuh independensi, tetapi sudah menjadi bentuk komitmen kemanusiaan dan gerakan *global civil society*. Tetapi oleh pihak lain, dukungan dana internasional itu dipandang sebagai bentuk menggadaikan bangsa yang bertentangan dengan “kepentingan nasional”. Argumen ini tentu sangat kerdil, picik dan tidak melihat sejarah. Pemerintah pun (tidak hanya Indonesia tetapi juga negara-negara berkembang lainnya) sejak lama memperoleh dukungan asistensi dan dana internasional baik yang melalui hutang (dari IMF, CGI, Paris Club, Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia) maupun dengan skema hibah (USAID, DFID, Komisi Eropa, GTZ, JICA dan lain-lain) untuk melancarkan program-program pembangunan. Sebagai contoh adalah dua program yang sangat terkenal, PPK dan P2KP, yang memperoleh dukungan hutang lunak dari Bank Dunia.

Apapun tipe LSM-nya, sampai sekarang belum ada hubungan kemitraan yang baik antara pemerintah dan LSM, untuk menjalankan misi dan agenda pemberdayaan masyarakat. Pemerintah umumnya masih enggan membagi kekuasaannya kepada LSM atau menjalin kemitraan yang strategis dan berkelanjutan dengan LSM dan perguruan tinggi. Pemerintah memang sering mengundang kehadiran LSM untuk membicarakan kebijakan publik, tetapi proses ini belum terbuka secara optimal, sehingga LSM tetap berada di garis tepi arena pemerintahan. LSM baru bisa “mempengaruhi” tetapi belum sampai ikut “menentukan” kebijakan pemerintah untuk keperluan agenda pemberdayaan masyarakat. Pada umumnya para pejabat pemerintah masih alergi dan *distrust* kepada LSM, antara lain karena LSM dianggap menjual kemiskinan, LSM sebagai provokator, LSM menjual bangsa, LSM agen internasional, LSM hanya cari duit dan seterusnya. Mereka tidak memiliki kepekaan dan *insight* yang memadai tentang fenomena *global governance*, sehingga membuat Indonesia hanya memiliki nasionalisme kampung, sekaligus tidak mampu tampil sebagai aktor yang bertenaga dan disegani dalam percaturan ekonomi-politik global. Indonesia tetap dianggap sebagai negeri pinggiran, kerdil dan patut dibantu karena sering menghadapi berbagai masalah sosial dan alam.

Penutup

Bab ini setidaknya sudah menunjukkan tentang peta konteks, posisi dan visi tentang pemberdayaan yang tentu menjadi pandu arah bagi kami sebagai institusi pendidikan tinggi yang *concern* pada pemberdayaan masyarakat desa. Dengan peta itu kita bisa mengetahui bahwa ternyata ada kesenjangan antara konsep dengan kenyataan dan tindakan, maupun antara apa yang diucapkan dengan apa yang dilakukan. Bias-bias pemberdayaan yang selama ini direproduksi oleh pemerintah, NGOs maupun oleh perguruan tinggi tentu membutuhkan “pelurusan” supaya tidak terjadi sesat pikir. Peta yang kami buat tentu sangat membantu upaya pelurusan itu.

Memang tidak ada model pemberdayaan yang bersifat tunggal dan mujarab. Pemberdayaan terhadap berbagai segmen masyarakat yang berbeda-beda tentu membutuhkan pendekatan yang berbeda pula. Tetapi kalau kita

memahami betul tentang prinsip, konteks, posisi dan visi pemberdayaan, maka pendekatan dan arah pemberdayaan semakin jelas dan tidak terjadi penyimpangan yang menyesatkan. Kami secara internal juga terus-menerus melakukan refleksi atas masalah ini. Dulu STPMD “APMD” mengajarkan dan menerapkan pendekatan pembangunan masyarakat yang bersifat tradisional, tetapi secara bertahap kami menggeser pendekatan itu menjadi pemberdayaan masyarakat dengan pandu arah yang sudah kami rumuskan di atas. Pendekatan tradisional jelas tidak bisa hilang, sebagian masih melekat dalam cara pandang dosen maupun mahasiswa, dalam materi dan proses belajar-mengajar kami atau dalam kegiatan pengabdian masyarakat yang kami lakukan. Tetapi prinsipnya kami terus-menerus melakukan pembelajaran kedalam dengan menggunakan peta pemberdayaan sebagai pandu arah dalam berpikir dan bertindak untuk mengembangkan pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat.

Bab 8

Pembaharuan Budaya Desa

Pembaharuan budaya desa merupakan agenda yang strategis untuk mengangkat nasib orang desa dari ketidakberdayaan di berbagai bidang kehidupan. Ada paling tidak tiga alasan yang mendasarinya. *Pertama*, budaya merupakan sumber nilai, etos, moral dan pengetahuan yang tertanam dalam sistem simbol, bahasa, ideologi, tradisi dan adat-istiadat dan menjadi acuan masyarakatnya di dalam bersikap dan bertingkah laku sosial-politik dan ekonomi. Oleh karena itu, perlu mengkaji dan merevitalisasi nilai-nilai budaya desa agar sejalan dan bahkan mempercepat agenda pemberdayaan masyarakat desa di bidang sosial-politik dan ekonomi. *Kedua*, sebagai identitas kolektif, budaya merupakan sumberdaya masyarakat yang bisa dipakai sebagai kekuatan bersama untuk mengembangkan modal sosial yang handal guna mencapai kemandirian masyarakat di berbagai bidang kehidupan. *Ketiga*, budaya desa sedang mengalami proses kemunduran sehingga mengancam eksistensi orang desa di berbagai bidang kehidupan. Kini budaya desa didorong untuk memasuki proses perubahan dari budaya lokal ke global, budaya agraris ke industri dan budaya tradisional ke modern, tetapi gejala yang muncul bukan subuah proses kemajuan melainkan kemunduruan yang disebut sebagai erosi, involusi dan marginalisasi budaya. Akibatnya, orang desa pun mengalami keterpurukan. Di bidang ekonomi, orang desa dekat dengan kemiskinan, mempunyai prinsip ekonomi moral tetapi tidak bisa membawa kemajuan ekonomi. Di bidang sosial, solidaritas orang desa yang tinggi kemudian merapuh, dan diikuti dengan meningkatnya kekerasan horizontal yang mengancam nilai-nilai kesetiakawanan. Di bidang politik, orang desa hampir selalu menjadi komoditas politik, tetapi tidak bisa memiliki akses dan kontrol yang kuat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Proses erosi, involusi dan marginalisasi budaya desa merupakan ancaman serius bagi masa depan orang desa. Erosi budaya desa adalah lunturnya budaya lokal karena munculnya budaya baru, tetapi keberadaan dari budaya baru itu belum bisa diterima sepenuhnya dan bahkan bisa mendistorsi bekerjanya budaya lama untuk memenuhi kebutuhan hidup warganya. Sementara itu, involusi diartikan mandegnya proses evolusi budaya secara linear yang membawa perubahan tranformatif ke arah yang lebih baik dan mampu menjawab masalah-masalah baru yang lebih kompleks. Adapun marginalisasi artinya keberadaan budaya lokal tidak lagi menjadi sebuah kekuatan untuk memberdayakan, melainkan justru menjadi beban bagi orang desa untuk melestarikan.

Bab ini melihat bahwa biang dari munculnya proses erosi, involusi dan marginalisasi itu adalah derasnya proses perubahan dari luar, terutama adalah meluasnya kontrol negara dan pasar terhadap budaya orang desa yang masih relatif tradisional. Kontrol itu bisa meniadakan, memperlemah nilai-nilai dan praktik-praktik budaya tradisional dengan cara menginternalisasikan berlakunya budaya asing tertentu yang berporos pada nilai-nilai modernisme dan nilai-nilai lainnya yang berseberangan dengannya. Walaupun demikian, gagasan menuju pemberdayaan budaya desa tidak bisa dilakukan dengan mensterilkannya dari

pengaruh luar. Pemberdayaan itu harus kontekstual dengan permasalahan kekinian, dan mampu mengembangkan proses transformasi budaya secara selektif agar bisa menjadi suatu yang bernilai dan berguna bagi orang desa di masa depan.

Box: 8.1: "Desa Seni" Batam Terancam Tutup

Akibat terputusnya sejumlah kontrak dengan perhotelan dan minimnya permintaan pertunjukan tarian, wadah atau tempat seniman berkesenian di "Desa Seni" Batam yang terletak di Sekupang, terancam tutup. Bantuan biaya dari Yayasan Garminah, Jakarta, tiap bulannya tak mencukupi untuk memelihara bangunan-bangunan tempat berkesenian itu.

"Kalau biaya pemeliharaan terus-terusan mengharapkan dari yayasan, rasanya tidak mungkin kami bisa mempertahankan 'Desa Seni' ini. Sebab, biaya pemeliharaan per bulannya cukup tinggi," kata pimpinan "Desa Seni" Dance Company, Widi Soemarno di Sekupang, Batam, Senin (2/7).

"Desa Seni" adalah satu tempat berkesenian di Batam yang didirikan Yayasan Garminah Jakarta pada tahun 1992. "Desa Seni" ini menyediakan fasilitas bagi seniman untuk berkreasi, seperti seni tari, teater, lukisan, dan lainnya. Luasnya mencapai 5.000 meter persegi yang isinya berupa tempat atau rumah seni Melayu, Jawa, dan Bali.

Menurut Widi, beratnya pembiayaan "Desa Seni" karena sejak tahun 1999, pemasukan sudah sangat minim sekali. Kalaupun ada, sifatnya insidental kalau diundang untuk pertunjukan atau *show* di suatu acara, seperti di hotel-hotel atau peresmian gedung-gedung perkantoran.

Ia berterus terang, sejak tahun 1999 kontrak dengan Turi Beach Resort yang sudah dibina sejak awal didirikannya "Desa Seni" diputus. Pemutusan kontrak tersebut bukan karena pihak hotel tak menginginkan adanya pertunjukan seni tari, tapi karena keadaan ekonomi yang terpuruk saat ini. Begitu juga permintaan dari perhotelan, seperti Batam View dan Puri Garden sudah jarang memanggil untuk menghibur dan memperkenalkan sejumlah tradisi seni Melayu dan berbagai etnis lainnya, seperti Minang, Bali, dan Jawa. Dari kontrak dan pertunjukan tari dari hotel ke hotel itulah selama ini biaya pemeliharaan "Desa Seni."

"Syukur saja, yayasan hingga sekarang tetap membantu pembiayaan operasional 'Desa Seni'. Tapi, yayasan hanya bisa mengeluarkan sepertiga dari biaya yang dibutuhkan sekitar Rp 6 juta per bulannya," ungkap putra mantan Gubernur DKI Jakarta, Soemarno. Walaupun sudah sulit sekali untuk tetap *survive*, "Desa Seni" masih tetap digunakan sejumlah sanggar tari, setiap Jumat, Sabtu, dan Minggu. "Dari mereka kami tak bisa berharap banyak. Kalau mereka punya dana, ya, kami tak melarang mereka memberi infaknya secara sukarela," ujar seniman koreografer ini.

Sekretaris I Dewan Kesenian Batam, Tarmizi Nasution mengatakan, sudah saatnya Pemda Kota Batam memberi dukungan terhadap "Desa Seni" ini dengan cara profesional dan komitmen berkesenian. Sebab, "Desa Seni" awalnya adalah sebagai langkah antisipasi datangnya turis ke Batam.

Sumber: *Kompas*, 3 Juli 2003.

Pertama-tama, bab ini mencermati otentisitas budaya desa. Bab ini selanjutnya menyajikan strategi pembaharuan dengan menyimak terlebih dahulu berbagai masalah yang muncul pada setiap tema budaya yang menjadi ciri budaya desa. Beberapa tema budaya desa yang dicermati dalam bab ini merujuk pada kearifan lokal yang fungsional bagi upaya mewujudkan kemandirian orang desa dalam ranah politik, ekonomi dan kemasyarakatan. Tema kearifan lokal itu

difokuskan pada gagasan tentang keseimbangan dan kecanggihan adaptasi ekologis, kepemimpinan dan demokrasi sosial, ekonomi moral dan kesalehan sosial.

Keseimbangan dan Kecanggihan Adaptasi Ekologis

Selama berabad-abad sebelum masuknya modernisasi pertanian dan industrialisasi, orang desa hidup dengan mode produksi pertanian, penggembalaan hewan, dan perikanan tradisional. Meskipun banyak pendapat yang menilai bahwa adaptasi ekologi mereka itu tidak produktif, tetapi banyak para pemerhati sering terkesima dengan spirit kearifan lokal yang melandasinya. Adaptasi ekologis orang desa terbukti bisa mengerem laju eksploitasi berlebih terhadap sumberdaya alam dan menjamin tersedianya sumberdaya alam bagi generasi berikutnya. Adaptasi ekologi orang desa bahkan dalam banyak kasus merupakan buah karya yang bersendikan pada pandangan hidup yang mulia, bijaksana dan diangkat dari kecanggihan berfikir dan bersikap yang adaptif dengan kepentingan hidup bersama dalam suatu komunitas.

Perladangan, misalnya, sebagai mode adaptasi lingkungan yang sering dideskreditkan merusak hutan, justru memperlihatkan kearifan lokal yang tinggi. Praktik perladangan merupakan upaya peladang mempertahankan ekosistem hutan. Ladang bagaikan miniatur hutan yang menjamin kestabilan ekologi dengan mempertahankan tanaman keras berselang-seling dengan tanaman pangan. Pembuatan ladang dilakukan dengan membat dan membakar pohon di hutan untuk dimanfaatkan humusnya, tetapi dibuat agar kelak setelah humus berkurang lahan ladang itu berubah menjadi hutan kembali secara alami.

Kini perladangan menjadi tidak adaptif ketika banyak hutan dibabat untuk eksploitasi sumberdaya alam oleh industri kehutanan, dan perkebunan. Kerusakan hutan lebih disebabkan oleh eksploitasi agro-industri tersebut dan berbagai praktik *illegal logging*.

Sistem persawahan pun merupakan sebuah adaptasi ekologis yang cangguh dengan memanfaatkan varietas padi yang habitatnya air, dan sawah merupakan miniatur dari ekosistem padi itu sendiri. Oleh karena itu, pengelolaan air yang baik dengan menjaga ekosistem yang mendukungnya menjadi elemen yang penting dalam budaya kaum petani. Dengan mempercanggih teknologi tradisional, petani bisa mengembangkan intensifikasi pertanian dan mengelola rawa-rawa menjadi areal pertanian yang subur seperti munculnya pertanian sawah surjan di Yogyakarta.

Ekologi sawah yang berkelanjutan pada masa lalu kini telah hilang setelah orang desa dipaksa untuk mempraktikkan Revolusi Hijau. Modernisasi pertanian ini menjanjikan peningkatan produksi dengan resiko yang serius, yaitu petani tergantung pada pengetahuan dan teknologi modern yang diperoleh dengan cara membeli di pasar, dan rusaknya habitat tanaman padi lokal dan ekosistem yang lebih alami.

Dengan budayanya orang desa juga mampu memanfaatkan sumberdaya di lingkungannya secara bijak dan maksimal. Misalnya, kaum tani bisa mengembangkan budidaya padi untuk berbagai jenis kebutuhan hidup. Jerami dipakai untuk pupuk dan pakan lembu, tangkainya untuk sapu, kulitnya untuk membakar batu bata, bijinya untuk aneka makanan dari beras, dan bekatulnya

juga bisa untuk makanan maupun pakan. Pohon kelapa di Nusantara dan lontar di Timor juga mirip dengan padi karena dari bagian akar sampai batang, daun dan buahnya berguna untuk memenuhi berbagai jenis kebutuhan hidup. Dengan demikian, sepertinya tidak ada konsep limbah dan sampah pertanian karena orang desa bisa memanfaatkannya dan diberi makna kultural yang berarti bagi kehidupan bersama.

Modernisasi dan ekspansi pasar telah memaksa orang desa meninggalkan pengetahuan lokal yang distigmatisasi sebagai pengetahuan yang ketinggalan jaman. Sementara itu, proses pembelajaran atas pengetahuan baru berhenti pada teknik-teknik produksi yang tidak bersentuhan dengan pengembangan budaya baru untuk memperkuat akses dan kontrol terhadap tanah mereka. Situasi seperti itu berlaku di banyak lapangan kehidupan. Banyak pengetahuan lokal ditinggalkan atas nama menuju modernitas tetapi mereka menjadi konsumen produk-produk dari luar yang mengancam kemandirian budaya ekonomi orang desa.

Kepemimpinan dan Demokrasi sosial

Desa identik dengan komunitas asli yang memiliki organisasi dan bahkan pemerintahan yang mengatur rumah tangganya sendiri (*self-governing community*). Mereka memiliki spirit kepemimpinan yang menjunjung tinggi keteladanan. Pemimpin adalah orang terpilih karena memiliki pribadi yang menonjol seperti karismatik, berwibawa, dan dermawan, dan mereka membawa mandat untuk bertindak adil jujur, bijaksana dan keadilan dan kekeluargaan. Spirit kepemimpinan itu penting untuk mendorong pemerintahan lokal dan organisasi komunitas lebih bertanggungjawab kepada kepentingan warganya.

Selain kepemimpinan yang arif, komunitas desa juga mengedepankan spirit demokrasi sosial yang tercermin dalam dua bentuk, yaitu mekanisme pengambilan keputusan, dan substansi kebijakan. Musyawarah merupakan mekanisme pengambilan keputusan yang disemangati oleh solidaritas kekeluargaan. Kekeluargaan diartikan secara positif dengan mengandaikan setiap warga adalah anggota keluarga yang mempunyai hak dan tanggungjawab yang sama untuk saling dilindungi dan melindungi bagaikan orang-orang yang memiliki pertalian darah. Oleh karena itu, kepemimpinan yang arif diperlukan dalam sistem musyawarah agar bisa menghasilkan keputusan yang memuaskan semua pihak.

Dari segi substansi kebijakan, demokrasi ala desa itu meletakkan tanggungjawab pemerintah dan warganya untuk menjamin kesejahteraan sosial. Desa-desanya tradisional pada masa lalu mengemban tanggungjawab untuk menjamin setiap warganya bisa memperoleh pelayanan sosial sejak lahir sampai dengan mati. Desa adat memiliki tanah komunal yang dipakai untuk menjamin setiap warga dapat memperoleh nafkah. Di Jawa misalnya terdapat tanah kas desa yang bisa diolah oleh penduduk yang tidak memiliki tanah yang memadai. Di Timor, pemimpin desa (*temukung*) mengatur penggunaan tanah komunal dan menyediakan sistem pasar yang memungkinkan para warganya bisa memperoleh komoditas dari luar yang berkualitas dengan menukarkan produksinya. Sebaliknya, melalui demokrasi sosial, warga mempunyai kewajiban untuk bekerja demi kepentingan bersama, misalnya, kerja bakti dan iuran untuk

membiayai pesta dan selamatan desa sampai dengan penyelenggaraan pemerintahan secara umum.

Perjalanan sejarah telah menggeser spirit kepemimpinan dan demokrasi desa. Spirit kepemimpinan yang arif itu memudar ketika praktik rekrutmen pemimpin desa lebih berbasis pada standar teknokrasi dan loyalitas kepada negara. Pada masa Orba, pemerintah mendaulat pemimpin desa bekerja untuk kepentingannya daripada komunitas dan pada masa reformasi gagasan menghidupkan spirit kepemimpinan desa berbenturan dengan spirit demokrasi liberal yang menghargai kebebasan daripada tanggungjawab sosial dan egalitarianisme. Masalah itu menandakan bahwa orang desa perlu memiliki pengalaman dan kemampuan untuk mereaktualisasikan nilai-nilai kepemimpinan klasik ke dalam seting pemerintahan masa kini.

Dalam perjalanan sejarahnya musyawarah dalam komunitas desa juga tidak mencerminkan semangat kebersamaan dan perlindungan terhadap yang lemah. Hadirnya negara ke dalam komunitas desa telah banyak merombak tata kelola komunitas. Kepemimpinan desa bersifat mendua antara melayani kepentingan komunitas versus negara. Institusi pemerintahan yang dikembangkan juga bermuka dua, satu sisi mencerminkan kebutuhan dari organisasi pemerintah resmi dan organisasi komunitas. Perkembangan yang menyolok adalah politisi atas pemimpin sebagai jabatan yang strategis untuk mendulang kekuasaan dan sumberdaya ekonomi sehingga pola kearifan pemimpin lokal meluntur. Pemimpin diperebutkan secara sengit melalui praktik korporatisme dan politik uang. Jalannya pemerintahan desa pun bernuansa KKN yang merekayasa pemaknaan spirit kekeluargaan desa.

Problem budaya politik berlanjut ketika premanisme dan kekerasan politik sering mencuat di tengah munculnya tata pemerintahan desa yang lebih demokratis di era reformasi. Orang desa sedang gelisah membangun jati diri antar menghidupkan model kepemimpinan pada demokrasi sosial dan menyerap demokrasi liberal. Kegelisahan itu meruncing ketika mereka tercebur dalam wacana bahwa jabatan-jabatan politik dimaknai sebagai sumber kekuasaan yang penting sehingga bisa dipertaruhkan tanpa mengindahkan etika politik.

Ekonomi Kerakyatan

Ekonomi desa sering diidentikkan dengan ekonomi moral yang berseberangan dengan ekonomi liberal. Ia juga sering disamakan dengan ekonomi kerakyatan karena memberikan akses bagi warga desa untuk memperoleh mata pencaharian yang layak. Karakteristik ekonomi moral itu tercermin dalam sistem produksi, distribusi dan konsumsi. Dari segi produksi, orang desa mengedepankan keseimbangan lingkungan dan keberlanjutan mata pencaharian hidup warganya. Penghargaan bahwa alat produksi mempunyai fungsi sosial melandasi prinsip produksi di desa.

Dari segi distribusi, ekonomi moral terlihat nyata sebagaimana terangkum dalam fenomena pertukaran di desa yang dikenal dengan nama resiprositas dan redistribusi. Resiprositas merupakan pertukaran barang dan jasa secara timbal-balik antar warga masyarakat untuk memenuhi kebutuhan ekonomi dan sosial. Tradisi sambatan dan sumbangan dalam acara hajatan keluarga merupakan contoh bentuk resiprositas yang hidup sampai kini. Pertukaran semacam itu

terlembaga karena adanya semangat kekeluargaan yang bersumber dari ikatan komunal. Prinsip pertukaran itu tidak mencari untung melainkan memenuhi kebutuhan sosial-ekonomi. Dengan adanya bantuan dari warga, individu akan memperoleh kemudahan dalam memenuhi kebutuhannya yang tidak bisa diperoleh dengan cara menabung dan bekerja sendiri-sendiri. Pertukaran itu pun hanya muncul karena adanya semangat komunalisme yang menumbuhkan kepercayaan antar warga untuk bekerjasama.

Budaya resiprositas itu menandakan bahwa orang desa memiliki modal sosial yang berguna untuk memecahkan masalah-masalah ekonomi dan sosial di komunitasnya. Perkembangan lebih lanjut dari sumbang-menyumbang itu adalah arisan yang menjamin setiap warga bisa memperoleh balasan sesuai dengan besarnya uang yang didistribusikan ke kelompok arisan.

Selain resiprositas, orang desa juga mempunyai tradisi redistribusi yaitu mengumpulkan dana atau sumber daya anggota masyarakat untuk dimanfaatkan bagi kesejahteraan umum dan kelompok-kelompok yang lemah dan membutuhkan bantuan yang besar. Gugur gunung, kerja bakti, jimpitan beras dan dana sosial kematian merupakan wujud dari redistribusi. Redistribusi mengamanatkan tanggungjawab sosial yang lebih besar kepada pemimpin dan orang kaya sehingga memunculkan solidaritas yang kuat antar mereka dan komunitasnya. Dengan melakukan praktik redistribusi surplus itu, maka komunitas dapat menyelesaikan pekerjaan-pekerjaan publik yang dapat meningkatkan kesejahteraan umum dan membuka proses terwujudnya rasa keadilan dalam kehidupan bersama di komunitas kecil.

Dalam tata ekonomi desa, budaya resiprositas dan redistribusi itu dilembagakan melalui pengaturan sumber daya lokal. Dalam sejarahnya ada hutan desa, sumber daya alam seperti mata air, dan ladang penggembalaan yang dipakai untuk kepentingan umum. Mereka itu menjadi barang publik yang bisa diakses oleh semua pihak dengan memakai hukum adat. Dengan adanya tanah komunal semacam itu, maka berarti desa telah mengembangkan gagasan masyarakat sejahtera yang menjadi basis evolusi dari munculnya konsep negara sejahtera (*welfare state*).

Walaupun pada dasarnya ekonomi moral melandasi sistem produksi, distribusi dan konsumsi di desa, dalam perkembangannya karena ekspansi pasar, maka mode ekonomi kapitalis lah yang kemudian merajainya. Akibatnya, berbagai bentuk ekonomi moral di desa tidak berkembang. Solidaritas ekonomi orang desa pun merapuh dan bahkan mengingkari nilai-nilai egalitarian. Eksistensi resiprositas dan redistribusi dalam komunitas desa pada masa kini hanya memasuki wilayah yang tidak fungsional untuk memenuhi kebutuhan seperti nampak dalam tradisi jimpitan beras untuk dana sosial. Tradisi ini tidak berkembang menjadi penggalangan dana sosial-ekonomi untuk memperkuat produksi desa. Hal ini karena orang desa tidak membaca budaya mereka sebagai kekuatan, melainkan sebagai sisa-sisa adaptasi ekonomi yang tidak fungsional untuk menjawab masalah ekspansi pasar. Nalar ekonomi liberal pun merasuki ekonomi desa sehingga tradisi jimpitan tidak menjadi akumulasi modal sosial-ekonomi yang handal.

Kesalahan Sosial

Orang desa kadang dicitrakan sebagai orang primitif yang kurang atau belum mengenal agama secara benar, dan kehidupan beragama dicampur-adukkan dengan kehidupan ekonomi, dan politik. Pencitraan itu sangat bias dengan gagasan modernisme vulgar dan anarkis. Adalah tidak bisa dipungkiri bahwa masa lalu orang desa telah membuahakan tradisi keagamaan yang mengutamakan kesalahan sosial. Agama bisa berfungsi untuk mengintegrasikan masyarakat dan menjadi jawaban atas masalah riil yang tepat guna dalam kehidupan di desa. Kenduri atau selamatan dalam budaya Jawa di pedesaan, misalnya, tidak bisa disamakan dengan pesta menghamburkan harta. Melalui kenduri, orang Jawa mendekatkan diri kepada kekuatan adikodrati sekaligus mengajarkan tindakan bersedekah bukan hanya kepada-Nya tetapi dialamatkan juga kepada sesama manusia. Dengan menggunakan simbol gunung, yang memancarkan air dan kesuburan, maka sedekah mengingatkan kebaikan alam semesta yang harus ditiru dalam hidup bermasyarakat untuk saling berbagi rejeki. Tradisi selamatan seperti itu merupakan karya agung yang mulia untuk menundukkan sifat manusia dari keserakahan dan melupakan asal mula kejadian dan perjalanan hidup yang senantiasa bergantung dengan kekuatan adikodrati dan kebersamaan antar manusia.

Upacara kematian Aloktdalo di Toraja yang mengorbankan begitu banyak kerbau tidak bisa juga dipahami sebagai tindakan pemborosan, dan kebiadaban. Tradisi itu adalah penghormatan yang luar biasa terhadap para leluhur sekaligus berfungsi untuk menghidupkan ekonomi peternakan.

Upacara pemujaan terhadap dewi kesuburan dalam upacara bercocoktanam di berbagai daerah juga harus dipahami penghormatan kepada kekuatan adikodrati yang mempengaruhi nasib manusia, dan melalui ritus itu mereka membuahakan ingatan dan solidaritas kolektif tentang masalah-masalah bersama dalam mencari nafkah yang sarat dengan ancaman ketidakpastian yang bersumber dari alam dan ulah manusia.

Fenomena pada masa kini berseberangan dengan otentikitas keagamaan orang desa masa lalu. Kini, praktik penyelenggaraan keagamaan menghasilkan konflik ideologis daripada jawaban atas berbagai masalah riil yang dihadapi warganya seperti kemiskinan, dan kebersamaan dalam menikmati rejeki serta menyelesaikan masalah masalah sosial.

Dalam konteks ritual keagamaan, involusi terjadi ketika semangat sodakoh berhenti pada pembagian berkat dan makanan, tetapi ia tidak membuka cakrawala dan aksi yang lebih konkret di komunitas untuk mengedepankan amal perbuatan yang positif bagi pembangunan sosial. Ritus keagamaan ditiadakan tanpa melestarikan nilai-nilainya yang positif bagi pembangunan komunitas dengan institusi dan praktik budaya baru yang lebih mampu untuk menjawab kebutuhan kekinian. Oleh karena itu, tidak mengherankan bahwa ritual dan praktik berbagi rejeki di desa selama ini mendekati konsep kemiskinan terbagi (*shared of poverty*) karena masyarakat hidup relatif miskin. Idealnya praktik berbagi rejeki bergerak pada berbagi kekuatan untuk mendapatkan rejeki yang lebih besar di komunitas mereka melalui kerja keras yang lebih produktif.

Budaya Ketidakberdayaan

Negaranisasi, kapitalisasi, globalisasi, materialisasi maupun liberalisasi yang masuk ke desa telah menimbulkan krisis budaya orang desa, yakni menimbulkan budaya ketidakberdayaan atau budaya kemiskinan. Menurut teori budaya kemiskinan, orang menjadi miskin karena mentalitas budayannya seperti boros, tidak bervisi kedepan, bertingkahtaku emosional daripada rasional, bermental meminta, fatalistik dan berbagai atribut yang menyebabkan mereka tidak mempunyai kemandirian, kerja keras dan dapat diajak bekerjasama untuk meningkatkan kemajuan sosial-ekonomi. Oscar Lewis, pencetus teori budaya kemiskinan pada tahun 1950-an, tidak memungkiri kebenaran kemiskinan struktural. Dalam kajian Lewis, kemiskinan budaya muncul dari teralienasinya orang-orang di lingkungan slum dan getto dari kehidupan kota yang dikendalikan oleh kelas menengah di perkotaan. Alineasi sosial-budaya itu telah membentuk sub-kultur kaum slum yang tipikal sehingga berbeda dengan sub-kultur kaum menengah perkotaan yang bersifat modernis. Kemiskinan budaya merupakan bagian dari sub-kultur kaum miskin di daerah perkotaan, dan sub-kultur ini tereproduksi terus menerus sehingga menjadi suatu orientasi nilai dan mentalitas hidup orang miskin dari generasi ke generasi walaupun secara material mereka mungkin penghasilannya relatif lebih baik. Pelajaran yang dipetik dari kerangka berpikir Lewis itu adalah “meningkatkan kesejahteraan orang miskin tidak akan berhasil jika mentalitas miskinnya tidak dirombak”. Kalaupun pendapatannya naik, kaum miskin akan tetap konsumtif. Bahkan program itu akan terancam gagal karena mungkin mereka akan berperilaku oportunitis negatif dengan menghabiskan dana bantuan dan mungkin menggelapkannya. Pelajaran yang lainnya adalah “jika sekedar memberi uang kepada kaum miskin, maka justru akan menjadikan mereka semakin suka bergantung, dan pada gilirannya akan merampok”.

Berbeda dengan kaum miskin di perkotaan, kaum miskin di pedesaan tidak mengalami alineasi sosial-budaya. Namun penyebab kemiskinan masih dapat juga dikaitkan dengan mentalitas budaya karena secara teoritik kebudayaan muncul dan dikembangkan oleh manusia untuk memecahkan masalah. Kaum miskin dengan keterbatasan material dan akses dalam ruang publik pasti mempunyai suatu cara-cara tertentu baik yang bersifat simbolik maupun empiris yang dapat menyebabkan mereka tetap survive atau berakibat mereka tetap miskin. Dalam kehidupan petani di Asia Tenggara, misalnya, budaya menghamba menjadi cara petani memperoleh kesempatan bekerja dari petani kaya dan santunan dari mereka di saat menderita.

Mentalitas budaya kaum miskin yang menyebabkan mereka terjerumus dalam kemiskinan patut dicermati ketika akan menggalang program pemberdayaan ekonomi. Para praktisi bahkan sudah menemukan formula. Pertama, kemiskinan telah menyebabkan kaum miskin tidak berdaya untuk berjuang sendiri mengatasi kemiskinan, sehingga dalam meningkatkan kesejahteraannya mereka patut didampingi dan dilindungi. Formula ini dilakukan oleh pemerintah dan LSM dengan cara tidak hanya memberikan bantuan modal, tetapi bantuan pengetahuan dan ketrampilan serta berbagai regulasi yang memberikan akses yang mudah bagi mereka untuk memperoleh

kredit, bahan baku dan pasar. Formula itu dipilih karena mereka telah lama terbiasa dengan budaya bergantung dan cenderung bersikap konservatif dan sangat hati-hati dalam menyikapi pilihan hidup yang baru guna menghadapi resiko. Dalam bahasa James Scott, mentalitas mereka itu sama seperti petani miskin di Asia tenggara yang menekankan pada “dahulukan selamat” (*safety first*) sehingga mereka cenderung menolak setiap inovasi yang dapat membawa risiko besar. Bertahan dengan saana miskin lebih disukai daripada jatuh melarat.

Kedua, para praktisi menyadari pentingnya modal sosial bagi penguatan kaum miskin karena modal sosial yang baik dapat menunjang kesejahteraan kaum miskin di kemudian hari. Modal sosial adalah jaringan sosial sesama kaum miskin untuk bahu-membahu mengentaskan kemiskinan dengan memanfaatkan solidaritas sosial untuk mengatasi keterbatasan modal material. Grameen Bank menginisiasi penguatan modal sosial kaum miskin di Bangladesh dengan membentuk kelompok kaum miskin untuk bersama-sama memecahkan kemiskinan: kredit dari Grameen Bank dapat dikelola dengan baik oleh setiap anggota karena dikenakan aturan bahwa anggota yang menunggak kredit akan menyebabkan anggota yang lain sulit mendapatkan kredit serta bantuan teknis lainnya. Formula kedua ini satu sisi untuk memanfaatkan secara positif kebiayaan orang miskin saling berbantuan dengan sesamanya, dan sisi lain menghilangkan budaya oportunistik negatif pada diri individu kaum miskin yang karena didesak oleh kemiskinan sehingga berani mengorbankan kepercayaan dari pihak luar. Para peneliti World Bank kini merekomendasikan penguatan modal sosial karena dapat menjamin kredit yang mereka cururkan dapat kembali dan berbuah dengan baik.

Ketiga, para praktisi menyadari tentang kuatnya sistem sosial-kultur lokal sebagai kekuatan yang mengontrol perilaku orang miskin, sehingga program pemberdayaan harus mampu merombaknya. Di Bangladesh, sistem sosial-kultur lokal itu direproduksi di dalam faksi-faksi keagamaan. Orang-orang miskin menemukan dunianya dengan cara menceburkan diri ke dalam faksi-faksinya, dan mereka itu begitu fanatisnya dengan faksinya. McGregor menemukan orang miskin enggan mengambil kredit murah dari pemerintah karena akan kehilangan patron dari faksinya yang menyediakan modal dan pemasaran kerajinannya. Orang miskin mau berkorban tenaga dan uangnya demi kebesaran faksinya. Sementara itu, ada faksi yang memanfaatkan kredit bukan untuk kepentingan ekonomi tetapi justru untuk menggalang kebesaran faksinya walaupun anggotanya rata-rata miskin. Fenomena di atas memperlihatkan bahwa orang miskin telah menggunakan cara-cara yang bersifat simbolik dan sosial untuk mengatasi atau melupakan kemiskinan yang dideritanya..

Persoalan kemiskinan sebagai produk dari sistem sosio-kultural lokal nampaknya masih relevan untuk dicarikan solusinya mengingat kaum miskin berada dalam hegemoni sistem sosial-kultural lokal. Mereka sejak lahir telah menginternalisasikan sistem sosial dan kultural lokal sehingga alam pikirannya tidak pernah kritis dengannya. Dewasa ini, masih begitu banyak kaum miskin di pedesaan Jawa. Walaupun kemiskinan struktural pasti menjadi penyebab utama dari kemiskinan yang mereka derita, tetapi kemiskinan budaya juga sangat relevan untuk menjelaskan mengapa mereka tidak bangkit melakukan

perlawanan terhadap ketidakadilan sosial. Selama orang desa masih memahami bahwa kemiskinan adalah cobaan yang harus diterima dengan sabar, mengutamakan mengikat pinggang daripada kerja keras dan melakukan protes sosial, memandang kejayaan ekonomi adalah takdir dan ujian, maka sulit kemiskinan struktural menjadi suatu kesadaran kristis bagi kaum miskin. Belajar kebudayaan adalah membuat kristis terhadap pikiran dan tingkahlaku budayanya sendiri yang mengantarkan pada pencerahan.

Budaya kemiskinan (ketidakberdayaan) dalam masyarakat desa bisa kita temukan dalam bentuk cara pandang orang luar maupun cara pandang mereka sendiri yang tidak berdaya terhadap berbagai sisi kehidupan. *Pertama*, cara pandang pragmatis. Banyak orang mengatakan secara pragmatis dan dangkal bahwa orang desa tidak butuh politik, demokrasi dan otonomi, melainkan hanya butuh pemenuhan kebutuhan sandang, pangan dan papan (SPP). Orang desa tidak butuh politik, tapi butuh sembako. Politik, demokrasi dan otonomi daerah hanya wacana yang didramatisir oleh kalangan kelas menengah kota. Sejauh mana logika dan cara pandang pragmatis ini bisa dipertanggungjawabkan? SPP tentu menjadi kebutuhan dasar setiap orang. Tetapi seakan-akan SPP hanya merupakan persoalan sinterklas dan derma yang bekerja di ruang hampa politik. SPP adalah persoalan politik, persoalan kebijakan. Beras mengandung nilai politik. Indonesia sebenarnya merupakan negeri yang kaya-raya untuk memenuhi SPP bagi rakyatnya, tetapi persoalan ketimpangan yang tidak memungkinkan pembagian SPP secara merata. Para ekonom misalnya, menghitung bahwa 20% rakyat Indonesia menguasai 80% kekayaan sementara 80% rakyat Indonesia hanya bisa menikmati 20% kekayaan. Otonomi daerah sebenarnya dimaksudkan untuk menjawab ketimpangan tersebut. Tetapi sayangnya, kekayaan di daerah dikuasai dan dikorup oleh segelintir elite lokal. Otonomi daerah tidak didukung demokrasi yang baik, sehingga memindahkan korupsi ke daerah dan memperpanjang kesulitan pemenuhan kebutuhan SPP rakyat daerah. Pemerintah tidak mempunyai komitmen dan kebijakan politik yang demokratis untuk menjawab kebutuhan SPP rakyat Indonesia. Karena itu persoalan politik, demokrasi dan otonomi daerah bukanlah wacana yang didramatisir oleh kelas menengah kota, tetapi sebagai rangkaian komitmen, kebijakan politik dan gerakan bersama untuk mendukung pemenuhan SPP rakyat.

Demokrasi sebenarnya bukanlah sesuatu yang *ngayawara* bagi orang desa, tetapi menjadi sesuatu yang sudah melekat dalam kehidupan sehari-hari (*everyday life*) masyarakat desa. Selama era reformasi, kita menyaksikan begitu maraknya protes masyarakat terhadap kepala desa bermasalah. Mereka menuntut supaya kepala desa lebih bertanggungjawab, memperhatikan nasib rakyat, tidak korup, tidak makan uang rakyat dan lain-lain. Semua tuntutan itu adalah nilai-nilai yang terkandung dalam demokrasi. Di kampung dalam arena RT, kebiasaan demokrasi dipraktikkan (meski tidak sempurna) dengan kebiasaan pelaporan, rembugan, keterbukaan dan sebagainya. Ketika ada masalah muncul, warga masyarakat menuntut agar para pengurus RT selalu berrembug dengan warga, mengelola dana secara transparan, dan mempertanggungjawabkan keuangan yang telah digunakan.

Kedua, budaya ketergantungan. Secara empirik budaya ketergantungan menjadi cirikhas yang menonjol di desa. Setiap pejabat pemerintah yang datang ke desa pasti akan dimintai bantuan. Kalau Bupati datang misalnya, para pamong desa dan masyarakat sangat sibuk menghias diri, menggelar “karpet merah” dan mengeluarkan sebanyak mungkin *bondho desa* untuk pasugatan. Apa yang dilakukan ini tentu butuh dana yang tidak sedikit. Setelah berdialog masyarakat desa akan meminta daftar bantuan pada bupati. Kenapa harus meminta bantuan, kenapa dana yang digunakan untuk upacara itu tidak digunakan untuk memenuhi kebutuhan sendiri?

Para pamong desa bisa tersinggung kalau desanya dikatakan miskin, karena kemiskinan ini bisa menjadi indikator kegagalan kinerja pamong. Tetapi kalau tahu akan ada bantuan, seperti IDT dan KUT misalnya, para pamong akan cepat melaporkan kondisi masyarakat yang serba kekurangan dan perlu memperoleh bantuan. “Daftar kemiskinan” akan disiapkan dengan baik, serta memasukkan keluarga (rumah tangga) yang sebenarnya tidak tergolong sebagai keluarga miskin. Perilaku ini yang sering membuat program bantuan, mulai dari IDT, KUT, JPKM maupun BLT (yang sekarang tengah berjalan) sering “salah sasaran”. Dengan demikian, isu kemiskinan desa selalu dimanipulasi menjadi komoditas politik, termasuk sebagai senjata untuk meminta bantuan.

Di sisi lain, setiap kampus yang menggelar kuliah kerja nyata di desa, pasti elite desa selalu mengajukan sekian banyak “daftar kebutuhan” agar memperoleh bantuan dari para mahasiswa KKN. Para pemong desa juga sering meminta pada perguruan tinggi, agar membawa KKN ke desanya. Kebiasaan inilah yang membuat KKN menjadi karitatif, tidak peka pada krisis sosial, dan menciptakan ketergantungan. Kalau LSM datang, masyarakat desa pasti meminta bantuan dan bimbingan secara berkelanjutan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. LSM, seperti halnya kampus, karena “iba”, malah keliru dalam menempuh jalan, yakni mengambil alih peran masyarakat, sehingga memelihara ketergantungan masyarakat desa pada orang luar.

Ketiga, cara pandang harmonis. Baik orang luar maupun orang desa sendiri memandang bahwa masyarakat desa selalu hidup rukun, *adem-ayem*, tenteram, mandali (aman-terkendali), tidak ada masalah, dan seterusnya. Seorang pejabat Kabupaten Boyolali mengatakan bahwa memandang orang desa sebenarnya sama dengan memandang ikan dalam aquarium: seakan-akan terbelunggu, padahal orang desa sangat menikmati dan tidak ada masalah.

Kalau kita hanya bicara di level permukaan, orang desa cenderung melaporkan secara formal bahwa kondisi hidup dan lingkungannya tidak masalah. Tetapi setelah kita masuk lebih dalam berbincang-bincang dengan banyak orang, kita pasti menemukan segudang masalah yang bertumpuk-tumpuk karena ketidakmampuan masyarakat menyelesaikannya.

Di balik kerukunan dan ketenteraman yang sering dilaporkan secara formal, sebenarnya di banyak desa menyimpan potensi “perang dingin” yang sering pecah menjadi perkelahian (konflik terbuka). Munculnya perang dingin maupun konflik terbuka antara lain disebabkan oleh sentimen lokalisme antarblok (yang dipisahkan oleh jalan maupun persawahan) atau akibat dari ketidakpuasan terhadap hasil pemilihan pamong desa. Pemilihan kepala desa secara langsung, misalnya, merupakan arena demokrasi bagi masyarakat desa,

tetapi tidak jarang proses itu diwarnai dengan praktik-praktik kekerasan dan perkelahian. Konflik yang terbuka cenderung dibiarkan mengendap menjadi “perang dingin” yang dirawat terus-menerus menjadi sebuah “sejarah”. Masyarakat selalu enggan dan menghindari bicara konflik karena hal itu merupakan warisan sejarah. Tetapi “perang dingin” tampaknya menjadi fondasi bagi kerukunan semu masyarakat desa, dan sekaligus mempersulit membangun kerjasama dan kohesi sosial.

Keempat, cara pandang inferior. Cara pandang yang inferior (rendah diri) selalu dimunculkan oleh orang desa sendiri terhadap kondisi dan desanya sendiri. Desa sebenarnya bukan hanya sebagai wilayah administratif atau sejangkal tanah yang menjadi tempat hidup masyarakat, tetapi sebenarnya juga mengandung identitas. Identitas selalu mengandung nilai dan simbol-simbol yang digunakan untuk menandai keberadaan, menuntun pola tingkah laku maupun membangun kebanggaan warganya sebagai *wong ndeso*. Orang Minangkabau, misalnya, selalu bangga mengatakan dirinya sebagai “anak nagari” meskipun mereka telah lama menjadi perantau yang jauh dari negeri asalnya. Tetapi di Jawa, identitas desa cenderung melemah. Desa, bagi orang Jawa, bukan lagi menjadi identitas tetapi hanya sebagai satuan administratif yang mengendalikan hidup mereka. Kita sering mendengar bahwa desa dan *wong ndeso* identik dengan “*cerak watu adoh ratu*”, suatu ungkapan yang *asor* ketika berhadapan dengan kekuasaan. Orang desa Jawa, terutama generasi muda, cenderung merasa inferior (*asor*) menyebut dirinya sebagai “orang desa” meski mereka bangga sebagai “orang Jawa”. Karena pengaruh developmentalisme dan cara pandang penguasa yang keliru terhadap masyarakat desa, orang-orang desa yang hidup di luar desa merasakan bahwa “orang desa” identik dengan “orang kolot”, “orang miskin”, “kampungan”, “*kawula cilik*”, “orang bodoh”, dan seterusnya. Orientasi generasi baru orang desa sekarang cenderung “bias kota”, yang mencari identitas dan penghidupan yang *urbanized*. Kami sering mendengar banyak orang-orang sukses (entah pejabat atau pengusaha) di kota yang mengatakan dirinya dari desa. Tetapi, ungkapan itu adalah bentuk nostalgia dan kebanggaan semu, bukan sebagai bentuk komitmen sosial terhadap desa.

Kelima, cara pandang fatalis. Dengan cara pandang fatalis banyak orang luar maupun orang desa sendiri mengatakan bahwa orang desa cenderung pasrah menerima keadaan, tidak akan berbuat macam-macam, dan manut pada pemerintah. Di satu sisi, itu memang realitas ketidakmampuan (ketidakberdayaan) orang desa. Di sisi lain, orang luar cenderung melakukan pembacauan yang dangkal hanya pada level permukaan. Kalau kita hanya selintas bincang-bincang dengan orang desa, mereka pasti akan menyampaikan kepasrahan. Tetapi kalau kita masuk lebih dalam, kita akan mengatakan bahwa fatalisme (kepasrahan) itu adalah mitos. Kalau orang desa pasrah, kenapa ada pembakaran tebu, kenapa ada penjarahan hutan, kenapa ada protes terhadap kepala desa, dan seterusnya. Kami menerima laporan banyak kepada desa bahwa rakyat desa sekarang tidak seperti dulu yang mudah diajak apa saja. Sekarang orang desa jauh lebih kritis terhadap kepala desa. Berikut ungkapannya: “Dulu menjadi kepala desa mudah. Rakyat diajak apa saja mau. Tidak rewel. Sekarang susah. Rakyat sekarang sangat kritis. Apalagi dengan kehadiran BPD, membuat kepala desa makin susah.”

Pengalaman lain yang keliru juga dirasakan oleh mahasiswa KKN. Awalnya mahasiswa KKN berasumsi bahwa warga desa mudah dan mengikuti ajakan mereka. Tetapi asumsi itu keliru, sebab banyak warga yang tidak menerima begitu saja ajakan mahasiswa, bahkan banyak warga secara sinis mempertanyakan, “Kalian ke sini mau berbuat apa?”

Agenda Pembaharuan

Pembaharuan budaya desa merupakan agenda yang berhimpitan dan tumpang tindih dengan agenda reofmasi sosial-politik dan ekonomi. Namun demikian, agenda ini mempunyai otentiksitas masalah tersendiri yaitu terpuruknya nilai-nilai budaya dan pengetahuan lokal yang menjadi acuan masyarakat desa dalam bertingkah laku di berbagai ranah kehidupan. Pembaharuan budaya harus menyelesaikan keterpurukan tersebut dengan melakukan tranformasi nilai-nilai budaya dan pengetahuan lokal sehingga bisa mengangkat harkat dan martabat mereka dalam kehidupan sosial-politik dan ekonomi di desa pada masa kini.

Ageda pembaharuan desa paling tidak harus memperhatikan tiga langkah strategis yang dilakukan secara simultan dan berkelanjutan.

Pertama, pengembangan wacana kritis. Agenda ini mengajak orang desa untuk mencermati berbagai sisi positif dan negatif, kekurangan dan kelebihan atas berbagai praktik budaya yang menentukan posisi mereka dalam kehidupan sosial-politik dan ekonomi. Dengan wacana kritis ini orang desa memiliki kesadaran kritis tentang budaya lokal yang sepatutnya direvitalisasi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka di dalam menyongsong perubahan politik, sosial dan ekonomi. Sebaliknya, mereka juga bisa memiliki kesadaran kritis tentang budaya lokal yang harus ditinggalkan, dan menyeleksi budaya baru dari luar yang relevan dengan kebutuhan-kebutuhan tersebut.

Pengembangan wacana kritis itu dapat dilakukan dengan mencermati kemrosotan hidup orang desa di bidang sosial, politik dan ekonomi, dan mempertanyakan sumber masalahnya yang berkaitan dengan praktik-praktik budaya yang dijalankan dan ketidakberdayaan untuk meninggalkan praktik-praktik budaya tersebut. Dengan demikian, maka orang desa diajak untuk mencermati pentingnya reformasi budaya sebagai jalan keluar untuk keluar dari kemerosotan hidup.

Kedua, pengembangan institusi dan media pembelajaran budaya desa yang handal. Selama ini kegagalan orang desa merevitalisasi budaya lokal berkaitan dengan lemahnya institusi yang mereka miliki. Dalam tradisinya mereka biasanya belajar budaya secara informal dengan menggunakan tradisi lesan melalui media kesenian rakyat dan interaksi sosial keseharian di dalam keluarga dan komunitas. Mereka belajar melalui praktik hidup dan dalam jangka panjang proses internalisasi terbentuk. Namun demikian, dengan derasnya arus budaya dari luar lambat atau cepat mereka juga mengenal dan bisa menerimanya. Arus budaya dari luar itu ditanamkan dan dilembagakan melalui institusi dan media massa yang bersifat formal seperti sekolah, media cetak dan elektronik. Pembelajaran budaya seperti itu nampaknya bisa bekerja secara efektif. Oleh karena itu, sudah saatnya para pembaharu desa melembagakan pengembangan budaya desa secara formal. Langkah strategis yang bisa

dilakukan antara lain sebagai berikut. *Pertama*: mendokumentasikan dan menyebarluaskan secara tertulis dan visual mengenai berbagai bentuk budaya lokal yang memiliki kearifan yang tinggi. *Kedua*: mengembangkan mata pelajaran di sekolah tentang kearifan budaya lokal. *Ketiga*: pengembangan forum di aras komunitas yang bergerak untuk merevitalisasi budaya lokal yang kearifannya tinggi.

Ketiga, revitalisasi budaya. Revitalisasi budaya tidak berarti menghidupkan kembali secara utuh budaya lama orang desa tersebut, melainkan mererproduksinya sesuai dengan konteks kekinian. Dengan demikian, revitalisasi nilai egalitarian dan ekonomi moral, misalnya tidak berhenti pada praktik gotongroyong, melainkan harus dikembangkan ke arah usaha yang lebih menjawab kemiskinan dan lemahnya suara orang desa terhadap kebijakan negara dan perluasan pasar. Revitalisasi kearifan ekologis misalnya tidak mengembalikan praktik perladangan yang sudah tidak adaptif lagi pada masa kini karena rusaknya ekosistem, melainkan pada pengembangan prinsipnya yang dapat dituangkan dalam konsep hutan kerakyatan.

Box 8.2: Bersih Desa Bantul Dibutuhkan, tetapi Perlu Pemaknaan Kembali

PELAKSANAAN bersih desa terbukti masih relevan dan dipandang bermanfaat bagi masyarakat Kabupaten Bantul sebagai ungkapan syukur kepada Tuhan. Umumnya, pelaksanaan upacara yang sering disebut merti desa itu tidak bertentangan dengan norma agama, atau tidak menjadi musyrik. Karenanya, upacara itu dibutuhkan, tetapi masyarakat membutuhkan informasi tentang sejarah dan makna upacara itu secara lengkap. Pada sisi lain, amat disayangkan, generasi muda melupakan nilai budayanya sendiri. Perumpamaan "di mana Bumi dipijak, di situ langit dijunjung" dikhawatirkan merupakan gejala umum bukan saja di Bantul dan Yogyakarta, tetapi dari Sabang hingga Merauke.

Demikian benang merah perbincangan yang muncul dalam Sarasehan Bersih Desa di Rumah Budaya Tembi, Dusun Tembi, Desa Timbulharjo, Kecamatan Sewon, Bantul, Selasa (25/2). Sarasehan yang dibuka Bupati Bantul Idham Samawi itu dihadiri sekitar 40 lurah dan wakil lurah dari 75 lurah dan wakilnya se-Bantul yang diundang. Tampil sebagai narasumber, budayawan Dr I Kuntara Wiryamartana, Lurah Desa Parangtritis Windarti, serta Kepala Dukuh Samiran Parangtritis Kuswoyo.

Mohammad S Hadiwijoyo, Kepala Bagian Kesejahteraan Rakyat (Kesra) dan Agama Desa Bangunjiwo, sekaligus Kepala Cagar Budaya Ambarketawang Bantul, mengemukakan, imbauan agar kegiatan merti desa dilestarikan, karena pada dasarnya sama dengan ungkapan doa semua agama. Meskipun demikian, merti desa sebagai warisan budaya adiluhung dengan sifatnya yang rapat, halus, dan filosofis itu membutuhkan "penerjemahan" dalam arti pemaknaan bagi masyarakat, terutama generasi muda, sehingga masyarakat benar-benar bisa memahami apa sebenarnya maksud dan makna upacara bersih desa itu. Di Desa Bangunjiwo, bersih desa masih dilaksanakan. Pada musim panen mendatang (panen rendengan) akan dilaksanakan upacara itu. Upacara disusul pertunjukan wayang pakem, atau pertunjukan kesenian jathilan.

Hal serupa diungkapkan Supto Saroso dari Sendangsari, Kecamatan Pajangan, Noto Suwito, Lurah Desa Argomulyo Kecamatan Sedayu, serta Kepala Dinas Kebudayaan Bantul Sumpomo yang memberikan ilustrasi tentang manfaat kegiatan bersih desa. Meski demikian, terus muncul berbagai pertanyaan, bagaimana sebenarnya upacara dan ubarampe (perlengkapan) upacara bersih desa itu harus dilakukan, karena setiap desa kadang memiliki kekhususan atau perbedaan dibanding upacara di desa lainnya. Pemahaman akan kelengkapan upacara, sejarah upacara, serta pemaknaan tiap upacara amat mereka butuhkan sebagai pegangan untuk melestarikannya. Lurah Noto Suwito melihat, agar Bantul selamat dalam Pemilihan Umum (Pemilu) 2004, perlu dilaksanakan merti

desa. Merti desa harus diartikan sebagai laku puasa, dengan tujuan agar rakyat mendapatkan pemimpin yang tidak rakus. Ia mengusulkan agar lima titik penting di Bantul melaksanakan merti desa secara khusus. Kelima titik penting di Bantul itu adalah daerah Pajangan, Parangtritis, Wotgaleh Banguntapan, Terong, dan Dlingo Wonosari. "Saya nanti nyumbang mendatangkan dalang Timbul," kata Noto Suwito yang mendorong pelaksanaan merti desa di Parangtritis.

Kuntara Wiryamartana mengemukakan, terjadinya perubahan di dalam pelaksanaan upacara desa termasuk kelengkapan perlengkapan ambengan (umum sering menyebutnya gunung). Padahal, mengacu pada bentuk perlengkapan upacara yang asli, masih bisa dicari maknanya. "Upacara ini merupakan ungkapan agar kita menyapa tetangga atau lingkungan kita. Tetapi, lingkungan kita juga bukan hanya makhluk kasat mata, tetapi juga yang tak terlihat," katanya. (hrd)

Sumber: *Kompas*, 28 Februari 2003.

Revitalisasi budaya sebagai suatu reproduksi budaya lama agar lebih handal untuk menjawab kehidupan kekinian dapat mengarah pada berbagai bentuk. *Pertama*, peningkatan fungsi positif suatu praktik budaya desa. Sebagai contoh upacara bersih desa diikuti dengan festival kesenian rakyat, pasar desa, rembug desa dan sebagainya. Dengan multi fungsi ini maka akan terjadi akumulasi kekuatan tradisi budaya tersebut. *Kedua*, peningkatan fungsi budaya desa menuju kemandirian masyarakat. Budaya dapat dipahami sebagai praktik produksi dan konsumsi, sehingga mengembalikan budaya desa sama artinya meningkatkan kemandirian masyarakat dalam memproduksi dan berkonsumsi. Berbagai bentuk makanan desa jika dihidupkan sama artinya mengembalikan pengetahuan lokal yang fungsional untuk membendung kebiasaan konsumsi produk makanan dari luar sehingga terwujudlah peluang menuju kemandirian ekonomi.

Ketiga, peningkatan dan transformasi fungsi budaya desa sebagai kekuatan kolektif dan modal sosial. Mendorong spirit egalitarian menjadi gotong-royong, dan praktik gotongroyong yang bergerak pada pembangunan fisik ke pembangunan ekonomi merupakan upaya mewujudkan budaya desa sebagai modal sosial yang produktif. Langkah itu misalnya dilakukan dengan melembagakan kegiatan arisan, usaha ekonomi koperasi.

Keempat, meningkatkan identitas dan kebanggaan atas budaya desa. Marginalisasi budaya desa terjadi ketika orang desa terasing dengan budayannya. Oleh karena itu revitalisasi budaya dimulai juga dengan mendorong semua pihak bisa menikmati dan mengapresiasi budaya mereka. Langkah seperti ini misalnya dilakukan dengan mengadakan lomba apresiasi dan inovasi budaya desa, dan festival rakyat. Keduanya akan menumbuhkan kepercayaan dan kebanggaan orang desa dan terhadap budayannya. Bahkan festival rakyat itu bisa membangun kebersamaan dan membuka akses bagi segala lapisan untuk menikmati, menginternalisasikan dan dan mempromosikan produk budaya mereka ke publik yang luas. Contoh pesta dan festival rakyat ini misalnya tradisi karapan sapi di Madura dan festival Reog di Ponorogo Jawa Timur yang memberikan nilai tambah bagi kepercayaan diri masyarakat lokal memanfaatkan budayanya untuk membangun identitas dan corak ekonomi kerakyatannya.

Penutup

Pembaharuan budaya desa memerlukan perhatian yang serius dari berbagai pihak, bukan hanya masyarakat desa itu sendiri melainkan juga pemerintah, para aktivis desa serta sektor swasta. Pemerintah dari pusat, daerah dan bahkan desa harus memainkan peran yang maksimal untuk mempromosikan penguatan budaya desa. Selama ini penguatan budaya desa lebih bergerak pada level wacana dengan mendokumentasikan hasil kerja Lembaga Sejarah dan Nilai-Nilai Tradisional pada Departemen Pendidikan Nasional. Sudah saatnya pemerintah secara tegas dan konsisten menghargai kearifan lokal sebagai elemen yang penting bagi pemberdayaan desa.

Sektor swasta juga bisa berperan penting dalam mempromosikan budaya desa sebagai budaya bangsa yang memiliki nilai ekonomi dengan mendokumentasi dan mendeseminasikan ke publik. Bahkan sektor swasta dapat mengembangkan budaya desa sebagai bagian dari agenda ekowisata dan wisata budaya yang dekat dengan kepentingan pemberdayaan masyarakat.

Masyarakat sipil dan para praktisi pembaharuan desa juga harus menempatkan revitalisasi budaya desa sebagai agenda advokasi. Keberhasilan mereka menguatkan budaya desa akan mendulang kemudahan dalam melakukan pengorganisasian dan kemandirian masyarakat.

Bab 9

Desentralisasi dan Otonomi Desa

Selama berpuluh-puluh tahun daerah selalu menuntut dan menunggu otonomi daerah. Daerah-daerah yang merasakan penindasan, sekaligus tidak puas untuk sabar menunggu, mengartikulasikan tuntutan mereka melalui “pemberontakan” menuju kemerdekaan. Baru pada tahun 1999, menyusul lahirnya UU No. 22/1999, desentralisasi dan otonomi mulai dilancarkan. Desentralisasi telah mengakhiri pola pemerintahan di daerah (*the local state government*) menuju pola pemerintahan daerah (*local self government*) yang bersifat otonom. Pada prinsipnya daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam membentuk institusi politik lokal yang demokratis, merencanakan sendiri pembangunan daerah (*local self planning*) serta mempunyai hak dan kewenangan dalam hal mengelola keuangan termasuk menerima alokasi dana perimbangan dari Jakarta. Dengan demikian posisi dan otonomi daerah sudah cukup jelas dalam formasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Kedudukan dan kewenangan desa, sebagai bagian inheren dalam otonomi desa, sudah menjadi perbincangan yang serius pada awal tahun 1900-an. Tetapi perjalanan selama seratus tahun terakhir, wacana otonomi desa justru mengalami involusi, bahkan kian hilang dari peta pembicaraan dan kebijakan desentralisasi di Indonesia. Tidak banyak aktor, terutama para pengambil kebijakan di Jakarta maupun daerah, yang menaruh perhatian serius pada otonomi desa. Mereka cenderung menutup mata dan hati mereka terhadap otonomi desa. “Kita tidak perlu mempolitisir desa, karena prinsipnya kita sudah menghormati desa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Kalau perlu desa sebagai unit pemerintahan lebih baik dihilangkan dari Indonesia”, demikian ungkap seorang pejabat Departemen Dalam Negeri. “Otonomi daerah berhenti di tangan kabupaten. Buat apa otonomi desa. Kami sudah menjalankan kebijakan dan mengalokasikan anggaran dalam jumlah besar untuk memberdayakan dan mensejahterakan masyarakat desa. Apa itu masih kurang?” demikian tutur seorang bupati. Di tempat lain seorang pejabat di sebuah kabupaten turut berujar, “Otonomi desa itu hanya mengganggu otonomi daerah. Apa desa itu siap berotonomi, desa itu punya apa?” Tiga pendapat itulah yang sering muncul untuk “membunuh” suara otonomi desa, meski mereka sering mengemukakan jargon-jargon pemberdayaan dan kesejahteraan bagi masyarakat desa.

Di tempat lain ada barisan “oknum” akademisi, NGOs, aktivis asosiasi desa, maupun lembaga-lembaga donor internasional yang bekerja keras melakukan kajian dan advokasi pembaharuan desa. Para aktivis asosiasi desa (untuk tidak menyebut seluruh perangkat desa dan Badan Perwakilan Desa) terus-menerus menuding ketidakadilan kepada desa, seraya menyampaikan suara (*voice*) atau aspirasi tentang otonomi desa. “Kalau desa tidak mempunyai kewenangan mengontrol tata ruang dan penggunaan tanah, bagaimana mungkin program pembangunan pertanian berkelanjutan bisa dijalankan. Tanah di desa sudah dikapling-kapling oleh investor tanpa diketahui desa”, demikian ungkap seorang kepala desa di Lombok Barat. “Kalau air mata diserahkan kepada desa,

tetapi kalau mata air diambil kabupaten”, demikian seruan yang muncul dari para kepala desa. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) juga menuntut pemulihan otonomi dan hak-hak masyarakat adat yang telah hilang karena intervensi negara dan modal. Di Yogyakarta, ada Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FFPD), sebuah forum multipihak yang terus-menerus melakukan kajian, pembelajaran, *sharing* pengetahuan dan pengalaman, maupun penguatan gerakan untuk mendorong otonomi dan demokrasi desa, termasuk melakukan advokasi undang-undang pemerintahan daerah agar lebih berpihak kepada otonomi desa. Pada intinya, para pejuang desa itu yakin bahwa otonomi desa merupakan solusi terhadap pemberdayaan, kesejahteraan, pemerataan dan keadilan bagi masyarakat desa.

Meski suara otonomi desa terus membahana, meski perjuangan otonomi desa terus berjalan, tetapi sampai sekarang belum ada titik temu antara pengambil kebijakan dengan pejuang otonomi desa mengenai makna dan format otonomi desa (kedudukan dan kewenangan desa). Para pengambil keputusan tetap tidak membuka respons yang memadai tentang otonomi desa. Mereka juga menghadapi kesulitan dalam merumuskan format otonomi desa yang tepat, mengingat begitu beragamnya desa-desa di Indonesia yang berjumlah sekitar 66 ribu buah. Yang jelas, baik kesulitan dan ketidakmauan ini sudah lama muncul sejak dekade 1950-an. Sampai sekarang sikap negara terhadap otonomi desa tidak jelas. Bahkan tidak pernah ada pernyataan resmi bahwa desa mempunyai otonomi (Selo Sumardjan, 1992).

Ide besar desentralisasi dan otonomi desa dimaksudkan sebagai jawaban terhadap marginalisasi dan krisis otonomi desa akibat dari negaranisasi dan kapitalisasi yang masuk ke desa. Berdasarkan perhitungan statistik lebih dari 60 persen penduduk Indonesia bertempat tinggal di desa, dan statistik kemiskinan juga menunjukkan bahwa angka terbesar kaum miskin bertempat tinggal di desa. Data kasar yang tersedia juga menunjukkan bahwa dari sekitar 62.800 desa di Indonesia, hanya ada sekitar 20 ribu desa yang berjalan secara efektif, sementara angka sebesar 42 ribu desa tidak efektif. Efektivitas ini terutama diukur dengan keberadaan kantor desa, kelengkapan perangkat desa, pelayanan administrasi, jam kantor, pendataan, peraturan desa, rancangan anggaran desa, dan lain-lain. Lemahnya efektivitas pemerintahan desa itu tentu merupakan indikator kegagalan modernisasi pemerintahan desa yang diterapkan secara paksa oleh UU No. 5/1979.

Desa mempunyai wilayah, sumberdaya lokal dan penduduk, yang berarti desa menjadi basis kehidupan sebagian besar rakyat Indonesia. Ketika pemilihan umum digelar, 60 persen penduduk yang tinggal di desa itu menjadi sasaran eksploitasi politik utama para politisi partai politik. Namun demikian, institusi politik dan masyarakat desa, secara empirik, tidak mempunyai kekuasaan dan kedaulatan untuk mengontrol wilayah, sumberdaya lokal dan penduduk desa. Desa beserta isinya itu justru dikontrol oleh kekuasaan negara, modal kaum kapitalis, dan rezim global. Desa selalu menjadi medan tempur antara negara, modal dan masyarakat lokal. Negara dan modal yang bergandengan tangan selalu memenangkan pertempuran itu, sementara masyarakat lokal selalu menderita kekalahan dan termarginalisasi.

Di masa Orde Baru, negara yang masuk desa dibangun dengan UU No. 5/1979, sebuah kebijakan untuk menata ulang terhadap kelembagaan pemerintahan desa, membuat desa tradisional menjadi desa modern, dan mengintegrasikan desa secara seragam dalam struktur negara modern. Model birokrasi modern dimasukkan ke desa untuk menata mekanisme administrasi dan kelembagaan desa. Desa dikendalikan oleh tangan-tangan birokrasi dari istana negara, kementerian dalam negeri, propinsi, kabupaten dan sampai kecamatan. Pemerintah pusat melakukan penyeragaman (regimentasi) terhadap seluruh unit pemerintahan terendah menjadi nama “desa”, sebagai upaya untuk memudahkan kontrol dan korporatisasi terhadap masyarakat desa. Kebijakan tersebut sangat efektif menciptakan stabilitas dan katahanan desa. Tetapi kerugiannya bagi masyarakat lokal jauh lebih banyak dan lebih serius. Bagi komunitas lokal di luar Jawa, UU No. 5/1979 merupakan bentuk penghancuran terhadap kearifan lokal, keragaman identitas lokal, maupun adat-istiadat lokal. UU No. 5/1979 juga meneguhkan posisi kepala desa sebagai “penguasa tunggal” di desa, sekaligus membuat kepala desa lebih berorientasi ke atas ketimbang sebagai pemimpin desa yang memperoleh legitimasi kuat di hadapan masyarakat. Akibatnya benturan antara kepala desa dengan pemimpin adat maupun masyarakat terjadi secara serius dan mengganggu efektivitas pemerintahan dan pembangunan desa.

Solusi Atas Keragaman

Desa-desa di Indonesia memang sangat beragam, sehingga skema pemerintahan dan otonomi desa juga bisa beragam. Keragaman inilah yang menjadi salah satu “hantu” yang mempersulit peneguhan otonomi desa yang relevan dengan agenda nasional. Selama 60 tahun (1945-2005) terakhir Indonesia tidak memiliki undang-undang pemerintahan lokal yang kokoh, mantap, *legitimate* dan mengakui keragaman lokal. Kita menyaksikan sudah berapa kali undang-undang mengalami bongkar-pasang, tetapi tetap saja tidak mantap. Undang-undang saling silih berganti antara lain karena dipengaruhi oleh benturan-benturan ideologi dan kesenjangan antara isi UU dengan kenyataan empirik. Sejak UU No. 22/1948 lahir sudah mulai melakukan penyeragaman pemerintahan lokal dengan referensi model desa-desa di Jawa, sehingga tidak mengakomodasi keragaman kesatuan masyarakat hukum adat di Luar Jawa. Posisi dan bentuk desa (dan nama lain) tidak hanya dibuat seragam, tetapi juga mengambang, tidak jelas, apakah akan didudukkan sebagai pemerintahan lokal (*local self government*) atau sebagai kesatuan masyarakat adat (*self governing community*).

Toh UU No. 22/1948 tidak berlaku secara efektif. Setelah itu muncul berbagai UU baru yang umumnya tidak berumur panjang. Pada masa Orde Baru, UU produk Orde Lama dibekukan dengan UU No. 6/1969. Perhatian pertama Orde Baru bukan pada pemerintahan daerah, tetapi pada stabilitas politik dan pembangunan ekonomi. Anasir-anasir PKI yang hidup di desa dihancurkan, struktur birokrasi-militer dibuat hirarkhis dan paralel, partai politik dikebiri, kebijakan massa mengambang dikeluarkan. Tujuannya untuk membuat stabilitas politik yang waktu itu diyakini sebagai fondasi pembangunan ekonomi. Untuk membangun ekonomi, Orde Baru mengeluarkan berbagai UU penanaman modal

asing dan pengelolaan SDA, yang intinya negara mengajak pemilik modal, termasuk perusahaan multinasional, melakukan eksploitasi terhadap tanah dan SDA. UU Pokok Agraria 1960 yang bersifat populis tidak berlaku, negara melakukan klaim menguasai seluruh tanah milik masyarakat adat, dengan justifikasi untuk pembangunan. Aliansi antara negara dan modal melancarkan eksploitasi terhadap lahan tambang, kebun, dan hutan. Eksploitasi ini memang mendatangkan devisa negara dalam jumlah besar, tetapi menyajikan kerugian yang jauh lebih besar. Hasil devisa negara lebih banyak memperkaya pejabat dan pengusaha, juga digunakan untuk membangun Jawa khususnya Jakarta, dan hasil yang lebih besar lagi dibawa ke negeri asing. Sementara masyarakat adat menghadapi kerusakan ekosistem, kehancuran sistem sosial dan pemiskinan yang luar biasa.

Eksploitasi ekonomi itu dilanjutkan dengan penghancuran pemerintahan adat melalui UU No. 5/1979. UU ini memang mendudukkan desa secara jelas: desa sebagai unit pemerintahan terendah dibawah kontrol negara melalui tangan camat. Salah satu kritik umum yang muncul, UU No. 5/1979 merupakan bentuk Jawanisasi yang membuat seragam seluruh pemerintahan adat dengan referensi model desa-desa di Jawa. Penerapan UU ini menimbulkan dampak buruk baik di Jawa maupun di Luar Jawa. *Pertama*, desa-desa di Jawa (meski menjadi referensi yang seragam) mengalami kehancuran otonomi dan demokrasi lokal. Kepala desa menjadi kepanjangan tangan negara dan tampil sebagai penguasa tunggal di dalam desa. Dengan kalimat lain, kepala desa bukan lagi sebagai pemimpin masyarakat desa, tetapi hanya sekadar kepanjangan tangan negara yang harus patuh pada perintah atasan, baik untuk mengumpulkan pajak, mengawal pelaksanaan proyek-proyek pembangunan, mobilisasi penduduk untuk mendukung Golkar, dan mengendalikan warga. Kepala desa mengontrol seluruh hajat hidup orang banyak, ruang publik bagi warga, termasuk harus tahu selembur daun yang jatuh dari pohon sekalipun. Kepala desa menjadi kepala pemerintahan, ketua LMD, ketua umum LKMD, serta pembina berbagai organisasi korporatis di desa (PKK, Karang Taruna, RT, RW, kelompok tani, dan seterusnya). Isteri kepala desa menjadi ketua PKK, dan anak laki-laki kades menjadi ketua karang taruna. Karena sistem politik desa yang otoritarian-korporatis ini, maka hampir tidak ada saluran (ruang) bagi tumbuhnya masyarakat sipil dan partisipasi warga. Akibat lebih lanjutnya adalah bahwa segala barang publik yang ada di desa dikuasai oleh kepala desa, sekaligus tidak bisa disentuh oleh warga. KKN kepala desa dan kemiskinan warga desa merebak di mana-mana.

Desa-desa di Jawa memang mempunyai pengalaman yang dinamis dalam menggelar pemilihan kepala desa secara langsung. Konon pilkades dianggap sebagai pesta demokrasi untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Tetapi secara empirik praktik pemilihan kepala desa tidak sepenuhnya mencerminkan kehendak rakyat karena hampir tidak *people choice* sejak awal sampai pemilihan (*voting*). Pilkades selalu sarat dengan rekayasa dan kontrol pemerintah supradesa. Dalam studinya di desa-desa di Pati, Frans Husken (2001) menunjukkan bahwa pilkades selalu diwarnai dengan intimidasi terhadap rakyat, manipulasi terhadap hasil, dan dikendalikan secara ketat oleh negara. Bagi Husken, pilkades yang paling menonjol adalah sebuah proses politik untuk

penyelesaian hubungan kekuasaan lokal, ketimbang sebagai arena kedaulatan rakyat. Karena sarat dengan pertarungan kekuasaan, maka pilkades di banyak desa selalu diwarnai dengan praktik politik uang dan konflik antarwarga.

Kedua, kesatuan masyarakat adat di Luar Jawa mengalami kehancuran, baik dari sisi identitas, sistem sosial dan sistem pemerintahan. Kepemimpinan adat digantikan dengan kepala desa yang dikendalikan negara. Organisasi adat dipinggirkan hanya mengurus masalah kemasyarakatan, bukan pemerintahan dan pembangunan. Tetapi intervensi dan penyeragaman yang berhasil ini tidak memperoleh fondasi legitimasi di mata masyarakat. Di aras lokal terjadi dualisme kepemimpinan, antara kepala desa dengan pemimpin adat. Kepala desa hanya memperoleh legalitas formal sebagai aparat birokrasi, tetapi ia tidak memperoleh legitimasi yang memadai dari rakyat. Warga setempat lebih percaya kepada pemimpin adat ketimbang kepala desa. Akibatnya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang dikendalikan kepala desa tidak berjalan secara efektif.

Pemerintah Orde Baru sadar betul akan dualisme kepemimpinan lokal dalam masyarakat adat. Karena itu Orde Baru menempuh jalan yang mujarab untuk menundukkan para pemimpin adat. Dengan strategi *stick and carrot*, Orde Baru membujuk dan menundukkan para pemimpin adat dengan memberikan jabatan strategis kepada mereka melalui jalur Golkar. Di setiap daerah ada Majelis Adat bentukan pemerintah, yang sebenarnya dimaksudkan untuk menundukkan pemimpin adat sekaligus sebagai mesin politik Golkar. Karena itu pada umumnya para pemimpin adat terkemuka di daerah-daerah adalah fungsionaris Golkar. Tetapi kalau pemimpin adat menolak bujukan dan kedudukan yang diberikan ini, maka akibatnya mereka akan disingkirkan secara paksa dan represif.

Setelah Orde Baru berakhir, peta politik dan pemerintahan mengalami perubahan. Era reformasi lahir sejak 1998, yang ditandai dengan kebangkitan demokratisasi dan desentralisasi. UU No. 22/1999, yang lahir menggantikan UU No. 5/1974 dan UU No. 5/1979, mempunyai semangat otonomi luas, keragaman, demokrasi, partisipasi dan sebagainya. Desa tidak lagi dianggap sebagai nama tunggal untuk menyebut kesatuan masyarakat hukum. Secara normatif UU No. 22/1999 menempatkan desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desa.

Keragaman adalah kelebihan yang terkandung dalam UU No. 22/1999. Tetapi keragaman itu hanya sebatas nama (nomenklatur) desa, artinya kesatuan masyarakat hukum adat bisa mengubah nama desa kembali ke nama aslinya. Di Sumatera Barat, misalnya, nama desa digantikan dengan nagari. Tetapi makna keragaman tidak sampai pada kedudukan, otonomi dan format pemerintahan lokal. Ketiga hal ini tetap dikemas secara seragam, tentu, lagi-lagi dengan referensi desa-desa di Jawa. Karena itu banyak kalangan menyampaikan kritik bahwa pengaturan pemerintahan desa dalam UU No. 22/1999 sangat mengambang dan tidak jelas. Direktur Pemerintahan Desa Ditjen Depdagri malah pernah menyampaikan: "Kejelasan terletak pada ketidakjelasan itu". Pemerintah justru menyerahkan "cek kosong" kepada kabupaten untuk

membentuk dan mewujudkan keragaman kesatuan masyarakat hukum adat, termasuk membagi kewenangan dan keuangan kepada desa. Sifat yang mengambang dan tidak jelas ini memunculkan multitafsir yang liar. Sebagian besar pemerintah kabupaten tidak hanya miskin komitmen kepada desa, tetapi juga menghadapi kebingungan mengatur desa yang sesuai dengan konteks lokal.

Seperti halnya UU No. 5/1979, UU No. 22/1999 (yang hanya berumur lima tahun) tidak berjalan secara efektif. Sebagai contoh, banyak daerah tidak membentuk Badan Perwakilan Desa (BPD). Di banyak daerah BPD terbentuk tetapi tidak berfungsi dengan baik. Ada daerah-daerah yang menyerahkan kewenangan dan membagi keuangan kepada desa, tetapi lebih banyak daerah yang tidak melakukan hal itu. UU No. 22/1999 belum berjalan dengan baik, malah digantikan dengan UU No. 32/2004 yang ternyata tidak memperbaiki kelemahan dalam UU sebelumnya, tetapi malah menciptakan kemunduran.

Pengalaman selama lima tahun terakhir memperlihatkan bahwa pemerintah maupun masyarakat lokal mengalami kesulitan dalam menentukan kedudukan, otonomi dan format pemerintahan lokal, yang sesuai dengan konteks lokal dan sesuai dengan tujuan-tujuan nasional.

Pertama, kedudukan dan kewenangan desa menjadi titik sentral dalam semesta pembicaraan tentang otonomi desa. Keduanya menjadi krusial karena sejak masa kolonial hingga masa reformasi sekarang, selalu muncul pembicaraan dan tarik-menarik bagaimana menempatkan posisi desa dalam struktur negara yang lebih besar. Para ahli hukum yang concern pada desa selalu peka terhadap persoalan kedudukan desa dalam struktur ketataneragaraan Republik Indonesia. Sebab, meski UUD 1945 pasal 18 mengakui keberagaman daerah-daerah kecil yang bersifat istimewa, tetapi konstitusi itu tidak secara tegas mengakui adanya "otonomi desa". UU turunan dari UUD dengan sendirinya juga tidak mengakui otonomi desa, kecuali hanya menyebut desa sebagai kesatuan masyarakat hukum. "Kewenangan desa tidak akan jelas kalau kedudukan desa tidak diatur dengan jelas dalam konstitusi. Kedudukan dulu baru bicara kewenangan", demikian ungkap Ibnu Tricahyo, ahli hukum yang *concern* pada desa, dari PP OTODA Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Suara yang lain menegaskan: "Untuk memastikan kedudukan desa, sebaiknya NKRI tidak hanya dibagi menjadi daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota tetapi juga dibagi menjadi desa". Ide ini paralel dengan ide Desapraja sebagai daerah Tingkat III yang muncul pada pada tahun 1950-an.

Kedua, tarik menarik antara keragaman adat lokal dan model pemerintahan nasional. Sejarah membuktikan bahwa setiap komunitas lokal atau masyarakat adat yang tersebar di seluruh penjuru Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri (*self-governing community*) yang bersifat tradisional-lokalistik dan mengontrol tanah ulayat secara otonom. Hampir semua masyarakat adat di sepanjang berusaha mempertahankan pemerintahan adat itu. Tetapi pada saat yang sama, pemerintah selalu berupaya melakukan intervensi dan modernisasi terhadap pemerintahan adat agar sesuai dengan tujuan dan kepentingan nasional, termasuk kepentingan pembangunan nasional. UU No. 5/1979 merupakan bentuk pengaturan pemerintah untuk modernisasi pemerintahan adat-tradisional, yang berarti menghilangkan adat sebagai kendali pemerintahan dan menyeragamkan pemerintahan adat menjadi pemerintahan

modern seperti desa-desa di Jawa. Tarik-menarik antara pemerintah dengan masyarakat adat tidak bisa dihindari. Sampai sekarang perumusan dan pengaturan mengenai otonomi desa dalam masyarakat adat itu tetap mengalami kesulitan dan dilema. Di satu sisi pemerintah tidak bisa semena-mena menghancurkan adat dengan tujuan melakukan modernisasi pemerintahan, tetapi di sisi lain jika masih ada “tirani” adat juga akan mempersulit transformasi menuju *citizenship* dalam kerangka *nation-state*.

Ketiga, problem pertama dan kedua itu sebenarnya juga paralel dengan pilihan, apakah desa akan dijadikan sebagai *local self government* yang otonom seperti daerah otonom (kabupaten/kota), atau hanya sekadar organisasi masyarakat yang mengurus dirinya sendiri (*self governing community*). Pilihan atas dua bentuk ini akan membawa konsekuensi pada makna dan format otonomi desa. UU yang ada tidak pernah menyebut secara tegas tentang otonomi desa. Otonomi desa hanya dikenal dalam wacana resmi, pelajaran di kampus maupun suara-suara lokal yang kini mempergunakan otonomi desa sebagai ikon pembaharuan desa. Kita sering memperoleh pemahaman bahwa otonomi desa bersifat asli, sedangkan otonomi daerah bersifat pemberian. Ini adalah pemahaman yang kacau. Ada kesan bahwa otonomi asli itu lebih terhormat dan independen daripada status otonomi pemberian. Padahal, kalau dibaca dari sisi desentralisasi, otonomi lokal mengharuskan adanya pemberian (atau pembagian) kewenangan dan keuangan dari pemerintah pusat ke daerah. Konsep otonomi asli justru bisa menjadi jebakan yang mematikan bagi desa, sebab banyak hal yang “asli” milik desa (terutama sumberdaya alam) sudah diambil oleh negara dan dieksploitasi oleh investor.

Keempat, isu ekonomi-politik. Otonomi desa (posisi dan kewenangan desa) bukan semata menjadi persoalan dalam mengelola ketatanegaraan dan administrasi pemerintahan secara formal, juga bukan semata masalah modernisasi pemerintahan adat. Di balik isu ketatanegaraan dan adat itu, ada masalah yang lebih krusial, yaitu otoritas pengendalian terhadap penduduk dan hamparan tanah yang hidup dan terbentang di desa. Jauh sebelum ada kerajaan, pemerintah kolonial dan negara-bangsa Indonesia, sudah ada komunitas-komunitas lokal tradisional yang memiliki kuasa atas tanah dan penduduk. Tarik menarik antara pemerintah dengan masyarakat lokal yang terus menerus berlangsung sebenarnya merupakan bentuk pertarungan antara negara dan modal dengan masyarakat lokal memperebutkan kuasa atas tanah dan penduduk. Jika dibaca dengan kacamata ekonomi-politik, desa (yang mempunyai penduduk dan tanah beserta kekayaannya) sejak dulu menjadi medan tempur antara rakyat dengan raksasa negara dan modal. Negara dan modal selalu berkepentingan mempunyai otoritas mengendalikan tanah dan penduduk desa untuk tujuan-tujuan akumulasi kapital yang lebih besar. Karena kalah bertarung, desa dan masyarakat adat, mengalami eksploitasi dan marginalisasi secara serius.

Kelima, desa umumnya mempunyai keterbatasan sumberdaya lokal. Berdasarkan kalkulasi nominal, desa umumnya mempunyai keterbatasan ukuran wilayah, jumlah penduduk, potensi desa, dan lain-lain. Di Daerah Istimewa Yogyakarta maupun Sumatera Barat, kondisi desa bisa dibilang relatif ideal karena memiliki luas wilayah, jumlah penduduk dan potensi desa yang cukup. Di

banyak kabupaten di Jawa Tengah umumnya mempunyai banyak desa dengan ukuran wilayah dan jumlah penduduk yang lebih kecil daripada desa-desa di DIY. Sedangkan mayoritas desa di Luar Jawa umumnya mempunyai wilayah yang sangat luas tetapi berpenduduk terbatas dan potensi desa yang belum tergarap secara maksimal. Beberapa orang, termasuk pada sosiolog seperti Selo Sumardjan maupun Nasikun masih meragukan apakah mungkin kecilnya ukuran desa menjadi basis yang kuat bagi otonomi desa. Karena itu Nasikun mengusulkan perlunya *regrouping* desa-desa yang kecil seperti pernah terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Kondisi geografis, demografis maupun spasial desa itu tentu merupakan masalah yang harus diperhatikan dalam mendisain otonomi desa.

Keenam, revitalisasi atau upaya untuk kembali kepada bentuk pemerintahan asli di berbagai daerah mengalami berbagai kesulitan (kendala). Pada umumnya daerah-daerah di Indonesia bersifat inklusif dan majemuk, yang dihuni oleh berbagai sukubangsa. Masing-masing suku mempunyai referensi tentang pemerintahan lokal yang berbeda-beda dan terbatas. Di Sumatera Barat, kembali ke nagari bisa berhasil dengan baik dan lancar karena nagari-nagari di sana umumnya bersifat eksklusif dan homogen. Mayoritas penghuni nagari adalah orang Minang. Minoritas orang non Minang dipaksa untuk tunduk pada falsafah “Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah” dan falsalah “Di situ bumi dipijak, langit dijunjung”. Di sisi lain, generasi sekarang, bahkan termasuk para pemegang kebijakan di daerah, hampir tidak mempunyai memori yang memadai tentang bentuk dan susunan pemerintahan asli. Sementara secara nasional tidak ada aturan baku yang bisa digunakan sebagai referensi yang lebih mantap oleh para pengambil kebijakan daerah. Karena dua kondisi itu, umumnya di daerah belum muncul kata sepakat untuk menata ulang kedudukan, otonomi dan format pemerintahan lokal.

Berbagai kesulitan di atas memang tidak bisa dibiarkan. Secara nasional (bukan hanya kabupaten/kota) sebaiknya ada UU tentang pemerintahan lokal yang mengedepankan keragaman tidak hanya dari sisi nomenklatur (nama), tetapi juga menegaskan keragaman tentang kedudukan, otonomi dan format pemerintahan lokal. Dalam tulisan ini kami menampilkan lima model pilihan yang bisa dijadikan referensi untuk membuat UU pemerintahan lokal (desa) yang beragam. Lima model ini secara umum merupakan solusi atas dualisme antara adat (*self governing community*) dengan pemerintahan desa (*local self government*).

Pertama, model “ada adat tetapi tidak ada desa”. Model ini menggambarkan bahwa desa hanya sebagai komunitas lokal berbasis adat yang tidak mempunyai pemerintah desa seperti yang terjadi pada komunitas-komunitas lokal di kawasan Eropa dan Amerika. Kalau di Indonesia misalnya ada Rukun Tetangga (RT) maupun Rukun Warga (RW). Sayangnya, RT di Indonesia juga mempunyai beban dan urusan administrasi pemerintahan. Organisasi lain yang steril dari urusan pemerintahan adalah komunitas atau organisasi masyarakat adat. Intinya, komunitas lokal itu memiliki organisasi lokal yang lebih menyerupai asosiasi lokal ketimbang institusi pemerintah. Organisasi atau asosiasi lokal itu bukanlah bawahan struktur pemerintah yang lebih tinggi, serta tidak menjalankan tugas-tugas administrasi dan pemerintahan yang diberikan

oleh pemerintah, melainkan hanya menjalankan fungsi mengurus urusan-urusan kemasyarakatan yang bersifat lokal dan sukarela. Organisasi semacam ini sama sekali tidak meributkan masalah desentralisasi dan otonomi lokal yang berhubungan dengan pemerintah, kecuali hanya sebagai bentuk modal sosial yang digunakan oleh warga untuk menolong dirinya sendiri, bekerjasama, membangun kepercayaan, dan bisa juga sebagai basis *civil society* untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Meski tidak berurusan dengan desentralisasi, bukan berarti pemerintah mendiadakan masyarakat lokal itu. Wilayah maupun penduduk di komunitas lokal itu tetap menjadi kewenangan dan tanggungjawab pemerintah, terutama tanggungjawab pemerintah memberikan pelayanan publik (pendidikan, kesehatan, perumahan, air minum, listrik, transportasi dan sebagainya) yang tidak mungkin mampu ditangani sendiri oleh organisasi lokal.

Jika model ini dipilih, maka konsekuensinya desa sebagai institusi pemerintahan lokal (*local self government*) dihapuskan. Arena desentralisasi dan demokrasi formal tidak lagi berada di desa, melainkan berada di level kabupaten/kota. Urusan administrasi untuk warga bisa dikurangi dan kemudian dipusatkan di level kecamatan. Pemerintah berkewajiban menyediakan layanan publik kepada masyarakat, sekaligus melancarkan pembangunan desa yang masuk ke seluruh pelosok desa.

Model ini tampaknya sangat cocok diterapkan bagi masyarakat adat di banyak daerah yang selama ini termasuk gagal memadukan antara adat dan desa. Beberapa daerah seperti Papua dan Nusa Tenggara Timur sejak dulu terjadi dualisme antara desa negara dan kesatuan masyarakat adat. Pemerintah desa negara tidak berjalan secara efektif. Sedangkan masyarakat adat sedikit-banyak mempunyai kontrol atas tanah ulayat (meski hal ini juga sudah hancur) dan memperoleh legitimasi sosial di hadapan warga setempat. Pilihannya, pemerintah desa bentukan negara dihapuskan sama sekali, sedangkan kesatuan masyarakat adat sebagai *self governing community* direvitalisasi untuk mengelola dirinya sendiri tanpa harus mengurus masalah administrasi pemerintahan dan tidak memperoleh beban tugas dari pemerintah. Model ini tentu akan mengakhiri dualisme antara desa dan adat, sekaligus bisa memperkuat adat sebagai basis komunitas lokal.

Kedua, model “ada desa tanpa adat”. Model ini persis dengan desa-desa di Jawa yang umumnya sudah lama berkembang sebagai institusi pemerintahan lokal modern yang meninggalkan adat. Modernisasi pemerintahan desa melalui UU No. 5/1979 relatif “sukses” diterapkan di Jawa. Bahkan UU No. 22/1999 merupakan embrio bagi tumbuhnya desa-desa sebagai *local self government* yang tidak sama sekali meninggalkan spirit *self governing community*. Ini terlihat dengan tradisi pengelolaan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang melekat di desa. Secara inkremental desa-desa di Jawa mulai memupuk kemampuan mengelola pemerintahan dan pembangunan secara baik, sementara arena demokrasi dan *civil society* juga mulai tumbuh. Meski belum sebagian besar, banyak desa di Jawa dipimpin oleh kepala desa progresif, yang menempa kemampuan dengan baik, mempunyai rencana strategis sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, serta menyiapkan APBDes yang baik (akuntabel, transparan, dan partisipatif).

Box 9.1: "Pemusungan" Jadi Basis Otonomi

BILA jajaran provinsi dan kabupaten tengah meraba-raba tentang urusan dan kewenangan dalam berotonomi, maka jajaran pemerintah desa Desa Bentek, Desa Sesait, dan Desa Senaru, Lombok Barat bagian utara, bolehlah disebut pengecualian. Mereka tidak terjebak dalam wacana otonomi berbusa-busa di berbagai forum dialog, namun justru lebih responsif. Menghadapi era kemandirian itu, mereka sejak Juli lalu memelopori penggunaan nama *pemusungan* sebagai pengganti nama kepala desa, yang dua kata itu berarti sama.

Menurut Kamardi, Kepala Desa Bentek, nama perangkat desa yang diubah itu untuk segera dilaporkan ke Bupati Lombok Barat H Iskandar. Juga mengacu Pasal 93 UU 22/ 1999 yang memungkinkan adanya penghapusan/penggantian nama dan perangkat desa. Ayat 1 pasal itu menyebutkan, "*Desa dapat dibentuk, dihapus, dan/atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten dan DPRD*". Ini dipertegas lagi pada ayat 2 bahwa, "*Pembentukan, penghapusan dan/atau penggabungan Desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah*". Kemudian dalam pasal 95 ayat 1 UU itu disebutkan, "*Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat Desa*".

Kamardi mengatakan, nama *pemusungan* dipilih karena itu lebih akrab bahkan, walau sejak nama kepala desa sebagai *top manager* digunakan di desa menyusul berlakunya UU No 5/ 1979 tentang pemerintahan desa, *pemusungan* secara informal tetap dipakai oleh masyarakat di wilayah Lombok Barat bagian utara. "Itulah yang membuat desa tergerak mengangkat kembali istilah-istilah yang memang berakar kuat dalam kehidupan masyarakat," kata Djekat, Kepala Desa Sesait. *Pemusungan* termasuk organ *Krama Desa* (majelis bersama Pengulu (bertanggung jawab soal keagamaan) dan Mangku (bertanggung jawab dalam adat-istiadat). Itu tiga pilar utama pemerintah desa yang disimbolkan sebagai *Wetu Telu*. Hanya saja *Wetu Telu* itu, kata Kamardi, disalah-artikan dan disalah persepsikan untuk kepentingan tertentu yang menjurus ke soal sensitif. Ini mengakibatkan masyarakat Lombok Barat bagian utara kian terpinggirkan. Dalam tata pemerintahan, "*Wet*, bermakna wilayah hukum/teritorial, *Tu* sama dengan Tau (orang) dan *Telu* berarti tiga", yang diwujudkan dalam Krama Desa tadi.

LEPAS dari soal sensitif itu, Said Ruhfina, Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram menyebutkan, UU otonomi merupakan awal yang menentukan arah dan pelaksanaan tata pemerintahan desa ke depan. Karena itu harus dilakukan secara cermat dan hati-hati. Harus disadari, kata Said, otonomi daerah sesungguhnya berbasis di desa (*pemusungan*). Namun, mengangkat *local genius* maupun *local knowledge* bagi nama desa beserta perangkatnya, hendaknya bukan sebatas "tampil beda". Tetapi harus bertujuan buat pengayaan dan penyempurnaan yang tercermin dalam struktur organisasi, tugas-tugas administrasi dan operasional pemerintah desa bersangkutan. Diingatkannya, bila menggunakan istilah lokal, maka para personel yang dibebani tugas benar-benar memiliki integritas pribadi dan dedikasi tinggi. Sebagai contoh, *Pekasih* (juru air dalam sistem Subak/ tata guna air irigasi) di masa lampau amat memahami tugasnya.

Menjelang musim tiba, *Pekasih* segera memeriksa sumber-sumber air, lalu membersihkan saluran yang bisa membuat aliran air. Sepanjang saluran bahkan sungai ditanami pohon, yang berfungsi untuk konservasi bahkan sarang segala jenis ikan beranak-pinak. Oleh karena, debit air terbatas, maka distribusinya diatur secara bergiliran, yakni memberi jatah pada bagian hulu atau areal sawah terdekat dengan sumber air, dilanjutkan ke bagian tengah dan hilir. Ketika debit air berkurang, biasanya musim hujan tiba. Saat padi menguning, *Pekasih* juga melaksanakan fungsi keamanan, di mana dia berkeliling pada malam hari, guna menjaga kemungkinan tanaman dipanen para pencuri. Atas jasanya itu, *Pekasih* mendapat *suwinih* (upah, umumnya padi) dari pemilik sawah. Ini mencerminkan betapa aparat desa di masa lalu benar-benar melaksanakan tugas dengan perbuatan nyata. **(rul)**

Sumber: *Kompas*, 25 September 2000

Desa-desanya seperti itu sudah relatif siap ditransformasikan menjadi *local self government* yang mempunyai predikat otonomi secara. Dalam konteks ini perlu ada UU pemerintahan desa khusus di Jawa yang menegaskan tentang otonomi desa (kedudukan dan kewenangan) seperti halnya otonomi daerah di kabupaten/kota. UU itu menegaskan kedudukan desa-desanya di Jawa bukan sebagai bagian dari kabupaten semata, melainkan juga sebagai bagian dari NKRI. Inilah yang disebut dengan devolusi untuk desa. Penegasan tentang kedudukan desa itu juga disertai dengan pembagian (distribusi) kewenangan secara proporsional antara pusat, provinsi, kabupaten/kota dan desa. Dengan cara ini, desa-desanya di Jawa jelas akan mempunyai kewenangan devolutif dan distributif yang lebih konkret, bukan lagi kewenangan kering atau kewenangan sisa yang tidak jelas. Kewenangan juga diikuti dengan perimbangan keuangan atau alokasi dana kepada desa untuk membiayai kewenangan itu. Konsekuensinya pemerintah desa mempunyai hak yang lebih jelas, sekaligus berkewajiban dan bertanggungjawab dalam “mengatur” dan “mengurus” tanah dan penduduk desa untuk kesejahteraan masyarakat.

Jika kewenangan dan keuangan sudah didistribusikan kepada desa, maka pemerintah supradesa tidak perlu lagi mengutamakan pendekatan instruksi dan intervensi kepada desa. Instruksi dan intervensi justru akan mematikan prakarsa dan potensi desa. Pendekatan utama yang sebaiknya diutamakan adalah *supervisi* dan *capacity building*. Kecamatan juga bisa berperan sebagai fasilitator dan koordinator kerjasama antar desa supaya desa-desanya lebih maju berkembang. Pendekatan baru ini juga perlu disertai dengan spirit *subsidiarity* (lokalisasi pengambilan keputusan, penggunaan kewenangan dan penyelesaian masalah), dengan semangat menghormati, mempercayai dan menantang desa.

Jika model *local self government* dipilih, maka satuan dan struktur birokrasi hanya berhenti di level desa. Dusun memang tetap penting, sebab secara historis dusun menjadi basis identitas dan kehidupan rakyat desa, apalagi dalam perjalanannya desa justru tumbuh sebagai birokrasi negara yang mengendalikan dusun. Akses warga ke desa masih terasa jauh, sehingga dusun menjadi alternatif bagi warga untuk berdemokrasi dan partisipasi. Dusun sebenarnya adalah satuan komunitas yang lebih baik digunakan untuk membuat perencanaan pembangunan yang partisipatif. Kepala dusun tidak mempunyai tugas-tugas administratif melainkan sebagai koordinator pembangunan dan fasilitator bagi partisipasi masyarakat.

Satuan RT maupun RW yang berada dalam setiap dusun tentu bukan lagi sebagai bagian dari birokrasi desa. RT dan RW tidak perlu lagi menjalankan tugas-tugas administrasi yang dibebankan oleh desa. Dengan kalimat lain birokrasi dalam RT dan RW lebih baik dipotong. Sebaliknya RT dan RW lebih baik disiapkan menjadi modal sosial atau organisasi komunitas lokal yang berguna untuk menolong diri sendiri, solidaritas sosial antarwarga maupun untuk menangani persoalan komunitas secara bersama yang tidak bisa ditangani oleh negara.

Ketiga, model “integrasi antara adat dan desa” atau terjadi peleburan antara desa dan adat. Model ini persis sama dengan nagari di Sumatera Barat kondisi sekarang. Sumatera Barat telah melancarkan “kembali ke nagari” sejak

2000 yang menggabungkan (*integrasi*) desa negara dengan adat nagari menjadi satu wadah tunggal nagari. Jika sebelumnya ada dualisme antara pemerintah desa negara dengan adat nagari (dan adat mengalami marginalisasi), maka sekarang terjadi integrasi ke dalam nagari, sehingga nagari tumbuh menjadi *the local state*. Nagari itu menggabungkan antara skema local self government dan *self governing community*, atau menegakkan prinsip *tali tigo sapilin* (negara, agama dan adat). Nagari mengenal pembagian kekuasaan berdasarkan Trias Politica: eksekutif (pemerintah nagari), legislatif (badan perwakilan nagari) dan yudikatif (kerapatan adat nagari maupun majelis adat dan syarak) yang bertugas menjadi instansi peradilan lokal (penyelesaian konflik lokal, bukan pidana) dan badan pertimbangan kepada eksekutif dan legislatif agar kebijakan nagari tetap sesuai dengan adat dan agama. Sesuai dengan adat setempat, kepemimpinan dan kepemimpinan nagari bertumpu pada tigo sajarangan (ninik mamak, cerdik pandai dan alim ulama), yang sekarang ditambah unsur bundo kanduang dan pemuda. Sekarang nagari belum menemukan konsep baru untuk mewadahi lima unsur nagari itu, tetapi kelimanya masuk dalam badan eksekutif dan legislatif. Sedangkan unsur Kerapatan Adat Nagari hanya mewadahi unsur ninik mamak, sedangkan Majelis Ulama khusus mewadahi unsur alim ulama.

Meski nagari mengenal legislatif (badan perwakilan nagari) sebagai arena demokrasi perwakilan, tetapi model demokrasi nagari tidak bertumpu pada hubungan eksekutif-legislatif itu. Sesuai dengan adat setempat, praktik demokrasi nagari yang sudah mengakar adalah demokrasi deliberatif, yakni permusyawaratan secara elitis antar pemimpin nagari. Ini adalah titik kelemahan empirik yang didistorsi oleh adat. Partisipasi perempuan dan pemuda hanya bersifat simbolik dan formalistik. Akses mereka dalam proses deliberasi tetap terbatas karena arena didominasi oleh elite nagari. *The local state* nagari juga bersifat korporatis, dimana seluruh unsur diwadahi secara tunggal di dalam wadah “negara” nagari. Akibatnya ruang dan aktor *civil society* tidak bisa tumbuh dengan baik di aras nagari.

Nagari yang baru mempunyai sederet kewenangan yang lebih jelas dan alokasi dana untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Kewenangan nagari antara lain mencakup kewenangan administratif, mengontrol tanah ulayat, pasar, tata ruang nagari, dan seterusnya. Keputusan untuk investasi di nagari, misalnya, tidak diputuskan secara sepihak oleh kabupaten, melainkan keputusan pertama terletak pada nagari.

Keempat, model “dualisme adat dan desa”. Contoh yang paling menonjol model ini adalah desa-desa di Bali. Sampai sekarang di Bali tetap mempunyai dua bentuk desa: desa dinas (negara) dan desa pakraman (adat). Desa dinas adalah birokrasi kepanjangan tangan negara yang mengatur dan mengurus masalah-masalah administrasi pemerintahan dan pembangunan. Sedangkan desa pakraman menjalankan fungsi merawat adat-istiadat, kontrol terhadap pemerintah desa dinas, termasuk mengontrol penggunaan tanah adat dari intervensi negara dan modal. Sejauh ini, desa pakraman tidak bersedia digabung dengan desa dinas sebagaimana pengalaman di Sumatera Barat, sebab mereka tidak mau kehilangan otonomi dan adat, serta tidak bersedia berposisi secara hirarkhis di bawah negara.

Skema dualistik itu menarik sebab, berbeda dengan doktrin Trias Politica, kekuasaan desa-desa di Bali dipisah menurut garis pemerintahan dan pembangunan yang menjadi domain desa dinas dengan adat dan kemasyarakatan yang merupakan domain desa pakraman. Desa pakraman menjadi organisasi komunitas lokal yang menjadi identitas, basis otonomi dan kontrol terhadap pemerintah desa dinas. Dengan demikian desa pakraman menjadi arena *civil society* dan partisipasi warga. Berbeda dengan Kerapatan Adat Nagari di Sumatera Barat yang terintegrasi dan ikut “menguasai” pemerintahan nagari, desa pakraman di Bali mempunyai domain sendiri yang otonom dan ikut “mempengaruhi” atau “mengontrol” negara.

Dengan skema itu Trias Politica (eksekutif, legislatif dan yudikatif) dalam konteks desa dinas tidak berlaku. Sampai sekarang desa-desa dinas di Bali tidak mempunyai Badan Perwakilan Desa sebagaimana terjadi di desa-desa di Jawa. Desa dinas tidak berjalan secara efektif sebagai institusi modern yang menjalankan fungsi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Di sana ada dualisme antara kepala desa (dinas) dengan pendesa (pemimpin desa pakraman). Warga lebih percaya pada pendesa ketimbang kepala desa. Ini persoalan yang serius. Pemerintah desa dinas menghadapi delegitimasi dan *distrust* dari warga, sementara desa pakraman menjadi “tirani” yang tidak bisa dikontrol publik. Sebagai contoh desa pakraman tumbuh menjadi “negara” yang mempunyai polisi adat (*pecalang*) yang relatif represif kepada warga.

Kelima, model “tidak ada adat dan tidak ada desa” alias model kelurahan. Kelurahan adalah bentuk satuan administrasi birokrasi negara yang bekerja di aras lokal, atau sering disebut sebagai *the local state government*. Berbeda dengan desa, kelurahan tidak mempunyai otonomi, melainkan hanya menjalankan tugas-tugas administrasi pemerintahan yang didelegasikan dari atas. Pimpinan kelurahan adalah lurah, yang berstatus PNS dan posisinya sebagai pejabat administrasi (karir) yang diangkat. Dia tidak bertanggungjawab kepada rakyat, melainkan kepada pejabat yang mengangkatnya.

Pengaturan tentang kelurahan sudah dimulai secara tegas dalam UU No. 5/1979. UU ini memberi ruang peralihan dari desa yang otonom menjadi kelurahan yang berstatus sebagai unit administratif. Banyak pengalaman menunjukkan bahwa desa-desa yang berada di wilayah perkotaan, *urbanized*, *industrialized* atau menjadi pusat pemerintahan dan perdagangan, telah berubah menjadi kelurahan. Dengan sendirinya kelurahan tidak lagi mempunyai hak dan kontrol atas tanah ulayat atau tanah bengkok, semua ini diambil alih oleh negara.

Perubahan dari desa menuju kelurahan tentu memperbaiki sistem birokrasi lokal, juga mengakhiri tarik-menarik antara desa dan supradesa, atau antara adat dengan negara. Tetapi kelurahan menghilangkan otonomi dan demokrasi desa. Umumnya perubahan dari desa ke kelurahan merupakan kehendak supradesa untuk meningkatkan pendapatan pajak dan melancarkan kapitalisasi terhadap tanah yang menjadi milik desa. Karena itu, jika dilihat dari sisi desentralisasi dan demokrasi lokal, serta bahaya kapitalisasi, maka perubahan dari desa menjadi kelurahan bukanlah model pilihan yang kami rekomendasikan. Banyak contoh membuktikan, termasuk kisah di Kabupaten Tangerang, orang-orang desa melakukan penolakan terhadap upaya pemerintah supradesa mengubah desa menjadi kelurahan.

Buku ini tidak akan membahas seluruh (5) model itu dalam kerangka desentralisasi dan otonomi desa. Buku ini hanya akan meng-cover dua model (model Jawa dan model Sumatera Barat), yang ini menjadi embrio bagi tumbuhnya desa sebagai *local self government*.

Sesat Pikir Otonomi Asli

“Pusat tempat sentralisasi, provinsi tempat dekonsentrasi, kabupaten/kota tempat desentralisasi dan desa tempat otonomi asli”, demikian tutur Kamardi, Kepala Desa Bentek, Kecamatan Tanjung, Lombok Barat, suatu ketika, di Denpasar. Bagi Kamardi, skema itu memperlihatkan pembagian posisi dan kekuasaan yang proporsional, dan yang lebih penting negara harus memberikan pengakuan, penghormatan dan penegasan dalam konstitusi tentang “otonomi asli” kepada desa yang berbasis pada adat setempat.

Cerita “otonomi asli” yang melekat pada desa memang sudah lama kita dengar. Perangkat regulasi menyebut otonomi asli identik dengan kesatuan masyarakat hukum yang berhak dan berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Selo Sumardjan (1992), misalnya, menegaskan bahwa Pasal 18 UUD 1945 tanpa ragu-ragu mengakui keberadaan daerah-daerah istimewa seperti desa di Jawa-Bali, nagari di Sumatera Barat, atau marga di Sumatera Selatan, sebagai daerah swapraja (*zelf-besturende landschappen*) dan kesatuan-kesatuan rakyat (*volksgemeenschappen*). Buku-buku lama juga menceritakan bahwa desa memiliki “otonomi asli” sebagai warisan sejarah masa lalu sebelum republik Indonesia terbentuk, sementara otonomi yang melekat pada daerah merupakan “pemberian” melalui skema desentralisasi. Kalau desa disebut *self-governing community*, sedangkan daerah disebut *local-self government*.

Kami sangat sepakat dengan pembedaan itu. Tetapi kita akan terjebak dalam sesat pikir yang serius kalau memahami otonomi desa hanya dalam pengertian “otonomi asli”. Mengapa? Otonomi asli pada dasarnya menunjuk pada kemandirian desa sebelum masa kolonial ketika desa tidak terikat secara hirarkhis-struktural dengan kekuasaan supradesa. Dulu desa betul-betul mandiri dalam mengatur dan mengurus penduduk dan tanah yang berada di wilayahnya. Tetapi ketika desa diintegrasikan ke dalam struktur supradesa, maka secara berangsur-angsur otonomi asli desa itu telah hancur. Desa tidak lagi mempunyai kemandirian mengendalikan tanah dan penduduk, tetapi semua ini telah diambil alih menjadi kendali supradesa. Di masa Orde Baru dan sekarang, otonomi asli (hak dan kewenangan asal-usul) sudah hancur dan sulit dikenali, kecuali hanya dalam bentuk otoritas desa mengelola sejengkal tanah bengkok maupun tanah ulayat yang nilai ekonomisnya tidak terlalu besar. Jika sekarang otonomi asli masih sering diucapkan sebenarnya hal itu merupakan upaya untuk melokalisir otonomi desa sebatas pada mengurus kepentingan masyarakat setempat yang ditopang dengan swadaya masyarakat. Padahal mobilisasi swadaya masyarakat dalam pembangunan desa telah terbukti justru menjadi beban berat masyarakat desa, sementara negara cenderung menghindar dari tanggungjawabnya. Jika wilayah kota dibangun secara penuh dengan alokasi anggaran negara, maka wilayah pedesaan dibangun dengan kombinasi antara dana stimulan pemerintah dan swadaya masyarakat setempat.

Karena itu otonomi desa sebenarnya bukan otonomi asli, bukan hanya dalam bentuk *self governing community*, bukan pula hanya kemandirian desa yang beralas pada mobilisasi swadaya masyarakat. Seperti halnya otonomi daerah, otonomi desa harus dipahami sebagai *local self government* yaitu desa yang mempunyai kedudukan dan kewenangan sebagai daerah otonom dalam kerangka NKRI. Desa yang otonom tentu bukan sekadar unit pemerintahan yang berada pada subsistem kabupaten/kota, melainkan sebagai entitas daerah kecil yang diakui dan menjadi bagian dari negara. Desa otonom sebagai *local self government* itu tentu membutuhkan desentralisasi dari negara, yakni pembagian kewenangan, sumberdaya dan tanggungjawab kepada desa. Prinsip dasar desentralisasi ini adalah NKRI dibagi menjadi daerah provinsi, daerah kabupaten/kota dan desa, yang masing-masing daerah itu mempunyai hak, kewenangan, sumberdaya dan tanggungjawab dalam pengelolaan pemerintahan.

Jika kita berbicara tentang desentralisasi desa, maka ada tiga hal yang akan kami beberkan dalam bab ini. *Pertama*, desentralisasi politik (devolusi) yang membagi kekuasaan dan kewenangan dari negara kepada desa. *Kedua*, desentralisasi pembangunan yakni membagi dan memastikan desa sebagai entitas lokal yang berwenang merumuskan perencanaan sendiri (*local self planning*), bukan sekadar *bottom up planning*. *Ketiga*, desentralisasi keuangan, yakni transfer dana dari negara (bukan kabupaten/kota) kepada desa untuk membiayai pengelolaan pemerintahan dan pembangunan desa.

Desentralisasi Politik

Desentralisasi politik adalah pembentukan desa yang berkedudukan sebagai daerah otonom (*local self government*) seperti halnya daerah otonom kabupaten/kota yang dibentuk oleh UU No. 22/1999. Hal ini membutuhkan penegasan dalam konstitusi atau Undang-undang, bahwa NKRI dibagi menjadi daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa.

Penegasan tentang posisi desa itu membutuhkan pengakuan dan pembagian kewenangan dari negara, bukan hanya dari kabupaten/kota. Sejauh ini ada empat tipe kewenangan yang perlu dibagi kepada desa. Tipe pertama adalah kewenangan generik atau kewenangan asli, yang sering disebut hak atau kewenangan asal-usul yang melekat pada desa (atau nama lain) sebagai kesatuan masyarakat hukum. Kewenangan inilah yang sering disebut sebagai *property right* komunitas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (Yando Zakaria, 2000), atau yang sering disebut sebagai wujud otonomi asli. Ada beberapa jenis kewenangan generik yang sering dibicarakan: (1) Kewenangan membentuk dan mengelola sistem pemerintahan sendiri; (2) Kewenangan mengelola sumberdaya lokal (tanah kas desa, tanah bengkok, tanah ulayat, hutan adat, dll); (3) Kewenangan membuat dan menjalankan hukum adat setempat; (4) Kewenangan mengelola dan merawat nilai-nilai dan budaya lokal (termasuk adat-istiadat); (5) Kewenangan yudikatif atau peradilan komunitas (*community justice system*), misalnya dalam hal penyelesaian konflik lokal.

Tipe kedua adalah kewenangan devolutif, yaitu kewenangan yang harus ada atau melekat kepada desa karena posisinya sebagai pemerintahan lokal (*local-self government*). Desa sekarang mempunyai perangkat pemerintah desa (eksekutif) dan Badan Perwakilan Desa (BPD sebagai perangkat legislatif) yang

mempunyai kewenangan untuk membuat peraturan desa sendiri. Di masa Orde Baru di bawah UU No. 5/1979, kewenangan devolutif dalam hal pembuatan Perdes ini tidak dimiliki oleh desa. Jika mengikuti Peraturan Pemerintah No. 76/2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, ada sejumlah kewenangan desa yang bisa dikategorikan sebagai kewenangan devolutif: penetapan bentuk dan susunan organisasi pemerintahan desa; pencalonan, pemilihan dan penetapan Kepala Desa; Pencalonan, pemilihan, pengangkatan dan penetapan perangkat desa; pembentukan dan penetapan lembaga masyarakat; penetapan dan pembentukan BPD; pencalonan, pemilihan dan penetapan anggota BPD; penyusunan dan penetapan APBDes; penetapan peraturan desa; penetapan kerja sama antar desa; penetapan dan pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDES). Penetapan kewenangan devolutif tersebut sebenarnya sudah merupakan kemajuan yang cukup signifikan, meskipun dalam praktiknya masih banyak masalah yang muncul. Contohnya adalah penetapan jumlah BPD, rekrutmen perangkat, dan SOT desa. Sejumlah kewenangan itu bila dilaksanakan dengan baik oleh desa, tentu, akan secara bertahap menempa kemampuan dan kemandirian desa.

Tipe ketiga adalah kewenangan distributif, yakni kewenangan mengelola urusan (bidang) pemerintahan yang dibagi (bukan sekadar delegasi) oleh pemerintah kepada desa. Jika merujuk UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004, kewenangan distributif ini disebut sebagai “kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah”, yang dalam praktiknya sering dikritik sebagai “kewenangan kering” karena tidak jelas atau “kewenangan sisa” karena desa hanya menerima kewenangan sisa (karena semuanya sudah diambil kabupaten/kota) yang tidak jelas dari supradesa.

Kewenangan distributif sebenarnya paralel dengan kewenangan luas di bidang pemerintahan yang selama ini sudah dibagi kepada daerah, kecuali bidang pertahanan, agama, moneter, dan peradilan. Bidang atau urusan pemerintahan sebenarnya bisa dibagi secara proporsional (seimbang) antara pusat, provinsi, kabupaten dan desa.

Tipe keempat adalah kewenangan dalam pelaksanaan tugas pembantuan. Ini sebenarnya bukan termasuk kategori kewenangan desa karena tugas pembantuan hanya sekadar melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Titik kewenangannya justru bersifat “negatif”, yaitu kewenangan desa menolak tugas pembantuan bila tidak disertai sumberdaya pendukung.

Desentralisasi Pembangunan

Di masa Orde Baru pemerintah membuat disain perencanaan pembangunan secara sentralistik yang dikombinasikan dengan perencanaan dari bawah (*bottom up planning*). Perencanaan mengalir dari desa, kecamatan, kabupaten, provinsi dan berhenti di Jakarta. Proses perencanaan memang mengakomodasi kebutuhan masyarakat lokal, tetapi otoritas (kewenangan) untuk merumuskan blue print perencanaan tahunan bukan terletak pada pemerintah daerah, melainkan berada di tangan pemerintah pusat. Pemerintah

daerah hanya bertugas sebagai pemulung usulan yang datang dari desa. Pemerintah pusat berkuasa penuh membuat proyek-proyek pembangunan secara seragam yang kemudian dibagi-bagi ke daerah-daerah. Daerah, apalagi desa, hanya berposisi sebagai unsur pelaksana dan target penerima manfaat, bukan sebagai subyek perencanaan.

Ketika otonomi daerah bergulir sejak 1999, pola perencanaan pembangunan mengalami perubahan. Daerah mempunyai kewenangan untuk merencanakan pembangunan daerah sendiri (*local self planning*) atau yang disebut dengan *decentralized planning*. Pola *bottom up planning* masih digunakan, yaitu dimulai dengan perencanaan dari desa yang kemudian di bawa naik ke kabupaten. Pemerintah daerah tidak perlu lagi membawa perencanaan daerah ini kepada pemerintah pusat. Di era sekarang, *bottom up planning* itu dikemas sedemikian rupa sehingga memperhatikan dimensi-dimensi demokrasi lokal seperti responsivitas pemerintah daerah, akuntabilitas, transparansi dan partisipasi. Dengan kalimat lain *bottom up planning* itu dikombinasikan dengan perencanaan partisipatif (*participatory planning*) yang melibatkan partisipasi masyarakat.

Meski tampaknya sudah ada perubahan atau sudah ada spirit baru yang masuk ke dalam proses perencanaan tetapi tetap saja masih banyak distorsi seperti halnya pengalaman perencanaan sebelumnya. *Pertama*, perencanaan bersifat elitis dan partisipasi sangat terbatas. Dari tingkat bawah, proses dan isi perencanaan pembangunan masih bersifat elitis, didominasi oleh aktor-aktor formal. Kepala desa sangat mendominasi proses perencanaan di tingkat desa, dia lebih menentukan apa saja yang bakal tertuang dalam naskah perencanaan pembangunan desa sebelum dibawa naik ke level kecamatan. Partisipasi masyarakat sangat terbatas.

Kedua, penentuan skala prioritas juga bersifat elitis, bias preferensi elite dan bias kabupaten. Substansi perencanaan cenderung sebagai bentuk preferensi kepala desa beserta elite desa, ketimbang sebagai kebutuhan riil masyarakat. Biasanya preferensi kades cenderung bias (bukan prioritas) pada pembangunan prasarana fisik, sebab bidang ini mengandung “proyek”, sekaligus merupakan kesempatan baik untuk memobilisasi swadaya masyarakat serta menjadi indikator artifisial kepemimpinan kepala desa. Ketika perencanaan sudah masuk ke kabupaten juga terjadi distorsi terhadap penentuan prioritas. Banyak kisah menunjukkan bahwa masyarakat tidak tahu kenapa program pembangunan yang mereka usulkan tidak ditindaklanjuti oleh kabupaten.

Ketiga, mekanisme perencanaan dari bawah tidak lebih sebagai mata rantai birokrasi yang membuat desa tergantung pada kabupaten. Secara empirik maupun formal desa bukanlah wilayah pembangunan otonom, yang menerima desentralisasi politik, pembangunan dan keuangan. Dalam praktiknya, proses perencanaan pembangunan di tingkat kabupaten/kota berjalan secara mekanis yang tidak berbasis pada partisipasi dari desa. *Blue print* perencanaan pembangunan tahunan maupun lima tahunan sebenarnya sudah dirumuskan lebih dulu oleh Bappeda, termasuk perencanaan sektoral dari dinas-dinas teknis, yang kemudian disosialisasikan kepada pendatang dari desa. Apa yang diusun dari desa dalam Rakorbang hanya formalitas, sehingga dalam konteks ini terjadi reduksi dan manipulasi.

Keempat, penentuan pilihan proyek yang hendak dibawa ke desa sering berlangsung tidak transparan dan tidak bisa dipertanggungjawabkan karena terdistorsi oleh permainan patronase antara elite desa tertentu dengan pejabat kabupaten. Sudah menjadi rahasia umum bahwa untuk mendapatkan proyek dari kabupaten memang harus ditempuh dengan cara lobby-lobby pribadi kepada pejabat terkait untuk membuat “transaksi” proyek seperti layaknya arena pasar gelap (*black market*). Para kepala desa sudah paham betul mengenai hal ini, sehingga kalau mereka ingin mendapatkan proyek, mesti harus mempunyai kemampuan dan kemauan untuk melakukan lobby-lobby informal di luar mekanisme kelembagaan yang transparan dan akuntabel. Akibatnya proses perencanaan dari bawah yang didesain secara transparan dan partisipatif menjadi tidak bermakna.

Kelima, proses perencanaan dari bawah yang terlembaga secara konvensional setiap tahun sering terganggu oleh datangnya proyek dari atas. Contohnya adalah Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang sudah dijalankan oleh pemerintah pusat sejak 1998 dengan dukungan dana utang dari Bank Dunia. Program ini sangat menarik karena mempromosikan desentralisasi, partisipasi, keterbukaan, akuntabilitas, kemitraan antara pemerintah dengan organisasi masyarakat sipil, pemotongan mata rantai birokrasi yang korup, dan bagi desa yang memperoleh PPK, alokasi dananya lebih pasti ketimbang dana dari kabupaten. Berdasarkan pengalaman setiap kecamatan memperoleh jatah sekitar satu milyar rupiah, yang kemudian dialokasikan sekitar Rp 70 juta hingga Rp 100 juta untuk setiap desa. Proses penentuan program dan prioritas kebutuhan di desa juga berlangsung secara mandiri, partisipatif dan terbuka. Akan tetapi, kelemahannya, desa mempunyai skema perencanaan dan anggaran yang ganda sebab anggaran dari PPK umumnya tidak dimasukkan dalam APBDes. Di banyak desa di berbagai daerah, masyarakat lebih menyukai terlibat dalam forum PPK ketimbang berpartisipasi dalam perencanaan tahunan yang konvensional, sebab PPK lebih jelas, pasti dan lebih besar dananya, sementara usulan-usulan masyarakat melalui perencanaan konvensional sering tidak membuahkan hasil karena harus diseleksi oleh kabupaten.

Perencanaan pembangunan itulah yang membutuhkan sentuhan pembaharuan secara berkelanjutan. Pada prinsipnya perencanaan bukanlah sebuah *master plan* yang dirumuskan secara komprehensif dan sistematis oleh para ahli (insinyur, teknokrat, ekonom, administrator, dan lain-lain). Perencanaan dalam konteks pembangunan adalah sebuah pilihan dan keputusan politik yang mesti mempunyai risiko politik bagi orang banyak (rakyat). *Master plan* adalah penjabaran (materialisasi) dari keputusan politik itu. Bahkan, sebagai pilihan dan keputusan politik, perencanaan selalu menjadi medan tempur antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah maupun antara pemerintah dan rakyat. Di Indonesia, kasus ketegangan antara pusat dan daerah atau kasus “pemberontakan” daerah terus-menerus muncul karena pemerintah memaksakan *master plan* (yang dirumuskan secara sentralistik) kepada daerah, atau hanya menempatkan daerah sebagai obyek perencanaan belaka. Di tempat lain, sejarah juga mencatat bahwa begitu banyak proyek pembangunan (industri, pertambangan, jalan, waduk, energi listrik, sampah, dan lain-lain) sering bermasalah, menimbulkan ketegangan yang serius antara pemerintah dan

rakyat, antara lain karena perencanaan hanya dipahami sebagai *master plan* yang disusun tanpa mendengarkan aspirasi rakyat banyak.

Tentu ada banyak solusi untuk mengatasi ketegangan antara pusat dan daerah maupun antara pemerintah dan rakyat dalam perencanaan. Desentralisasi merupakan solusi untuk memotong mata rantai sentralisasi, mengurangi dominasi pusat, sekaligus mengatasi ketegangan antara pusat dan daerah dalam perencanaan pembangunan. Sedangkan demokrasi merupakan jawaban atas ketegangan antara pemerintah dan rakyat. Demokrasi mengajarkan tentang perlunya perencanaan partisipatif untuk membuat perencanaan betul-betul relevan dan *legitimate* di mata rakyat, serta mengurangi risiko benturan antara pemerintah dan rakyat. Sekarang berkembang keyakinan baru di banyak kalangan bahwa perencanaan tidak perlu dijadikan medan tempur, melainkan harus diperlakukan sebagai arena mempertemukan antara visi-misi besar pemerintah dengan aspirasi dan prakarsa masyarakat. Perencanaan bukan lagi sebagai sebuah keputusan politik dari pihak yang memerintah untuk diterapkan kepada yang diperintah, melainkan sebagai arena bersama untuk membangun kemitraan antara pemerintah dan masyarakat. Sejak 1980-an terus-menerus terjadi revitalisasi pemikiran tentang perencanaan yang bergerak dari negara ke masyarakat, dari sentralisasi ke desentralisasi, dari pusat ke lokal, dari pembinaan ke pemberdayaan, dari obyek ke subyek, dari otokratis ke demokratis, dari oligarkhis ke partisipatif, dan dari instruksi ke kemitraan.

Karena itu, kami mengusulkan desentralisasi pembangunan yang dibawa sampai pada level desa. Di Indonesia, desentralisasi pembangunan sudah dilaksanakan berdasarkan UU No. 22/1999. Kabupaten/kota menjadi basis desentralisasi (otonomi daerah), yang mempunyai kewenangan seluas-luasnya untuk mengelola rumah tangga sendiri, melakukan perencanaan sendiri (*self-planning*), memperoleh dana perimbangan secara memadai dan berwenang secara otonom menggunakan anggaran sesuai dengan kewenangan dan pembangunan yang dikelolanya. Dalam hal pembangunan misalnya, telah terjadi pemotongan jalur perencanaan dari daerah ke pusat, sehingga daerah mempunyai kewenangan penuh untuk merencanakan pembangunan. Alur perencanaan dari bawah (*bottom-up planning*) tidak perlu lagi dibawa ke Jakarta, melainkan cukup dihentikan di level kabupaten/kota. Karena itu, desentralisasi pembangunan tidak hanya mewadahi proses perencanaan dari bawah (*bottom up planning*), tetapi juga terjadi lompatan yang luar biasa menuju *desentralized planning* atau *local-self planning*.

Desentralisasi pembangunan juga pengembangan *local self-planning* di tingkat desa. Desa mempunyai kewenangan untuk merencanakan sendiri program pembangunan desa sesuai dengan batas-batas kewenangan yang didesentralisasikan kepada desa, yang juga didukung dengan desentralisasi keuangan kepada desa, misalnya melalui skema alokasi dana desa (ADD). Skema pendanaan pembangunan desa di aras desa (baik yang bersumber dari PADES, ADD maupun dana alokasi khusus dari pemerintah supradesa) seharusnya dikelola dengan skema *budgeter*, yakni dimasukkan dalam APBDES. Tentu APBDES mencerminkan rencana strategis desa yang disusun secara partisipatif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Poin itulah yang kami sebut sebagai desentralisasi pembangunan desa yang membuat perencanaan desa (*village planning*), sekaligus memotong mata rantai birokrasi perencanaan bertingkat yang ternyata tidak mengakomodasi desa. Prinsip dasar perencanaan desa sama dengan perencanaan daerah sebagai akibat dari desentralisasi. Perencanaan desa bukanlah proses perencanaan (sekalipun dibuat partisipatif) di desa, yang keputusan akhirnya berada di kabupaten, melainkan perencanaan yang dilakukan desa secara mandiri dan partisipatif, sesuai dengan batas-batas kewenangan yang menjadi domain desa. Dalam memaknai perencanaan desa ini kami mengacu pada pendapat alternatif dari Alexander Abe (2005). Dia mengungkapkan bahwa pembangunan daerah tidak semata-mata dilihat sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, tetapi harus juga dipandang sebagai hak dan kepentingan daerah. Perencanaan dalam konteks ini merupakan bagian dari pergulatan daerah untuk merumuskan apa yang dibutuhkan dan dicita-citakan masyarakat. Karena itu perencanaan bukan merupakan penjabaran perencanaan nasional, melainkan konsep yang secara ideal dikembangkan dari aspirasi lokal melalui proses partisipatif.

Pergulatan perencanaan daerah tentu tidak hanya terjadi dalam konteks relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tetapi juga terjadi antara pemerintah daerah dan masyarakat. Desentralisasi merupakan sebuah jawaban untuk memotong perencanaan yang terpusat, sedangkan demokrasi dibuat untuk memberikan makna bagi perencanaan di tingkat lokal, atau sebagai sebuah kerangka yang memberi makna dalam konteks pergulatan antara pemerintah daerah dan masyarakat setempat. Berbicara tentang pergulatan di daerah itu, Abe melihat bahwa perencanaan daerah mempunyai dua format: (1) perencanaan daerah sebagai hasil kreasi masyarakat langsung, dan (2) perencanaan yang merupakan kebijakan pemerintah atau sebagai produk hukum.

Kedua format itu sebenarnya bukanlah hal yang bertentangan, tetapi secara empirik benturan antara keduanya selalu terjadi. Kebijakan yang dibuat pemerintah sering tidak sesuai dengan kreasi dan kepentingan masyarakat, yang kemudian menimbulkan konflik vertikal. Karena tidak adanya proses demokrasi di daerah, pemerintah daerah cenderung membuat perencanaan sendiri tanpa memperhatikan aspirasi masyarakat. Ini sama saja memindahkan sentralisasi dari pusat ke daerah.

Perencanaan daerah yang bermakna tentu harus menggabungkan antara kebijakan pemerintah dan prakarsa masyarakat itu. Menurut Abe, dan juga menurut banyak pihak, partisipasi merupakan jembatan antara kebijakan pemerintah dan kepentingan masyarakat itu, sehingga perencanaan daerah harus dilakukan dengan model dari bawah (*bottom-up planning*) atau yang sering disebut sebagai perencanaan partisipatif. Perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang bertujuan melibatkan kepentingan rakyat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik langsung maupun tidak langsung). Tujuan dan cara harus dipandang sebagai sebuah kesatuan. Tujuan untuk kepentingan rakyat, yang bila dirumuskan dengan tanpa melibatkan rakyat, maka akan sulit dipastikan bahwa rumusannya akan berpihak kepada rakyat. Namun demikian keterlibatan rakyat itu akan mempunyai makna apabila ada prokondisi yang memperkuat rakyat, yakni rakyat yang memperoleh pendidikan politik dan terlatih secara baik. Bagaimanapun, kata Abe, perencanaan partisipatif yang

melibatkan rakyat itu akan mempunyai tiga dampak penting: (1) terhindar dari peluang terjadinya manipulasi; (2) memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan, dan (3) meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik rakyat.

Paralel dengan pendapat Abe di atas, kami hendak mengatakan bahwa pembangunan desa bukanlah bagian integral dari pembangunan daerah maupun pembangunan nasional, tetapi juga mengandung proses bagaimana desa sebagai entitas yang membangun secara mandiri sesuai dengan potensi dan prakarsa lokal. Membangun secara mandiri berarti juga merencanakan sendiri. Perencanaan desa yang dikelola secara mandiri oleh desa itu dimaksudkan untuk merespons secara angung berbagai kebutuhan masyarakat desa serta diproses secara partisipatif. Forum Musrenbangdes, kelompok tani, kelompok perempuan, karang taruna, kelompok keagamaan dan lain-lain merupakan arena untuk mewadahi proses perencanaan partisipatif di desa. Di dalam desa, partisipasi masyarakat dalam pembangunan mensyaratkan adanya pelembagaan yang demokratis dalam struktur pengambilan kebijakan desa. Perencanaan desa juga merupakan sebuah sistem terpadu (*integrated system*) antar program dan sistem budgeter (*budgetary system*) desa melalui format APBDes. Kecuali perencanaan sektoral kabupaten maupun pelaksanaan tugas-tugas pembantuan yang dikendalikan sendiri oleh pemerintah, maka program-program pembangunan yang bersifat spasial dan berbasis desa sebaiknya diintegrasikan secara terpadu dalam skema perencanaan desa (*village planning*) dan pendanaan program-program itu dimasukkan ke dalam APBDes (*budgetary system*).

Desentralisasi Keuangan

Selama ini ada tiga skema pembagian keuangan yang masuk ke aras desa, yang sebenarnya tidak mencerminkan desentralisasi keuangan secara sempurna. *Pertama*, bantuan keuangan dari pemerintah, yang sudah berjalan sejak 1969 melalui skema Inpres Bantuan Desa. Pemerintah mengalokasikan sebesar Rp 100 ribu secara merata kepada seluruh desa pada tahun 1969, dan pada tahun 1999 pemerintah mengalokasikan secara merata dan seragam per desa sebesar Rp 10 juta. Inpres Desa itu, bagaimanapun, telah menjadi legenda besar dalam perjalanan pembangunan desa di Indonesia. Tetapi bantuan ini tidak memberdayakan dan tidak adil, melainkan hanya melakukan mobilisasi swadaya masyarakat dan menciptakan ketergantungan.

Kedua, proyek-proyek pemerintah yang tidak langsung memberikan uang kepada desa, melainkan pemerintah membawa program yang masuk desa. Ini yang menjadikan desa sebagai keranjang sampah pembangunan dan telah menciptakan involusi desa.

Ketiga, alokasi dana desa (ADD) yang sudah diterapkan oleh sejumlah kabupaten selama era otonomi daerah. UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 memang tidak secara eksplisit mengatur mengenai pembagian keuangan yang terformula kepada desa. Desa hanya memperoleh bantuan dari pusat, provinsi dan kabupaten. Karena tidak tegasnya UU, kabupaten mempunyai tafsir yang berbeda-beda. Sebagian besar kabupaten hanya menerapkan konsep “bantuan” untuk mengalihkan sebagian dananya kepada desa, misalnya dengan skema

Dana Pembangunan Desa (DPD) untuk pembiayaan pemerintahan dan pembangunan desa. Masih banyak kabupaten yang “enggan” membuat kebijakan alokasi dana yang menggunakan istilah perimbangan keuangan atau alokasi dana desa (ADD), dengan cara mereplikasi formula perimbangan keuangan dalam UU No. 25/1999. Hanya ada beberapa kabupaten (kurang dari 40 kabupaten dari sekitar 400 kabupaten/kota) yang melakukan inovasi dalam hal alokasi dana desa dengan merujuk pada UU No. 25/1999. Inovasi baru ini memang tidak lepas dari berbagai dorongan yang beragam: inisiatif populis seorang bupati, dorongan dari pemerintah pusat, asistensi teknis dari sejumlah lembaga donor, serta tekanan dari organisasi masyarakat sipil maupun asosiasi desa. Sejumlah lembaga donor seperti Partnership for Governance Reform, Program Pembaruan Tata Pemerintahan Daerah Bank Dunia, GTZ, maupun Perform USAID menjalin kerjasama dengan berbagai pihak dan melakukan asistensi teknis di banyak kabupaten untuk melancarkan kebijakan ADD. Ford Foundation, Yayasan Tifa dan CSSP-USAID juga mendukung banyak NGO untuk mendorong lahirnya ADD di banyak kabupaten.

Formula dan indikator ADD umumnya menjadi titik perhatian yang serius. Karena mengacu pada UU No. 25/1999, formula ADD di beberapa kabupaten tampaknya lebih memberikan bobot yang lebih besar kepada indikator-indikator nominal (jumlah penduduk dan luas wilayah) untuk mengukur tujuan-tujuan keadilan. Semakin besar jumlah penduduk dan semakin luas wilayah desa, maka desa akan memperoleh alokasi yang semakin besar. Sedangkan indikator yang kritis (keterjangkauan dan angka kemiskinan) ditempatkan pada urutan kedua, berikutnya adalah indikator insentif (potensi desa dan PBB). Tampaknya indikator pelayanan publik dasar (kesehatan, pendidikan, transportasi, air bersih, dan lain-lain) belum menjadi indikator utama untuk mengukur keadilan dan responsivitas pemerintah daerah. Pemda Sumedang memang sudah memasukkan indikator kesehatan masyarakat, tetapi bobotnya boleh dibilang terlalu kecil.

Kami hendak memberikan sejumlah penilaian kritis atas beragamnya dan rumitnya formula ADD di beberapa kabupaten itu. *Pertama*, indikator-indikator nominal diutamakan karena memang sangat memudahkan dalam penghitungan karena ketersediaan data yang memadai. Tetapi indikator nominal akan dengan mudah menimbulkan bias dan *blunder*. Bisa saja terjadi, sebuah desa yang memiliki jumlah penduduk besar tetapi relatif lebih makmur dan wilayah yang lebih luas tetapi potensi alamnya lebih baik, akan memperoleh dana yang lebih besar, ketimbang sebuah desa lain yang memiliki penduduk lebih sedikit tetapi mayoritas miskin dan mempunyai wilayah yang lebih sempit tetapi gersang, tidak mempunyai tanah bengkok, dan jauh di pedalaman. Karena itu pengukuran keadilan tidak bisa dilihat dari indikator-indikator yang semata nominal atau numerik, tetapi juga harus memperhatikan aspek-aspek yang kritis dalam indikator itu.

Kedua, penggunaan indikator insentif (potensi desa, besaran PBB, maupun swadaya masyarakat) memang sangat penting, terutama ADD untuk mendorong desa berbuat sesuatu. Tetapi indikator insentif bisa menimbulkan bias pada kepentingan kabupaten, dan kurang peka pada kondisi desa-desa yang kritis karena tingginya angka kemiskinan maupun rendahnya kualitas pelayanan

publik. Sebuah desa yang memiliki potensi besar, kontribusi PBB yang besar dan disiplin, dan swadaya tinggi akan memperoleh dana yang lebih besar ketimbang desa-desa yang miskin. Karena itu pengutamaan indikator insentif mudah sekali menimbulkan ketimpangan, desa yang kaya semakin kaya, sementara desa yang miskin semakin miskin.

Ketiga, indikator pelayanan publik kurang begitu diperhatikan dalam formula ADD antara lain karena pola pengukuran (seperti indeks kesehatan dan pendidikan) yang susah dan belum tersedia, juga karena pelayanan publik secara sektoral itu masih menjadi tanggungjawab pemerintah kabupaten melalui dinas-dinas teknis. Yang lebih krusial, pemerintah kabupaten umumnya belum mempunyai standar pelayanan publik minimal dan belum melakukan distribusi kewenangan kepada desa untuk mengurus pelayanan publik dasar. Belum adanya pembagian kewenangan yang detail mengenai pelayanan publik antara kabupaten dan desa ternyata membuat kesulitan tersendiri dalam menentukan formula ADD yang betul-betul berpihak pada rakyat miskin di desa (yang sangat butuh sentuhan pelayanan publik), serta mempersulit dalam penentuan fungsi-fungsi kewajiban (*obligatory function*) bagi desa dalam pelayanan publik. Sampai sekarang pelayanan publik di desa selalu dimaknai dan dipraktikkan sekadar sebagai pelayanan administratif (*administrative services*) untuk keperluan mengontrol dan mendisiplinkan warga, bukan sebagai pelayanan sipil (*civil services*) yang betul-betul menjadi hak warga.

Karena berbagai kelemahan formula ADD itu, FPPD mengusulkan formula alternatif yang lebih peka pada isu-isu kritis dan pelayanan publik. Dengan tetap berpegang pada tujuan pemerataan dan keadilan, FPPD mengusulkan formula ADD yang terbagi menjadi dua, yakni alokasi dana minimal (ADM) yang dibagi secara merata ke seluruh desa dan alokasi dana variabel (ADV) yang terbagi secara beragam per desa tergantung perbedaan variabel. Ada dua variabel untuk menentukan ADV itu. *Pertama*, variabel independen utama yakni variabel yang dinilai terpenting untuk menentukan nilai bobot desa. Variabel utama ditujukan untuk mengurangi kesenjangan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan dasar umum antar desa secara bertahap dan mengatasi kemiskinan struktural masyarakat di desa. Variabel independen utama meliputi: kemiskinan, keterjangkauan desa, pendidikan dasar, dan kesehatan. *Kedua*, variabel independen tambahan merupakan variabel yang dapat ditambahkan kepada masing-masing desa. Variabel independen tambahan meliputi: jumlah penduduk, luas wilayah, potensi ekonomi, partisipasi masyarakat, jumlah unit komunitas di desa (Dusun, Jorong, RW, RT dan sebagainya). Dengan demikian variabel yang berpihak pada kemiskinan dan pelayanan publik lebih ditonjolkan ketimbang variabel nominal dan insentif.

Di luar beberapa catatan kritis mengenai formula itu, tentu pelaksanaan ADD tidak luput dari banyak masalah. Salah satu masalah yang muncul adalah keterpisahan antara perencanaan daerah dengan kebutuhan lokal dan perencanaan desa. Ketika ide ADD mulai digulirkan umumnya birokrasi kabupaten, terutama dinas-dinas teknis yang mengendalikan kebijakan dan anggaran pembangunan sektoral, melakukan resistensi yang keras, bukan karena visi jangka panjang, tetapi karena mereka merasakan bakal kehilangan sebagian

kapling. Keenganan secara psikologis dinas-dinas teknis ini tampaknya masih berlanjut ketika ADD dilancarkan. Dengan berlindung pada ADD, atau karena desa telah memiliki dana tersendiri, dinas-dinas teknis justru menjauh dan kurang responsif pada kebutuhan desa. Di sisi lain, masalah juga muncul di desa, terutama masalah lemahnya akuntabilitas pemerintah desa dalam mengelola ADD. Karena itu beberapa kabupaten yang sudah berpengalaman menjalankan ADD atau yang baru saja mengeluarkan kebijakan ADD sangat peka (baca: khawatir) terhadap akuntabilitas keuangan desa, sehingga memaksa mereka membuat rambu-rambu yang lebih ketat dalam pengelolaan ADD, meski langkah ini tidak sesuai dengan prinsip keleluasaan desa dalam mengelola *block grant*.

Meskipun banyak masalah dan distorsi yang muncul, ADD di banyak kabupaten tetap memberikan banyak pelajaran berharga yang kedepan mengarah pada penguatan kemandirian desa. Dengan jumlah yang terbatas, ADD tentu hanya sebatas merangsang memberi ruang belajar bagi desa untuk membuat perencanaan, pengembangan partisipasi, serta akuntabilitas dan transparansi. Ini memang lebih baik dari model bantuan dan stimulan sebelumnya. Tetapi dengan jumlah yang terbatas, ADD dari kabupaten baru berfungsi sebagai insentif, belum menciptakan keadilan sosial bagi desa. Karena desentralisasi keuangan yang lebih nyata dan berkeadilan bila ada pembagian yang pasti dan jelas dari pemerintah pusat melalui APBN, bukan sekadar ADD dari kabupaten. Desentralisasi keuangan dari pusat ini tentu paralel dengan desentralisasi desa yang menciptakan desa sebagai unit yang otonom (*local self government*).

Bab 10

Mendemokraskan Demokrasi Desa

Kajian mulai dari bab 2 hingga bab 8 berbicara tentang “membela” desa untuk melawan negaranisasi dan kapitalisasi yang merugikan desa, sekaligus mendorong pembaharuan menuju kesejahteraan, kemandirian dan keadilan sosial bagi desa. Kami sengaja menempatkan demokratisasi desa sebagai agenda terakhir dalam pembaharuan desa, mengingat problem struktural yang harus diperhatikan bersumber dari eksternal desa, yakni negaranisasi dan kapitalisasi. Mendemokraskan demokrasi desa yang diusung oleh bab ini dimaksudkan untuk “melawan” kondisi ketimpangan ekonomi-politik di dalam (internal) desa, terutama oligarki elite desa, sekaligus memperkuat upaya kedaulatan rakyat desa. Ada argumen sah bahwa pengalihan kekuasaan dan kue dari pemerintah ke desa tidak akan memberi makna kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat desa jika di dalam desa tidak ada demokrasi. Argumen ini telah dibuktikan dengan pengalaman desentralisasi dan otonomi yang telah diberikan kepada daerah sejak 1999. Otonomi daerah tentu sangat menjanjikan dan keniscayaan dalam jangka panjang, tetapi sejauh ini yang paling menonjol terjadi adalah pemindahan sentralisasi, oligarki dan korupsi dari Jakarta ke daerah-daerah.

Karena itu muncul gagasan yang kuat tentang desentralisasi yang demokratis maupun pembangunan yang berbasis masyarakat. Kata kuncinya adalah bahwa desentralisasi, otonomi desa dan pembangunan desa membutuhkan basis demokrasi yang kuat, terutama partisipasi masyarakat desa. Bab ini akan mengembangkan serangkaian argumen itu, yang akan kami mulai dengan kisah-kisah kemunduran demokrasi desa.

Kisah Demokrasi Desa

Dualisme merupakan cirikhas menonjol peta politik dan pemerintahan desa. Ada egalitarianisme dan diferensiasi, ada komunalisme dan individualisme, ada demokrasi dan otoritarianisme, ada kearifan dan pragmatisme, serta ada pula tradisionalisme dan modernitas (Frans Husken, 1998; Sutoro Eko, 2004; IRE, 2005 dan Gregorius Sahdan, 2005). Perjalanan demokrasi desa tentu tidak lepas dari pengaruh konteks dualisme itu, sehingga prakarsa memperdalam (mendemokraskan) demokrasi desa memang harus mampu mendialogkan antara konteks pengalaman lokal (narasi kecil) masa lalu dan ide-ide generik demokrasi universal (narasi besar) masa kini.

Dalam konteks dualisme itu, pembacaan terhadap demokrasi desa selalu memunculkan dua pandangan yang berbeda: romantis dan kritis. Pandangan romantis selalu melihat masa lalu demokrasi komunitarian desa yang indah, sekaligus melakukan pembelaan terhadap demokrasi desa ketika demokrasi nasional sudah hancur di era Orde Baru. Seorang *founding fathers* republik Indonesia, Mohammad Hatta (1960), pernah berujar: “Di desa-desa sistem yang demokratis masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian adat-istiadat yang hakiki, dasarnya adalah pemilikan tanah yang komunal yaitu setiap orang merasa bahwa

ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama, sewaktu menyelenggarakan kegiatan ekonomi". Hatta juga menegaskan bahwa struktur demokrasi yang hidup dalam diri bangsa Indonesia harus berdasarkan pada tradisi demokrasi asli yang berlaku di desa.

Romantisme pada demokrasi sangat kental terlihat dalam karya Soetardjo Kartohadikoesoemo (1984). Paling tidak, kata Soetardjo, demokrasi desa dulu dibingkai dengan tiga tata kelola yang dihasilkan dari "kontrak sosial" masyarakat setempat: tata krama (*fatsoen*), tata susila (etika) dan tata cara (aturan main) atau *rule of law*. Tata krama dan tata susila adalah bentuk budaya demokrasi yang mengajarkan toleransi, penghormatan terhadap sesama, kesantunan, kebersamaan, dan lain-lain. Tata cara adalah sebuah mekanisme atau aturan main untuk mengelola pemerintahan, hukum waris, perkawinan, pertanian, pengairan, pembagian tanah, dan lain-lain. Dalam konteks tatacara pemerintahan, desa zaman dulu sudah memiliki pembagian kekuasaan ala Trias Politica: 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. Kisah Soetardjo memperlihatkan betapa kuatnya demokrasi komunitarian yang berakar di desa sebagai *self-governing community*. Demokrasi lama di desa memang tidak menonjolkan kompetisi, kebebasan, partisipasi dan keterbukaan sebagaimana menjadi doktrin demokrasi modern-liberal, melainkan menekankan aspek keseimbangan dan harmoni relasi sosial, komunalisme, kesetaraan, solidaritas sosial dan kebaikan bersama.

Beberapa studi lainnya juga menunjukkan bahwa rembug desa atau rapat desa merupakan sebuah wadah demokrasi deleberatif (permusyawaratan) desa, yang memegang kedaulatan tertinggi di atas kedudukan lurah (eksekutif), meski lurah adalah ketua rembug desa. Rembug desa, yang mewadahi lurah dan perangkatnya, para tetua desa, tokoh masyarakat dan seluruh kepala keluarga, menjadi tempat bagi rakyat desa membuat keputusan secara langsung dan memilih lurah dengan mekanisme permusyawaratan (musyawarah). Basis ekonomi warga masyarakat yang relatif setara memungkinkan proses permusyawaratan (*deliberation*) berjalan dengan baik tanpa dominasi orang-orang kaya. Akan tetapi rembug desa juga punya dua kelemahan mendasar. *Pertama*, proses deliberasi cenderung didominasi oleh para tetua desa, yang kurang mengakomodasi warga yang muda usia. Dengan kata lain, ketergantungan warga masyarakat terhadap tetua desa sangat tinggi. *Kedua*, rembug desa adalah wadah kepala keluarga yang kesemuanya kaum laki-laki, sehingga tidak mengakomodasi aspirasi kaum perempuan. Seperti pengalaman demokrasi langsung di Yunani Kuno, tata cara pemerintahan dan pengelolaan publik di desa konon menempatkan kaum perempuan sebagai warga kelas dua yang hanya bekerja di sektor domestik.

Tetapi demokrasi komunitarian desa telah mengalami kehancuran ketika kolonialisme, negara dan modal masuk ke ranah desa. Desa tidak lagi tampil sebagai entitas lokal yang otonom dan demokratis, melainkan menjadi satuan administratif yang dikendalikan oleh tangan-tangan negara dan modal. Masuknya modal telah membuat perubahan orientasi ekonomi lokal, sekaligus membuat deferensiasi sosial. Frans Husken (1998), misalnya, melukiskan dengan

gamblang bekerjanya tanam paksa pada masa kolonial, sebagai bentuk negaranisasi dan kapitalisasi sektor pertanian di desa. Akibatnya adalah terkonsolidasinya deferensiasi sosial, ketimpangan sosial dan kekuasaan politik karena semakin banyaknya modal dan campur tangan negara ke desa. Yang paling banyak memperoleh keuntungan adalah para elite desa (yang semakin kaya dan berkuasa) dan pemilik modal.

Kolonialisme baru yang dibangun Orde Baru semakin mengukuhkan dominasi negara dan modal itu, sekaligus menghancurkan demokrasi. Tetapi di zaman Orde Baru yang otokratis dan menindas desa, masih banyak orang yang secara romantis membela demokrasi desa. Argumen romantis yang sering mengemuka, desa tetap menjadi benteng terakhir bagi demokrasi meskipun demokrasi pada skala nasional telah hancur. “Kalau mau melihat demokrasi yang sejati, silakan datang langsung ke nagari, melihat apa yang terjadi dalam kerapatan adat nagari”, demikian ungkap seorang ninik mamak penghulu adat di Sumatera Barat. Ya, memang orang Minang selalu percaya diri kalau bicara tentang otonomi dan demokrasi lokal. Mereka selalu membanggakan berbagai institusi demokrasi lokal, mulai dari kerapatan adat sampai *lapau* semacam warung yang selalu digunakan warga untuk meretas ruang publik yang demokratis.

Dalam sebuah kesempatan, ada seorang teman yang yakin betul bahwa demokrasi masih betul-betul hidup di desa. “Kalau bicara demokrasi di Indonesia, mari kita lihat ke desa. Di sanalah demokrasi masih hidup, meski tidak ada demokrasi di level nasional”, demikian tutur teman yang mengaku sudah lama aktif bergelut dengan masyarakat desa itu. Dia menyebutkan sejumlah indikator yang membuktikan bahwa demokrasi masih ada di desa: pemilihan langsung kepala desa, tradisi forum-forum RT sampai rembug desa sebagai arena pembuatan keputusan kolektif yang demokratis, terjaganya solidaritas komunal (swadaya dan gotong royong) antarwarga, warga masyarakat yang saling hidup damai berdampingan, dan sekarang tumbuh badan perwakilan desa yang dipilih secara demokratis.

Demokrasi masuk kembali ke desa sejak 1998, yang kemudian diikuti dengan kehadiran Badan Perwakilan Desa sejak 2000. Tetapi demokrasi yang bekerja di desa masih rentan (*fragile democracy*) dan tidak terkonsolidasi (*unconsolidated democracy*). Orang desa tengah menaruh harapan besar terhadap perubahan dan belajar secara agak tertatih-tatih membangun demokrasi. Mengapa masih rentan? *Pertama*, arus liberalisasi politik jauh lebih cepat ketimbang kemampuan lokal mengelola demokrasi. Ini yang membuat terjadinya hubungan konfliktual, *distrust*, salah paham, kemacetan komunikasi dan lain-lain. *Kedua*, proses demokrasi dibajak oleh elite desa. *Ketiga*, jebakan formalisme, proseduralisme maupun organisasionalisme dalam mengembangkan demokrasi maupun pembaharuan pemerintahan desa. Faktor kedua dan ketiga inilah yang menciptakan kesenjangan antara politik formal dengan politik sehari-hari, serta membuat euforia demokrasi mengalami involusi. *Keempat*, masih kuatnya konservatisme politik dan pragmatisme ekonomi di kalangan warga desa. *Kelima*, prakarsa lokal yang berupaya mendorong demokratisasi cenderung prematur dan sporadis, sering

tergantung pada kekuatan personal, sehingga pembaharuan belum terlembaga menjadi *habitus* baru secara berkelanjutan. Para pemuka maupun rakyat desa, akhirnya, cukup kembali kepada rutinitas lama yang harmonis.

Potret demokrasi desa itu tentu membutuhkan sentuhan demokrasi yang lebih dalam dan bermakna. Dalam konteks ini, kami akan menyampaikan demokratisasi desa dari beberapa sisi: demokratisasi pemilihan kepala desa (pilkades), demokratisasi pemerintahan; demokrasi dan representasi, demokratisasi pembangunan desa serta penguatan *civil society* dan partisipasi.

Demokratisasi Pilkades

Jauh sebelum ada pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah secara langsung, rakyat desa sudah berpengalaman menggelar demokrasi elektoral secara lokal dalam arena pemilihan kepala desa secara langsung. Pilkades secara langsung itu sudah diterapkan sejak Raffles berkuasa di Nusantara (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984). Meski Orde Baru mematikan secara tegas otonomi desa, tetapi pilkades secara langsung tetap dipertahakannya.

Secara teoretis, pilkades adalah arena demokrasi elektoral untuk mewujudkan keadulatan rakyat, yang melibatkan kompetisi secara bebas dan partisipasi langsung rakyat desa. Sudah lama menjadi pengetahuan bersama bahwa pemilihan kepala desa merupakan “pesta demokrasi” yang paling dekat bagi orang desa. Tetapi tidak semua orang desa memahami makna yang lebih dalam tentang pesta demokrasi. Pemahaman tentang pesta demokrasi juga tampak beragam. Kebanyakan orang awam melihat pilkades sebagai arena untuk memilih figur yang dekat dengan mereka (karena tetangga atau kerabat). Kalangan generasi tua mempunyai kearifan lokal (*bibit, bebet, dan bobot*) dalam melihat figur. Sementara kaum pemuda yang kritis melihat pilkades sebagai pintu masuk perubahan, bahkan sebagai arena untuk merebut kekuasaan secara demokratis.

Sejauh ini, pengalaman pilkades di banyak desa penuh dengan paradoks dan distorsi yang membuat pilkades tidak mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat. *Pertama*, pilkades sebenarnya bukanlah arena demokrasi melainkan arena pertarungan kekuasaan di aras desa. Frans Husken (2001), misalnya, menunjukkan bahwa pilkades selalu merupakan bagian penting di dalam penyelesaian hubungan kekuasaan di aras lokal. Siapapun yang menjadi kepala desa dapat menentukan penggunaan tanah bengkok, dapat menangani situasi politik desa dan menuai segala jenis keuntungan dari kedudukannya, menerima sebagian dari pajak yang dikumpulkan, memperoleh upeti dari warga atas surat-surat yang dia keluarkan, memperoleh status sosial yang terhormat, dan seterusnya. Sebagian besar kandidat kades pada umumnya mencari kekuasaan dan kekayaan itu, bukan memperjuangkan kedaulatan rakyat.

Kedua, pilkades sarat dengan konflik lokal yang bersifat horizontal. Untuk tidak menyebut semua desa, pengalaman pilkades di banyak desa diwarnai dengan pertikaian antar pendukung kandidat. Pihak kandidat yang kalah tidak menjadi *the good loser* atau menempuh cara-cara hukum yang terhormat, tetapi melakukan tindak kekerasan terhadap pemenang dan para pendukungnya. Konflik berskala lokal ini merupakan bagian dari pertarungan kekuasaan yang

tidak ada kaitannya dengan demokrasi, sekaligus juga merupakan pertanda masih lemahnya kultur demokrasi di kalangan warga desa.

Ketiga, di masa Orde Baru pilkades selalu dikontrol secara ketat oleh pemerintah supradesa melalui tangan-tangan Kantor Sospol, Kecamatan, Kodim, Koramil, dan Sekretariat Daerah. Kontrol mereka dilakukan dalam tahap seleksi, sampai mereka melakukan intimidasi terhadap rakyat pemilih. Setiap kandidat yang lulus seleksi pasti mempunyai predikat “bersih lingkungan” dan loyal sepenuhnya kepada pemerintah dan Golkar. Kandidat yang kritis dan dicap tidak loyal, meski dikehendaki oleh rakyat, ia tidak bakal lolos seleksi. Karena itu di zaman Orde Baru arena pilkades sering terjadi ketegangan antara seleksi pemerintah yang bersifat sewenang-wenang dengan kehendak rakyat. Tetapi di zaman reformasi, kontrol negara itu semakin hilang digantikan dengan *local choice* di tingkat desa.

Keempat, pilkades selalu sarat dengan permainan politik uang (*money politics*) dan bahkan semakin menonjol di era reformasi. Setiap kandidat, dengan berbagai caranya, menghamburkan uang mulai dari puluhan juta, ratusan juta sampai lebih dari 1 miliar rupiah untuk membeli suara dan memenangkan pertarungan. Angka nominal ini sangat bervariasi tergantung pada aset atau kekayaan yang dimiliki desa. Semakin desa kaya maka taruhan politik uang akan semakin besar. Politik uang itu dilakukan dengan cara membeli suara per kepala dengan sejumlah uang atau dengan cara “kontrak politik” dengan kelompok-kelompok masyarakat, misalnya komunitas RT. RT secara kolektif menyampaikan daftar permintaan kepada kandidat kades. Tampaknya rakyat secara pragmatis bersedia menggadaikan harga diri dan kedaulatannya dengan uang Rp 10 ribu sampai dengan Rp 50 ribu kepada kandidat kades.

Sudah dapat dipastikan bahwa kandidat kades yang menghamburkan politik uang itu tidak mempunyai visi, integritas dan legitimasi. Ketika ia berhasil menang dan berkuasa maka risiko dan bahaya akan datang cepat atau lambat. Orang awampun sudah tahu bahwa kades yang memang karena uang akan segera mencari “pulihan” yang lebih besar daripada yang ia keluarkan semasa pilkades. Taruhan yang lebih besar adalah hilangnya akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan kebijakan dan anggaran desa.

Berbagai distorsi pilkades itu terjadi karena pilkades menampakkan semata sebagai arena politik (pergulatan kekuasaan) yang luput dari kontrol masyarakat sipil. Semua aktor di desa, baik secara dekat maupun tidak langsung, tersedot dalam arena pertarungan. Karena itu demokratisasi dalam pilkades yang terpenting adalah menumbuhkan spirit, ruang dan aktor-aktor masyarakat sipil dalam arena pilkades. Masyarakat sipil adalah kelompok-kelompok pembaharu desa yang berjuang secara sukarela untuk mendorong perubahan dengan cara merebut kekuasaan kepala desa secara demokratis dan beradab, atau mereka melakukan gerakan yang menyadarkan warga dan mengontrol pengurangan praktik kekerasan dan politik uang dalam pilkades.

Skenario masyarakat sipil dalam pilkades itu tidak berlebihan dan tidak terlalu normatif. Kami menemukan kisah di banyak desa, bahwa para kelompok pembaharu (baik tokoh masyarakat maupun para pemuda) berjuang keras mendidik warga dan melakukan kontrol terhadap jalannya pilkades agar pilkades terhindar dari konflik, kekerasan dan penggunaan politik uang. Kami juga

menemukan kisah menarik bahwa kalangan masyarakat sipil berhasil merebut kekuasaan (jabatan) kepala desa dengan menjagokan tokoh muda yang progresif dan pembaharu. Mereka berjuang keras dalam pertarungan dengan membawa semangat perubahan, seraya meninggalkan praktik-praktik kekerasan dan politik uang. Upaya yang mereka lakukan ini didasari oleh kesadaran kritis bahwa kepemimpinan kepala desa sebelumnya kurang bertanggungjawab dan tidak membawa perubahan yang signifikan di desa.

Demokratisasi Pemerintahan Desa

Jika demokratisasi pilkades bekerja pada aras politik formal melalui penguatan masyarakat sipil, maka demokratisasi pemerintahan desa masuk ke dalam ranah *everyday life democracy*, yakni dalam ranah penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari, terutama dalam hal kinerja pemerintah desa dalam mengelola kebijakan, peraturan, pelayanan dan anggaran. Demokrasi mengajarkan bahwa pengelolaan barang-barang publik itu sebaiknya berlangsung secara transparan, akuntabel dan responsif.

Sejauh ini, meski di era reformasi, sebagian besar kepala desa bukanlah pemimpin masyarakat yang berakar dan *legitimate* di mata masyarakat meski secara fisik dekat dengan rakyat. Umumnya mereka menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai segudang tugas kenegaraan: menjalankan birokratisasi di level desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat, serta melakukan kontrol dan mobilisasi warga desa. Jika pemerintah desa menjadi sentrum kekuasaan politik, maka kepala desa merupakan personifikasi pemerintah desa. Semua mata di desa ditujukan kepada kepala desa secara personal. Kades harus mengetahui semua hajat hidup orang banyak, sekalipun hanya selembur daun yang jatuh dari pohon. Karena itu kepala desa selalu sensitif terhadap legitimasi. Legitimasi berarti pengakuan rakyat terhadap kekuasaan dan kewenangan kepala desa untuk bertindak mengatur dan mengarahkan rakyat. Tetapi legitimasi tidak turun dari langit begitu saja. Kepala desa yang terpilih secara demokratis belum tentu memperoleh legitimasi terus-menerus ketika menjadi pemimpin di desanya. Legitimasi mempunyai asal-usul, mempunyai sumbernya. Legitimasi kepala desa bersumber pada ucapan yang disampaikan, nilai-nilai yang diakui, serta tindakan yang diperbuat setiap hari. Umumnya kepala desa yakin betul bahwa pengakuan rakyat sangat dibutuhkan untuk membangun eksistensi dan menopang kelancaran kebijakan maupun tugas-tugas yang dia emban, meski setiap kepala desa mempunyai ukuran dan gaya yang berbeda-beda dalam membangun legitimasi. Tetapi, kepala desa umumnya membangun legitimasi dengan cara-cara yang sangat personal ketimbang institusional. Kepala desa dengan gampang diterima secara baik oleh warga bila ringan tangan membantu dan menghadiri acara-acara privat warga, *sembada* dan pemurah hati, ramah terhadap warganya, dan lain-lain (IRE, 2003; AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko, 2003).

Kepala desa selalu tampil dominan dalam urusan publik dan politik, tetapi dia tidak mengembangkan sebuah tata pemerintahan yang bersendikan transparansi, akuntabilitas, daya tanggap, kepercayaan dan kebersamaan. Yang terjadi adalah sebaliknya: penundukan secara hegemonik terhadap warga, karena

kepala desa merasa dipercaya dan ditokohkan oleh warga. Kepala desa punya citra diri *benevolent* atau sebagai wali yang sudah dipercaya dan disertai mandat oleh rakyatnya, sehingga kades tidak perlu bertele-tele bekerja dengan semangat partisipatif dan transparansi, atau harus mempertanggungjawabkan tindakan dan kebijakannya di hadapan publik. Sebaliknya, warga desa tidak terlalu peduli dengan kinerja kepala desa sebagai pemegang kekuasaan desa, sejauh sang kepala desa tidak mengganggu perut dan nyawa warganya secara langsung. Warga desa, yang sudah lama hidup dalam pragmatisme dan konservatisme, sudah cukup puas dengan penampilan Kades yang lihai pidato dalam berbagai acara seremonial, yang populis dan ramah menyapa warganya, yang rela berjangsana, yang rela berkorban mengeluarkan uang dari kantongnya sendiri untuk kepentingan umum, yang menjanjikan pembangunan prasarana fisik dan seterusnya. Masyarakat tampaknya tidak mempunyai *political space* yang cukup dan kapasitas untuk *voice* dan *exit* dari kondisi struktural desa yang bias elite, sentralistik dan feodal (IRE, 2003; AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko, 2003).

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

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

Akuntabilitas publik merupakan isu yang sangat penting bagi demokrasi pemerintahan desa. Tetapi secara empirik akuntabilitas tidak terlalu penting bagi sebagian besar kades. Ketika kades sudah memainkan fungsi sosialnya dengan baik, maka ia cenderung mengabaikan akuntabilitas di hadapan masyarakat. Ia tidak perlu mempertanggungjawabkan program, kegiatan dan keuangan desa, meski yang terakhir ini sering menjadi problem yang serius. Proses intervensi negara ke desa dan integrasi desa ke negara menjadikan kades lebih peka terhadap akuntabilitas administratif terhadap pemerintah supra desa ketimbang akuntabilitas politik pada basis konstituen.

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

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

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

Legitimasi pemerintah desa mau tidak mau harus disandarkan pada prinsip akuntabilitas, transparansi dan responsivitas. *Pertama*, akuntabilitas menunjuk pada institusi dan proses *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akuntabilitas juga berarti menyelenggarakan penghitungan (*account*) terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan. Pemerintah desa disebut akuntabel bila mengemban amanat, mandat dan kepercayaan yang diberikan oleh warga. Secara gampang, pemerintah desa disebut akuntabel bila menjalankan tugas-tugasnya dengan baik, tidak melakukan penyimpangan, tidak berbuat korupsi, tidak menjual tanah kas desa untuk kepentingan pribadi, dan seterusnya.

Meskipun tidak ditegaskan dalam perangkat peraturan, menurut standar proses politik, masyarakat juga mempunyai ruang untuk melakukan kontrol dan meminta pertanggungjawaban pemerintah desa. Pemerintah desa, sebaliknya, wajib menyampaikan pertanggungjawaban (Laporan Pertanggungjawaban- LPJ) tidak hanya kepada BPD, melainkan juga kepada masyarakat. Ketika kepala desa keliling beranjangsana ke berbagai komunitas tidak hanya digunakan untuk

membangun legitimasi simbolik, tetapi juga sebagai arena untuk menyampaikan pertanggungjawaban kepada warga. Di Desa Wiladeg, misalnya, Lurah Desa Sukoco melembagakan laporan pertanggungjawaban sebagai bentuk akuntabilitas bukan hanya dalam forum BPD, tetapi juga di hadapan massa bersamaan dengan upacara bersih desa setahun sekali. Setiap warga secara terbuka bisa hadir dalam pertemuan agung itu, bisa mendengar langsung terhadap apa yang sudah dilakukan kepala desa, maupun membaca dokumen resmi LPJ kades secara transparan. Kebiasaan ini sudah berlangsung lama, yang di satu sisi berguna untuk memperkuat akuntabilitas dan transparansi, dan di sisi lain sebagai arena untuk pendidikan politik, penguatan partisipasi serta kepercayaan masyarakat kepada pemimpin desa.

Kedua, transparansi (keterbukaan) dalam pengelolaan kebijakan, keuangan dan pelayanan publik. Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi mengenai kebijakan, keuangan dan pelayanan. Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan (untuk kemudian) dapat dipantau atau menerima umpan balik dari masyarakat. Transparansi tentu mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan desa, termasuk alokasi anggaran desa. Sebagai sebuah media akuntabilitas, transparansi dapat membantu mempersempit peluang korupsi di kalangan pamong desa karena terbukanya segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas.

Ketiga, responsivitas atau daya tanggap pemerintah desa terhadap problem, potensi, kebutuhan maupun tuntutan masyarakat desa. Pemerintah desa harus mampu dan tanggap terhadap aspirasi maupun kebutuhan masyarakat, yang kemudian dijadikan sebagai preferensi utama pengambilan keputusan di desa. Responsif bukan hanya berarti pamong desa selalu siap-sedia memberikan uluran tangan ketika warga masyarakat membutuhkan bantuan dan pelayanan. Responsif berarti melakukan artikulasi terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat, yang kemudian mengolahnya menjadi prioritas kebutuhan dan memformulasikannya menjadi kebijakan desa. Pemerintah desa yang mengambil kebijakan berdasarkan preferensi segelintir elite atau hanya bersandar pada keinginan kepala desa sendiri, berarti pemerintah desa itu tergolong tidak responsif.

Mendemokraskan Pembangunan Desa

Pembangunan dan demokrasi merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan. Pengabaian (*exclusion*) salah satu di antaranya akan membuat kerugian besar bagi rakyat. Pembangunan yang berjalan secara berkelanjutan, yang membuahkan kemakmuran dan kesejahteraan, akan membuat demokrasi berjalan lebih mapan dan stabil. Menurut para pendukung teori modernisasi, setiap individu maupun rumah tangga yang lebih makmur tentu berpotensi menjadi “manusia modern”, yakni manusia yang berpengetahuan luas dan aktif terlibat dalam berbagai urusan publik di luar keluarga. Tipikal manusia modern inilah yang menjadi embrio bagi tumbuhnya budaya demokratis, yang bakal menyokong tumbuhnya demokrasi secara stabil dan efektif.

Sejak muncul paradigma pembangunan desa yang berbasis pada rakyat, demokrasi merupakan elemen sangat penting, sebagai bagian dari proses pembangunan, sekaligus sebagai alat dan tujuan pembangunan desa. Rakyat dalam konteks ini menempati posisi sentral (subyek) dalam pembangunan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pembangunan. Mengapa demokrasi penting dalam pembangunan desa? *Pertama*, pembangunan desa tentu bukan sekadar masalah teknis dan ekonomis, tetapi juga terkait dengan masalah politik. Berbagai agenda dalam pembangunan desa (prioritas program, pelibatan stakeholders, alokasi anggaran dan lain-lain), merupakan pilihan dan keputusan politik. Agar keputusan politik tersebut aspiratif, akomodatif, dan tepat sasaran, maka dibutuhkan proses demokrasi di dalamnya. *Kedua*, pembangunan desa merupakan bidang *governance*, yang dikelola dengan melibatkan pemerintah desa dan unsur-unsur masyarakat. Pembangunan tentu bukan hanya menjadi domain pemerintah desa, meskipun ia mempunyai kewenangan dan tanggungjawab terbesar, tetapi juga harus melibatkan *stakeholder* di luar pemerintah. Keterlibatan (partisipasi) itulah yang kita sebut dengan demokrasi. *Ketiga*, berdasarkan pengalaman selama ini, pembangunan desa bekerja tanpa melalui proses yang demokratis, melainkan didominasi oleh elite desa. Keputusan-keputusan politik yang penting mengenai agenda pembangunan desa ditentukan secara terbatas oleh elite-elite desa. Yang lebih menyolok lagi, dominasi elite desa itu selama ini menghasilkan manipulasi dan korupsi terhadap sumberdaya desa, yang kemudian menciptakan ketidakadilan dan kemiskinan.

Persoalannya, bagaimana manfaat dan relevansi demokrasi desa dalam konteks pembangunan desa? Apakah demokrasi menghasilkan kesejahteraan atau kualitas hidup masyarakat, atau apakah demokrasi sanggup mengurangi kemiskinan desa? Memang hubungan antara demokrasi dan pengurangan kemiskinan susah direkonstruksi. Di Indonesia, kepercayaan publik terhadap relasi antara demokrasi dan pengurangan kemiskinan juga sangat rendah. Orang sering sering mengatakan, promosi demokrasi di tengah-tengah kemiskinan adalah suatu utopia yang membahayakan. “Bagaimana mungkin rakyat yang lapar diajak berpikir tentang demokrasi. Apa betul rakyat desa butuh demokrasi”, demikian kira-kira pendapat banyak orang yang sering kami dengar. Karena itu solusinya, kata banyak orang, mendahulukan peningkatan kesejahteraan rakyat jauh lebih penting ketimbang membangun demokrasi.

Tetapi argumen pragmatis itu sebenarnya lemah dari sisi pemikiran maupun secara empirik. Orang sering berpikir demokrasi hanya dalam konteks yang terbatas, yaitu kebebasan rakyat dan hadirnya lembaga perwakilan rakyat yang kuat. Padahal demokrasi juga bisa dibaca dari sisi pemerintah, yakni akuntabilitas dan responsivitas pemerintah terhadap masyarakat. Dari sisi empirik ada banyak bukti yang kuat bahwa kegagalan kebijakan pembangunan pedesaan selama ini bukan semata karena kebijakan yang tidak berkualitas, melainkan proses kebijakan yang tidak dibingkai dalam setting demokrasi. Pelaksanaan kebijakan yang sering diwarnai dengan praktik-praktik salah urus, asal-asalan, kebocoran, korupsi, atau salah sasaran karena lemahnya transparansi, akuntabilitas maupun responsivitas pejabat pemerintah, serta lemahnya partisipasi (*voice*, akses, dan kontrol) masyarakat. Pada level yang

lebih tinggi, munculnya raja-raja kecil maupun praktik korupsi yang merajalela di daerah bukan karena otonomi daerah sebagai kambing hitamnya, melainkan karena tidak adanya demokrasi (partisipasi, akuntabilitas, transparansi dan responsivitas) di daerah. Orang sering sudah puas mengatakan demokrasi kalau sudah ada lembaga-lembaga demokrasi formal yang dihasilkan oleh pemilihan umum yang demokratis. Di level desa, orang sering sudah puas mengatakan demokrasi karena keberadaan kepala desa dan Badan Perwakilan Desa yang dipilih secara demokratis.

Memang demokrasi tidak secara langsung mengurangi kemiskinan, apalagi membuat kenyang perut rakyat miskin seketika. Toh pengurangan kemiskinan bukan berarti memberi sedekah secara langsung kepada rakyat miskin, tetapi harus dengan kebijakan yang memungkinkan orang miskin mempunyai ruang dan akses secara memadai. Demokrasi (partisipasi, akuntabilitas, transparansi dan responsivitas) tentu saja akan membuka ruang bagi proses belajar, menciptakan hubungan antara pejabat dengan rakyat miskin secara lebih manusiawi, membangkitkan kesadaran dan potensi rakyat miskin, membuka kesempatan akses politik bagi kaum miskin, membuat pejabat publik lebih bertanggungjawab, mengurangi praktik-praktik kebocoran dalam alokasi dana yang memungkinkan program lebih tepat sasaran untuk kaum miskin, dan seterusnya. Proses kebijakan yang lebih partisipatif dan responsif tentu memungkinkan lahirnya kebijakan yang relevan dengan kebutuhan kaum miskin, bukan sekadar kebijakan yang bias preferensi elite.

Proses membangun demokrasi dan pengurangan kemiskinan sebenarnya bisa berjalan bersama secara simultan. Pengurangan kemiskinan tidak harus didahulukan, sementara demokrasi diabaikan. Demikian juga, agenda pengurangan kemiskinan tidak harus menunggu lahirnya setting demokrasi yang lebih kondusif. Dalam konteks ini, demokrasi bisa menjadi proses dan metode yang diterapkan untuk mengelola kebijakan pengurangan kemiskinan. Yaitu, bagaimana membicarakan dan melaksanakan program-program pengurangan kemiskinan secara demokratis, melalui proses belajar bersama antara pemerintah dengan masyarakat.

Demokrasi dan Representasi Desa

Dalam tradisi demokrasi, kehadiran lembaga perwakilan memang tidak bisa dielakkan. Lembaga perwakilan adalah prasyarat minimal dalam demokrasi, yang mewadahi perwakilan berbagai kelompok yang beragam, meski dia tidak memadai untuk keperluan pendalaman demokrasi. Menurut Trias Politica, lembaga perwakilan adalah salah satu institusi penting untuk membangun mekanisme *checks and balances* dalam logika kekuasaan. Konsep demokrasi tentang pembagian dan pemisahan kekuasaan mengandaikan pentingnya desentralisasi kekuasaan secara horizontal. Dalam konteks ini Badan Perwakilan Desa (BPD) hadir untuk mendesentralisasikan kekuasaan politik ke level desa, karena telah sekian lama kekuasaan di desa bersifat sentralistis, otokratis, korporatis dan berbasis pada kepentingan negara.

BPD menjadi arena baru bagi kekuasaan dan demokrasi desa. BPD dilahirkan sebagai bentuk kritik terhadap LMD. Pembentukan BPD melibatkan secara terbatas partisipasi masyarakat. Ia menjadi sebuah arena demokrasi

perwakilan yang lebih baik ketimbang LMD. Berbeda dengan LMD masa lalu yang ditunjuk oleh lurah, BPD sekarang dipilih dengan melibatkan masyarakat. Jika dulu LMD merupakan lembaga korporatis yang diketuai secara *ex officio* dan didominasi oleh kepala desa, sekarang kepala desa ditempatkan sebagai eksekutif sementara BPD sebagai badan legislatif yang terpisah dari kepala desa (tabel 2). Dengan kalimat lain, lahirnya BPD telah membawa pergeseran kekuasaan yang lebih jelas antara kepala desa (lurah) sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan BPD sebagai pemangku lembaga legislatif. Paling tidak ada tiga domain kekuasaan lurah yang telah dibagi ke BPD: (1) pembuatan keputusan dalam bentuk Peraturan Desa (Perdes) yang dikerjakan bersama-sama antara lurah dan BPD; (2) pengelolaan keuangan yang melibatkan BPD seperti penyusunan APBDES dan pevelangan tanah kas desa; (3) rekrutmen perangkat desa yang dulu dikendalikan oleh lurah dan orang-orang kecamatan maupun kabupaten sekarang dikendalikan oleh BPD. Bahkan kontrol BPD terhadap lurah sudah dijalankan meski kontrol itu masih terbatas pada LPJ lurah dan ia belum terinstitusionalisasi kepada masyarakat.

Sumbangan BPD terhadap demokrasi desa memang sangat beragam. Ada yang positif ada pula yang negatif. Kehadiran BPD jelas membuka ruang kontrol dan keseimbangan kekuasaan di desa. Bagi lurah yang mempunyai *sense of legitimacy* merasa lebih ringan menanggung beban psikopolitik dalam membuat keputusan, setelah ditopang *partnership* dengan BPD. Sebab keputusan desa yang dulu dimonopoli oleh lurah, sekarang bisa dibagi kepada BPD yang memungkinkan tekanan-tekanan publik kepada lurah semakin berkurang, dan dengan sendirinya akan beralih juga kepada BPD. Di banyak desa, yang paling menyolok, kehadiran BPD telah membuat “hati-hati” lurah dalam bertindak, sehingga sekarang banyak lurah yang bekerja lebih transparan dan bertanggungjawab.

Namun, di banyak tempat, hadirnya BPD tidak memberikan sumbangan bagi pelebagaan demokrasi desa secara matang, dewasa dan santun, melainkan menjadi sumber masalah baru karena peran lembaga perwakilan itu yang “kebablasan” dan menimbulkan pertikaian dengan pemerintah desa. Banyak kepala desa yang melaporkan (*wadul*) bahwa dirinya digencet oleh “Badan Provokasi Desa”. Di sebuah desa, misalnya, selepas lurah desa mengundurkan diri karena bermasalah, tidak ada warga yang sanggup mencalonkan diri sebagai kepala desa karena trauma yang mendalam kepada sepak terjang BPD. Di sisi lain, di mata kades, BPD sering melanggar batas-batas kekuasaan dan kewenangan yang telah digariskan dalam regulasi. Sekarang lurah menghadapi tekanan dan instruksi dari atas (kabupaten), gencetan dari samping (Badan Perwakilan Desa, BPD) dan tuntutan dari masyarakat. Tetapi hubungan konfliktual antara pemerintah desa dan BPD itu lambat laun mulai mencair, setidaknya mulai tahun ketiga. Di banyak desa, hubungan antara pemerintah desa dan BPD mulai terbangun *trust* dan kemitraan yang lebih baik.

Jika kita mengikuti struktur formal, BPD berada di samping kades dan tidak ada hubungan apa pun antara BPD dengan masyarakat. Secara ideal, posisi BPD sebenarnya sebagai *intermediary* atau jembatan yang menghubungkan antara masyarakat dan pemerintah desa. *Intermediary* ini bukan dalam kerangka relasi secara privat dan sosial antara masyarakat dan pemerintah desa,

melainkan dalam konteks pengelolaan kebijakan dan barang-barang publik. Karena BPD dilahirkan sebagai institusi demokrasi perwakilan, maka posisi *intermediary* BPD secara ideal harus dibingkai dengan kerangka demokrasi. Dengan bingkai ini, kami mengusulkan sejumlah gagasan untuk memperkuat posisi, peran dan kemampuan BPD sebagai arena demokrasi desa.

Pertama, harus disadari bahwa problem yang berkembang di dalam BPD memang cukup besar. Tetapi sejumlah kelemahan tersebut tidak bisa dijadikan alasan untuk meminggirkan kembali peran lembaga perwakilan desa. Konteks besar saat ini adalah transisi politik, sehingga segala persoalan dalam BPD harus dipahami dalam kerangka itu. Dalam teori transisi menuju demokrasi, problem yang berkembang pada periode transisi adalah sebuah kewajaran. Bagaimanapun BPD adalah prasyarat minimal yang harus ada di desa. UU No. 32/2004 yang telah menghilangkan BPD yang digantikan dengan Bamusdes merupakan kecelakaan besar bagi demokrasi desa. Karena itu, BPD yang mewakili masyarakat itu harus dikembalikan.

Kedua, BPD adalah wakil masyarakat yang dibentuk atau dipilih berdasarkan partisipasi masyarakat. Karena BPD dipilih masyarakat, maka parlemen desa itu memperoleh mandat sebagai wadah (institusi) partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Dalam bahasa UU, peran BPD adalah menyerap aspirasi masyarakat untuk ditransformasikan menjadi kebijakan publik. Lebih dari itu, tantangan BPD sebagai wadah partisipasi adalah membangun kemitraan dengan unsur-unsur masyarakat atau menjalin jaringan dengan berbagai organisasi lokal untuk mewujudkan kapasitas masyarakat sebagai subyek yang secara aktif menentukan dan mengontrol proses pemerintahan dan pembangunan desa.

Ketiga, BPD adalah aktor yang melakukan kontrol untuk mewujudkan akuntabilitas pemerintah desa. Dalam melakukan kontrol kebijakan dan keuangan, BPD mempunyai kewenangan dan hak untuk menyatakan pendapat, dengar pendapat, bertanya, penyelidikan lapangan dan memanggil pamong desa. Ketika ruang BPD ini dimainkan dengan baik secara impersonal, maka akan memberikan kontribusi yang luar biasa terhadap akuntabilitas pemerintah desa. Kontrol ini tidak dilakukan dengan pendekatan kompromi atau sebaliknya pendekatan konfrontatif, melainkan harus menggunakan pendekatan kemitraan yang bersandar pada prinsip saling percaya (*mutual trust*).

Keempat, menggunakan strategi penguatan kapasitas (*capacity building*) secara bertahap, dengan masuk pada penguatan kapasitas personal, penguatan kapasitas organisasional lokal serta penguatan kapasitas institusional. Penguatan pertama, dilakukan pada sisi aktor-individu dengan melakukan *sharring* pemahaman atas perubahan struktur politik yang terjadi di level nasional maupun desa serta memberikan pemahaman atas posisi barunya sebagai pemain politik yang memiliki tanggungjawab untuk membawa proses politik lebih demokratis. Penguatan kedua, dilakukan pada sisi organisasional dengan melakukan *sharing* pemahaman berkaitan dengan peningkatan kapasitas internal kelembagaan BPD. Penguatan ketiga, dilakukan pada sisi institusional dengan melakukan *sharing* pemahaman atas fungsionalisasi kelembagaan BPD sebagai lembaga perwakilan desa.

Box 10.1: Kades dan Ketua BPD Keboromo Diadili Rakyat

Pati, Kompas - "Pengadilan rakyat" Kamis (16/1) kemarin, menimpa Kepala Desa, Perangkat Desa, Ketua Badan Perwakilan Desa (BPD) maupun Pengurus BPD Keboromo, Kecamatan Tayu, 27 kilometer utara Kota Kabupaten Pati, Jawa Tengah. Pengadilan desa dengan "sistem veto" itu memvonis mereka dengan tuduhan, menggelapkan uang ganti rugi pembebasan tanah untuk jalan lingkar Kota Tayu sebesar Rp 89,8 juta. Jalannya "pengadilan rakyat" itu diawali ketika ratusan penduduk Desa Keboromo yang sebagian besar laki-laki, meminta klarifikasi soal uang ganti rugi jalan lingkar itu terhadap Kepala Desa (Kades) Nurfuad dan Ketua BPD Saefudin. Namun, keduanya saling lempar tanggung jawab.

Akibatnya, suasana memanas, karena sebagian besar warga yang hadir memenuhi kompleks Balai Desa Keboromo berteriak-teriak sambil menghujat mereka yang terlibat dalam penggelapan uang ganti rugi. Uniknya, mereka berdatangan ke Balai Desa setelah beberapa kali kentongan kayu setinggi satu meter dan berdiameter sekitar 30 sentimeter ini ditabuh berkali-kali.

Berkat pengarahan dari Camat Tayu, Waseso dan pengamanan aparat kepolisian yang dipimpin langsung Kepala Kepolisian Sektor (Polsek) Tayu, serta Danramil setempat, emosi massa berhasil diredam. Mereka akhirnya menunjuk salah satu tokoh masyarakat Desa Keboromo Soehirman untuk memimpin jalannya "pengadilan rakyat" dengan dibantu dua penulis dan berlangsung selama hampir 3 jam penuh. "Vonisnya" secara garis besar, mereka yang dituduh menggelapkan uang itu "diveto" harus mengembalikan secara tunai paling lambat pada hari Senin (20/1). "Veto" rakyat itu juga mengharuskan mereka diusut secara pidana sesuai peraturan dan perundangan yang berlaku. Bahkan massa meminta BPD dibubarkan dan meminta pula oknum kepala desa-perangkat desa yang terlibat dipecat dari jabatannya.

Masuk kas

Menurut penjelasan Kepala Subbagian Pemerintahan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Pati Slamet Riyadi, tanah bengkok kepala desa-perangkat desa dan tanah bondo desa memang bisa dimanfaatkan untuk pembangunan desa setempat. Namun, uang ganti ruginya tidak boleh digunakan pribadi dan harus disetor ke bendahara desa (kas desa). Uang ganti rugi tersebut bisa diwujudkan kembali dalam bentuk tanah pengganti, atau dipergunakan untuk kepentingan masyarakat umum, setelah terlebih dahulu dimusyawarahkan dengan segenap unsur masyarakat desa setempat. Namun, menurut kenyataan di lapangan, uang ganti rugi sebanyak Rp 89,8 juta itu Rp 13 juta di antaranya diberikan kepada BPD dan selanjutnya dibagi untuk Ketua dan Wakil Ketua BPD masing-masing Rp 4,5 juta, selebihnya dibagi untuk semua pengurus. Sedang total sisa uang sebesar Rp 76,8 juta dibagi untuk kepala desa dan perangkat desa (sebanyak 7 orang).

Penggelapan itu terungkap, ketika di antara mereka ada yang membocorkan pertemuan antara Kepala Desa, sejumlah perangkat desa dan Ketua BPD di salah satu rumah makan di Kota Pati pada akhir November 2002. Hasil pertemuan antara lain menentukan besar kecilnya uang ganti rugi yang bakal diterima dari Pemkab Pati. Dalam "sidang pengadilan rakyat" tersebut juga terungkap, bahwa "otak" penggelapan uang ganti rugi tanah tersebut justru kepala urusan kesejahteraan rakyat (Kaur Kesra/Modin) Mus, yang hari itu tidak hadir dan diduga kuat melarikan diri ke luar daerah. "Tidak hanya masalah ganti rugi tanah saja, tapi juga menyangkut pembangunan tanggul Kali Tayu, limbah pabrik kacang, hingga berbagai pengutan tidak resmi lainnya. Ini harus diusut tuntas dan harus diganti tenaga baru yang betul-betul bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN)," tutur sejumlah anggota masyarakat Desa Keboromo.

Menurut Agus Prajitno, staf pemberitaan Humas Pemkab Pati, pelaksanaan pemberian ganti rugi proyek pembangunan jalan lingkar (arteri) Kota Tayu berlangsung pada awal Desember. Yaitu, untuk warga Desa Keboromo, Sendangrejo, Tendas, dan Pundenrejo, dengan total uang ganti rugi sebanyak Rp 1,3 milyar.

Dengan selesainya pembayaran ganti rugi tersebut, maka pembangunan jalan lingkar dengan lebar rata-rata 18

meter, akan segera dimulai pada bulan Januari atau awal Februari 2003. (SUP)

Sumber: Kompas, 17 Januari 2003.

Memperkuat Masyarakat Sipil

Masyarakat sipil adalah sebuah arena yang terletak antara negara dan rumah tangga, didiami oleh kelompok-kelompok atau perkumpulan-perkumpulan yang diorganisir terpisah dari negara, memperoleh beberapa otonomi dalam hubungan dengan negara, dan dibentuk secara sukarela oleh para anggota masyarakat untuk melindungi atau memperluas kepentingan, nilai-nilai atau identitas mereka. Dalam istilah normatif, masyarakat sipil secara luas dilihat sebagai agen penting untuk membatasi pemerintah otoritarian, memperkuat pemberdayaan rakyat, mengurangi pembagian dan goncangan sosial dalam masyarakat dari pengaruh eksternal, memperbaiki kualitas tata pemerintahan. Pertimbangan batas-batas tindakan negara juga telah mengarah pada meningkatnya kesadaran peran potensial organisasi-organisasi sipil dalam penyediaan barang-barang (kebutuhan) publik dan pelayanan sosial.

Sebagaimana pemilu bukan sebuah demokrasi, hal yang sama dapat dikatakan bahwa politik partai bukan demokratisasi. Demokratisasi membutuhkan masyarakat sipil yang semarak dan kuat. Pembangunan masyarakat sipil yang kuat dan bersemangat juga tidak lepas berhubungan dengan kesempatan politik yang disediakan negara, sehingga kelompok miskin dan marjinal dalam masyarakat memanfaatkan kesempatan ini (Luckham *et al.*, 2000; Moore dan Putzel, 1999). Pada gilirannya hal itu menyoroti cara-cara identitas berdasarkan pada kelas, kasta, agama, kesukuan, gender dan lainnya mempengaruhi mobilisasi sosial dan aspirasi politik (Luckham *et al.*, 2000; Harriss, 2000; Moore dan Putzel, 1999). Juga mengajukan pertanyaan apakah dan seberapa luas perjuangan politik diantara dan antara kelompok sosial ini akan mengarah pada bentuk masyarakat sipil yang lebih kuat dan, dengan perluasan, bentuk tata pemerintahan yang lebih adil (Luckham *et al.*, 2000; Harriss, 2000).

1. Kondisi Empirik

Ruang publik, organisasi dan partisipasi merupakan tiga elemen penting masyarakat sipil di aras desa. Ruang publik antara lain ditunjukkan dengan tradisi forum atau rembukan di berbagai komunitas desa. sebenarnya komunitas lokal (seperti RT, RW dan dusun) merupakan arena demokrasi yang paling dekat bagi warga. Di semua desa penelitian kami umumnya terdapat kesenjangan antara “demokrasi desa” dengan “demokrasi komunitas” di level RT dan dusun. Setidaknya para kepala keluarga (minus perempuan dan pemuda) terlibat dalam forum-forum komunitas lokal yang biasanya digelar sekali dalam tempo 35 hari (*selapanan*). Forum-forum itu tidak saja digunakan untuk kegiatan arisan, tetapi juga digunakan untuk musyawarah (*rembugan*) dan pengambilan keputusan tentang berbagai urusan publik (keamanan, kebersihan, sarana fisik, kegiatan

sosial, ritual keagamaan, ritual hari-hari besar nasional, dan lain-lain). Secara formal, forum itu cukup representatif, karena para kepala keluarga terlibat, melihat dan mendengarkan langsung apa yang terjadi dalam forum. Sayangnya proses pembelajaran dan deliberasi dalam forum itu belum berjalan secara optimal. Sebagian besar orang, terutama rakyat biasa, yang datang ke forum umumnya hanya unjuk wajah, basa-basi, dan asal datang untuk menunjukkan dirinya sebagai “orang lumrah” dalam bermasyarakat. Forum belum berjalan secara progresif, yang terjadi baru sebatas sosialisasi rencana elite dan tanya jawab, sarat dengan dominasi elite. Yang memanfaatkan forum adalah segelintir orang yang “melek” masalah. Forum yang intensif biasanya terjadi di kalangan para pengurus kampung atau forum pamong desa beserta BPD, karena mereka termasuk komponen yang “melek” masalah dan “tokoh” yang memperoleh mandat dari rakyat.

“Demokrasi desa” umumnya didominasi oleh oligarkhi elite desa (kepala desa, perangkat desa, BPD, wakil-wakil komunitas, dan tokoh masyarakat) yang tidak secara langsung bisa disentuh oleh partisipasi rakyat (demokrasi partisipatoris). Oligarkhi elite inilah yang mengendalikan penyusunan Perdes, Mubangdes dan APBDes. Sementara “demokrasi komunitas” lebih partisipatif (demokrasi partisipatoris), setidaknya secara prosedural selalu melibatkan partisipasi para kepala keluarga, meski tidak melibatkan kaum pemuda dan perempuan. Tetapi *linkage* antara “demokrasi komunitas” dan “demokrasi desa” masih terlihat sangat ringkih. “Demokrasi desa” mencakup pembuatan regulasi dan akses sumberdaya ke supradesa, sementara “demokrasi komunitas” hanya mempunyai jangkauan secara lokal yang ditopang oleh swadaya masyarakat. Musbangdes sebenarnya merupakan mata rantai penghubung antara komunitas dan desa, tetapi Musbangdes di tingkat desa sering terjadi manipulasi dan tidak berbasis pada Musbangdes, karena proses Musbangdes dikelola oleh oligarkhi desa.

Forum yang lebih egaliter dan partisipatif justru terjadi dalam kelompok-kelompok sosial sektoral (seperti kelompok tani dan pengrajin) yang terdapat di semua desa penelitian. Kondisi ini tidak lepas dari komposisi mereka yang relatif homogen, tanpa jenjang vertikal, dan mempunyai kepentingan yang sama. Pada awalnya kelompok-kelompok sosial ini bergerak kedalam yang menggunakan arena demokrasi untuk mengelola urusan internal. Tetapi kami mendorong terus agar mereka mempunyai orientasi keluar dan vertikal, setidaknya menyampaikan aspirasi kepada pemerintah desa dan BPD. Kami mengajak mereka membicarakan secara kritis tentang fasilitasi kebijakan dan anggaran desa. Sejak 2002, organisasi-organisasi lokal itu tidak lagi bergerak ke dalam tetapi juga menyampaikan problem dan aspirasinya kepada pihak pemerintah desa, meski tidak semua aspirasi direspons secara memadai dalam kebijakan dan anggaran desa. Namun vitalitas organisasi itu tetap terbatas, antara lain karena kebosanan, ketidakpercayaan dan kesibukan mereka dalam mencari nafkah sehari-hari.

Aspirasi yang beragam dalam masyarakat desa tampaknya belum menjadi energi bagi proses demokrasi di seluruh desa. Pemerintah desa, BPD maupun tokoh (elite) masyarakat belum sepenuhnya mempunyai kepekaan terhadap keragaman aspirasi masyarakat sebagai basis perumusan kebijakan dan anggaran. Beberapa desa sudah bergerak lebih progresif. Agenda pembangunan

di desa-desa ini tidak lagi bias fisik, tetapi juga merambah pada sektor pendidikan (pemberian beasiswa), pertanian, maupun peningkatan ekonomi produktif masyarakat. Sementara agenda pembangunan di desa-desa lain belum mencerminkan respons yang memadai terhadap keragaman aspirasi masyarakat, terbukti program pembangunan masih bias fisik, yang *notabene* selalu menjadi aspirasi kalangan elite desa. Karena itu kami menaruh perhatian ekstra terhadap problem lemahnya responsivitas pemerintah di empat desa ini. Intervensi kami secara pelan-pelan mulai ada keterbukaan dan perubahan. Di Gadungan, BPD bergerak maju memperbaiki responsivitas pembangunan, tetapi sayang, kepala desanya bermasalah.

Kapasitas aktor sangat berpengaruh terhadap makna dan kandungan demokrasi dalam konteks pemerintahan dan pembangunan. Para kepala desa yang mempunyai pendidikan, wawasan dan pengalaman bergaul yang luas, selalu tampil terbuka dan mempunyai kemampuan yang memadai dalam mengelola demokrasi pemerintahan dan pembangunan desa. Kemampuan dan keterbukaan ini juga terjelma dalam hal kemitraan (bukan kolusi) antara pemerintah desa dan BPD.

Pendalaman demokrasi desa tentu harus menyentuh kaum marginal, terutama kaum perempuan. Di desa-desa penelitian kami, kaum perempuan berada dalam posisi yang marginal dan dimarginalkan. Kaum perempuan kebanyakan tidak begitu *involve* dalam euforia demokrasi desa. Wacana demokrasi yang berkembang dan dominan dalam desa menjadi domain kaum laki-laki. Dalam rekaman kami maupun dalam hiruk-pikuk demokrasi desa, suara perempuan tentang demokrasi tidak terlalu menonjol. Aktivitas perempuan dilokalisir dalam ranah PKK dan dasawisma, sementara forum-forum RT dan dusun didominasi oleh kaum laki-laki. Para pemuda juga cukup aktif dalam forum kaum pemuda, terutama dalam kegiatan-kegiatan yang nonpolitis, tetapi aktivitas mereka dalam kegiatan politik (misalnya mengkritisi kebijakan desa) tidak terlalu menonjol. Peran mereka tidak begitu menonjol dan tidak diberi ruang yang memadai oleh kaum-laki. Secara umum orang desa, terutama kaum laki-laki, memandang kaum perempuan sebagai kaum yang lemah, serta belum “pantas” memegang jabatan publik sebab jabatan seperti kades dan kepala dusun sarat dengan kegiatan mobilisasi fisik selama 24 jam.

Tetapi tidak semua perempuan di desa-desa penelitian kami berdiam seribu basa. Meski masih minor, ada pula kebangkitan suara perempuan. Kebangkitan suara perempuan itu sebenarnya menandai perubahan politik representasi di tingkat desa. Meskipun masih minor, representasi perempuan tetap menjadi bahan pemikiran dan perbincangan di tingkat desa. Para pamong desa maupun tokoh masyarakat, yang umumnya laki-laki, sekarang memandang penting keberadaan perempuan, sekaligus juga menghendaki keterlibatan perempuan dalam berbagai ruang (perangkat desa, BPD, LPMD, koperasi, dll) maupun kegiatan (lomba desa, ritual tujuhbelasan, dll). Namun sebagian besar elite dan orang desa masih defensif ketika berbicara tentang penempatan kaum perempuan dalam posisi tertinggi sebagai pemimpin organisasi.

2. Agenda Penguatan

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

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

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

Substansi partisipasi pada prinsipnya mencakup tiga hal: suara (*voice*), akses dan kontrol warga masyarakat terhadap pemerintahan dan pembangunan yang mempengaruhi kehidupannya sehari-hari (Sutoro Eko, 2004). *Pertama*, suara (*voice*) adalah hak dan tindakan warga masyarakat menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan, dan tuntutan terhadap komunitas terdekatnya maupun kebijakan pemerintah. Tujuannya adalah mempengaruhi

kebijakan pemerintah maupun menentukan agenda bersama untuk mengelola kehidupan secara kolektif dan mandiri.

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

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

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

“Siapa” adalah pertanyaan yang sering terkait dengan representasi yang sering ditanyakan oleh unsur pemerintah. “Kalian ini mewakili siapa?”, adalah sebuah pertanyaan defensif yang sering dikemukakan pemerintah ketika menghadapi “gerombolan” orang yang menyampaikan aspirasi. Jika representasi ditonjolkan maka justru menjadi jebakan bagi partisipasi. Pemerintah desa tidak perlu risau mengenai problem representasi (siapa unsur masyarakat yang akan dilibatkan dalam pembuatan kebijakan daerah). Selain ada representasi yang sudah terlembagakan secara formal, dalam masyarakat tentu ada segmentasi yang perlu diperhatikan oleh pemerintah desa. Jika pemerintah desa mencermati dan peka terhadap segmentasi dalam masyarakat, hal ini sudah merupakan langkah yang positif dan maju. Kalau menurut bahasa sekarang, segmentasi bisa disebut *stakeholders* atau pihak-pihak yang berkepentingan terhadap kebijakan.

Pada prinsipnya setiap individu atau segmen masyarakat mempunyai hak untuk menyampaikan suara (*voice*) kepada pemerintah. *Voice* ini, meski sangat beragam dan tidak terlembaga, merupakan salah satu bentuk partisipasi publik. Pemerintah desa tidak perlu menyampaikan pertanyaan “kalian ini mewakili siapa” kalau ada individu atau segmen masyarakat menyampaikan suara. Pemerintah desa diharapkan memberikan respons (mendengarkan dan mencermati) *voice* yang muncul dari setiap individu. Kalau memberikan respons terhadap segmentasi masyarakat mengalami kesulitan karena keragaman dan kerumitan, maka langkah minimal yang bisa ditempuh pemerintah desa dalam partisipasi adalah melibatkan segmen masyarakat yang paling terkena risiko dari sebuah kebijakan.

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

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

segmen, penyebaran wacana ke publik, sekaligus sebagai arena pembelajaran politik untuk membangun kompetensi warga.

“Apa” adalah pertanyaan kritis yang terkait dengan “amunisi” bagi warga ketika terlibat dalam proses konsultasi dan deliberasi. Amunisi mencakup ide, pengetahuan, aspirasi, kebutuhan dan sebagainya. Tanpa amunisi yang memadai maka partisipasi tidak bermakna. Meski sebuah sosialisasi kebijakan melibatkan banyak orang tetapi mereka hanya sekadar datang tanpa amunisi yang memadai, maka forum itu menjadi kurang bermakna. Sebagai contoh sekelompok warga yang datang beraudiensi dengan kepala desa hingga bupati sering dituding “asal bunyi” atau malah argumen mereka mudah dipatahkan oleh amunisi kades atau bupati karena mereka memiliki kelemahan dalam menguasai gagasan dan informasi. Penguasa mesti mempunyai “amunisi” yang lebih banyak dan tajam ketika mereka menghadapi gugatan dari warga. Problem ini sering menjadi jebakan di kalangan NGOs, yang menggerakkan partisipasi hanya dengan mengutamakan “siapa” dan “bagaimana” berpartisipasi, tetapi melupakan aspek “apa” yang dibawa dalam partisipasi.

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

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

Pendekatan sistemik tentu juga membutuhkan sentuhan kebijakan dari pemerintah kabupaten. Proses pembangunan yang partisipatif, atau hubungan antara pemerintah desa dan warga desa yang partisipatif, membutuhkan insentif (bukan sekadar stimulan) dari pemerintah kabupaten. Insentif itu tidak lain adalah pembagian kewenangan, keuangan dan tanggungjawab yang memadai kepada desa. Jika dibaca melalui konsep pemberdayaan, maka pendekatan stimulan itu identik dengan memberi “pancing” pada rakyat yang sering

dikemukakan banyak orang. Saya paling tidak setuju dengan pemaknaan pemberdayaan dengan metafora memberi pancing. Mengapa? Kalau rakyat diberi pancing (stimulan), pancing itu akan digunakan untuk apa, untuk memancing apa? *Kan*, rakyat desa sudah tidak lagi mempunyai kolam. Pancing yang diberikan oleh pemerintah itu tidak akan berguna karena rakyat sudah tidak mempunyai kolam, desa tidak mempunyai apa-apa yang bisa dimanfaatkan oleh rakyat. Pemberdayaan memang bukan berarti memberi ikan secara langsung kepada rakyat, tetapi yang paling vital adalah membagi kolam beserta bibit ikan dan pancing kepada rakyat desa.

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

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

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

informasi secara transparan. Karena itu dibutuhkan katalis-katalis lokal, termasuk BPD dan tokoh masyarakat, yang proaktif menjembatani arus informasi antara warga dan pemerintah desa.

Ketiga, proses yang bersifat deliberatif dan inklusif sangat dipengaruhi oleh penguasaan dan keterampilan menggunakan berbagai metode dan teknik partisipasi. Metode partisipasi yang efektif, yang sesuai dengan kebutuhan situasi, sangat diperlukan agar partisipasi yang berjalan menjadi suatu proses yang kreatif, produktif dan sekaligus memberdayakan. Proses yang deliberatif dan inklusif juga menuntut perubahan peran perencana atau para katalis komunitas menjadi lebih sebagai perantara, negosiator dan mediator. Mereka harus memahami masalah dan melihat peluang untuk masa depan melalui pandangan multipihak. Tantangan yang terbesar dalam proses partisipasi adalah bagaimana suara mereka yang tertinggal dapat didengar dan mempengaruhi keputusan yang diambil.

Keempat, mengeksplorasi nilai-nilai yang berkaitan dengan semangat partisipasi (kebersamaan dan solidaritas, tanggung jawab, kesadaran kritis, sensitif perubahan, peka terhadap lokalitas dan keberpihakan pada kelompok marginal, dll). Kelima, menghidupkan kembali institusi-institusi *volunteer* sebagai media kewargaan yang pernah hidup dan berfungsi untuk kemudian dikontekstualisasi dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat terutama dinamika kontemporer (misalnya forum rembuk desa atau rembuk dusun). Keenam, memfasilitasi terbentuknya asosiasi-asosiasi kewargaan yang baru berbasiskan kepentingan kelompok keagamaan, ekonomi, profesi, minat dan hobi, dan politik maupun aspek-aspek kultural lainnya yang dapat dimanfaatkan sebagai arena interaksi terbuka. Ketujuh, mengkampanyekan pentingnya kesadaran inklusif bagi warga desa dalam menyikapi sejumlah perbedaan yang terjadi dengan mempertimbangkan kemajemukan. Kedelapan, memperluas ruang komunikasi publik atau semacam *public sphere* yang dapat dimanfaatkan warga desa untuk melakukan kontak-kontak sosial dan kerjasama (IRE, 2003).

3. Pengalaman Lokal

Masa lima tahun adalah waktu yang pendek bagi orang desa belajar membangun demokrasi, mengingat pengalaman mereka yang panjang menghadapi diferensiasi struktur sosial, otokrasi dalam proses politik dan massa mengambang. Sebagian besar orang desa, tanpa harus melalui demokrasi, selalu berharap pada perubahan kehidupan menuju kondisi yang lebih sejahtera, sementara kelompok-kelompok kritis agen demokrasi berupaya keras mendorong tumbuhnya demokrasi dalam ranah kehidupan desa, tetapi semua ini berjalan secara lamban. Kehadiran kami di desa-desa penelitian tentu sedikit-banyak juga memberikan kontribusi berharga dalam proses pendalaman demokrasi. Kami hadir mendorong pendalaman demokrasi di desa-desa penelitian melalui agenda pendidikan politik, *crafting* aktor-aktor politik, penguatan organisasi-organisasi masyarakat sipil, mendorong partisipasi kaum marginal maupun perempuan, *capacity bulding*, asistensi teknis dan revitalisasi forum-forum warga termasuk rembug desa. Tetapi intervensi kami hanya sebuah variabel kecil dalam belantara desa, sementara masih banyak variabel

lain dalam proses demokratisasi yang sulit kami jangkau dengan kemampuan kami.³

Kami menggunakan perspektif *governance* sebagai alat analisis untuk mendorong demokratisasi desa. Artinya, kami tidak terfokus pada pemerintah desa dan BPD sebagai institusi formal yang memperoleh perintah dari regulasi, tetapi yang lebih penting adalah menekankan sisi hubungan (relasi) antaraktor desa secara lebih demokratis dan bermakna. Perspektif *governance* kami gunakan untuk membuat peta dasar mengenai aktor demokrasi desa, yakni pemerintah desa sebagai aktor negara, BPD sebagai aktor masyarakat politik dan organisasi-organisasi atau kelompok-kelompok masyarakat sebagai aktor masyarakat sipil. Kami membawa konsep *democratic governance* sebagai kerangka kerja yang mengandung empat substansi. *Pertama*, pemerintah desa dalam mengelola pemerintahan (kebijakan, pelayanan, pembangunan dan keuangan) secara akuntabel, transparan dan responsif. *Kedua*, BPD yang representatif, aspiratif dan efektif dalam menjalankan *check and balances* terhadap pemerintah desa. *Ketiga*, masyarakat sipil yang *well informed*, kritis, terorganisir dan dinamis tetapi tetap santun dan kooperatif dalam berhubungan dengan pemerintah desa dan BPD. *Keempat*, terbangunnya kerjasama, kemitraan, dan kepercayaan antara ketiga aktor itu untuk mencapai visi-misi desa secara bersama-sama.

Kami memulai prakarsa demokratisasi desa dengan masuk kepada kebangkitan suara kritis masyarakat dan konteks kehadiran BPD sebagai dua *entry point*. Pendekatan yang kami gunakan bukanlah konfrontasi melainkan kemitraan, serta kami menjadi mediator untuk resolusi konflik di antara ketiga aktor itu. Langkah pertama yang kami lakukan adalah diskusi intensif dan pelatihan terhadap masing-masing aktor. Pelatihan pertama kami targetkan kepada unsur pemerintah desa. Dengan pelatihan itu kami memperoleh gambaran mengenai keterbatasan dan problem yang dihadapi oleh pemerintah desa, terutama dalam hal mereka menghadapi BPD dan masyarakat. Baik melalui pelatihan maupun diskusi, kami memberikan keyakinan kepada mereka tentang kehadiran BPD dan sikap kritis masyarakat sebagai sebuah kewajaran dalam demokratisasi. Kami menekankan kepada mereka bahwa BPD dan masyarakat merupakan aset yang harus dikelola sehingga menjadi energi yang besar bagi kemajuan desa. Melalui pendekatan ini ternyata para kepala desa (setelah terlibat dalam diskusi dan pelatihan) bersikap lebih terbuka dan santai dalam menghadapi BPD dan sikap kritis masyarakat, termasuk menghadapi pihak-pihak yang asal bunyi.

Pelatihan terhadap BPD juga ditempuh dengan menunjukkan tentang keterbatasan dan problem peran BPD. Mereka ternyata belum memahami betul apa fungsi BPD, sehingga sangat wajar bila mereka berjalan kelewat batas-batas peraturan dan etika lembaga perwakilan. Karena itu pelatihan dan diskusi kami intensifkan untuk menempa pemahaman, pengetahuan, dan keterampilan BPD dalam mengelola aspirasi masyarakat, membuat regulasi desa, dan melakukan

³Setidaknya ada beberapa variabel penting yang sulit kami jangkau: diferensiasi sosial, tindakan elite desa, terbatasnya insentif ekonomi bagi proses demokratisasi, dan terbatasnya vitalitas berbagai organisasi masyarakat sipil.

kontrol terhadap pemerintah desa. Bahkan kami juga menunjukkan kepada mereka tentang batas-batas apa yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan BPD dalam menjalankan fungsinya, terutama fungsi kontrol.

Pendidikan politik kepada elemen-elemen masyarakat sipil ternyata membutuhkan jangkauan yang lebih luas dan energi yang lebih berat mengingat betapa banyaknya segmentasi dalam masyarakat sipil. Mereka tidak hanya tergabung dalam organisasi-organisasi korporatis (LPMD, PKK, Karang Taruna, RT, RW dan lain-lain), tetapi ada banyak organisasi baru yang dibentuk sendiri oleh masyarakat. Kami menunjukkan kepada mereka bahwa “partisipasi” merupakan kata kunci utama yang dimainkan oleh unsur-unsur masyarakat. Masyarakat mempunyai hak berpartisipasi, yakni menyampaikan suara (aspirasi), terlibat dalam proses pembuatan keputusan desa, maupun melakukan kontrol terhadap kinerja pemerintah desa maupun BPD. Melalui pendidikan politik kepada masyarakat ini kami memperoleh beberapa pelajaran berharga. *Pertama*, kelompok-kelompok informal dalam masyarakat mulai mengetahui dan lebih peka terhadap berbagai persoalan publik. Mereka tidak lagi berorientasi kedalam dalam mengembangkan tradisi kerjasama dan tolong-menolong (*self-help*), tetapi juga berorientasi keluar, misalnya melakukan pencermatan terhadap kebijakan dan Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDes). *Kedua*, kalangan perempuan mulai sadar akan posisinya yang dimarginalkan dan mereka menuntut secara kritis agar perempuan memperoleh ruang partisipasi dalam kebijakan dan pembangunan desa. *Ketiga*, kelompok-kelompok masyarakat semakin memahami cara-cara menyampaikan aspirasi kepada BPD maupun pemerintah desa yang lebih efektif dan tetap santun, tanpa melakukan perlawanan yang menimbulkan konflik.

Langkah kedua setelah pelatihan adalah dialog antaraktor dalam wadah rembug desa. Kami menjadi jembatan yang baik antara pemerintah desa dan BPD. Melalui berkali-kali pertemuan, ternyata kedua aktor strategis desa itu semakin tahu tentang posisi mereka masing-masing, mereka lebih terbuka dan tidak lagi terjadi ketegangan di antara keduanya. Keduanya terbangun hubungan kemitraan dalam merumuskan peraturan desa, menyusun ABPDes maupun menyiapkan rencana strategis desa. Pengalaman ini adalah pelajaran yang sangat berharga bagi kami, bahwa proses dialog (deliberasi) bisa mengubah ketegangan menjadi kebersamaan, kemitraan dan kepercayaan.

Proses rembug desa antara pemerintah desa, BPD dan unsur-unsur masyarakat sipil berlangsung secara dinamis, sekaligus membuahkan sejumlah pelajaran berharga. Rencana strategis desa yang dibuat secara partisipatif berhasil dirumuskan oleh desa-desa penelitian kami. Melalui proses itu juga, pemerintah desa menyampaikan komitmennya untuk bertindak secara terbuka dan bertanggungjawab dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan desa. Demikian juga, tuntutan masyarakat juga terakomodir, misalnya dalam bentuk munculnya APBDes yang lebih responsif kepada kebutuhan berbagai elemen masyarakat. Beberapa desa mulai merumuskan APBDes yang tidak lagi terkonsentrasi pada pembangunan fisik desa, tetapi juga dialokasikan untuk pengembangan ekonomi produktif masyarakat.

Kegiatan lain yang kami tempuh adalah melakukan asistensi teknis terhadap pemerintah desa, BPD maupun kelompok-kelompok masyarakat.

Sampai sekarang kami tetap melakukan monitoring dan evaluasi terhadap perjalanan demokratisasi desa di desa-desa penelitian kami.

Penutup

Tema mendemokraskan demokrasi desa berarti melakukan revitalisasi pengalaman demokrasi desa yang sudah mengalami kehancuran, sekaligus mendorong konsolidasi benih-benih demokrasi yang sudah ditaburkan selama era reformasi. Gagasan demokratisasi desa tentu dimaksudkan untuk menjawab kemerosotan demokrasi desa, sekaligus sebagai alternatif atas tata pemerintahan desa yang otokratis dan tidak berpihak pada kedaulatan rakyat di sepanjang Orde Baru, serta memperkuat pelajaran dan pengalaman desa berdemokrasi selama lima tahun terakhir.

Kami yakin bahwa demokratisasi desa merupakan agenda strategis pembaharuan desa, terutama di sektor *governance*, yakni relasi antara pemerintah, institusi lokal dan rakyat desa. Di setiap kesempatan kami selalu menegaskan bahwa desa harus “dibela” dengan desentralisasi, tetapi juga harus “dilawan” dengan demokrasi. Desentralisasi kita gunakan untuk membela desa yang marginal, dan demokrasi digunakan untuk melawan desa yang otokratis. Demokrasi bakal membawa negara lebih dekat ke rakyat desa, sekaligus membuat akses rakyat kepada negara semakin dekat. Tanpa demokrasi, desentralisasi dan otonomi desa hanya akan memindahkan korupsi, sentralisme dan elitisme ke desa. Sebaliknya, demokrasi tanpa desentralisasi hanya akan membuat jarak yang jauh antara negara dan masyarakat.

Pertama, demokratisasi desa hendak membuat pemerintah desa lebih akuntabel, transparan dan responsif dalam mengelola kebijakan dan keuangan desa. Kalau prinsip-prinsip ini tidak ada di desa, maka kebijakan dan keuangan desa akan berjalan apa adanya secara rutin, atau malah bisa terjadi kasus-kasus bermasalah yang merugikan rakyat desa. Sudah banyak contoh membuktikan bahwa kepala desa bermasalah dan akhirnya digulingkan oleh rakyatnya sendiri karena tidak ada demokrasi di desa. Dengan demikian, demokrasi merupakan kekuatan baru untuk pembaharuan pemerintahan desa agar pengelolaan barang-barang publik desa (jabatan, kebijakan, keuangan, sumberdaya alam, dan lain-lain) dikelola dengan baik untuk kepentingan rakyat.

Kedua, demokrasi bakal membuka ruang bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah desa maupun pemerintah yang lebih tinggi. Aspirasi adalah fondasi keadulatan rakyat yang sudah lama diamanatkan dalam konstitusi. *Ketiga*, demokrasi menjadi arena untuk mendidik mental dan kepribadian rakyat agar mereka lebih mampu, mandiri, militan dan mempunyai kesadaran kritis tentang pengelolaan barang-barang publik yang mempengaruhi hidup mereka. Pendidikan dan pembelajaran ini penting, mengingat masyarakat cenderung pragmatis secara ekonomi dan konservatif secara politik, akibat dari pendidikan politik yang kurang sehat dan pola pembangunan yang mengutamakan orientasi material. Kita pun bisa belajar dari keunikan India, sebuah negeri besar yang miskin dan demokratis. Orang India yakin betul bahwa demokrasi tidak mungkin menciptakan kemakmuran, tetapi demokrasi pasti menciptakan keadilan, demokrasi sangat berguna untuk

mendidik mental-karakter rakyat, dan membuat pemerintah lebih akuntabel pada rakyat.

Keempat, demokratisasi tentu merupakan upaya jangka panjang dan berkelanjutan untuk mendorong kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat desa. Dalam Pancasila sudah lama ditegaskan bahwa ketuhanan, kemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan (demokrasi) dan kesejahteraan-keadilan merupakan nilai-nilai dasar yang tidak bisa dipisahkan. Secara empirik, lemahnya kesejahteraan-keadilan selama ini terjadi karena miskinnya kerakyatan (demokrasi). Otoritarianisme yang konon diyakini secara global sebagai prakondisi politik (stabilitas politik) bagi pertumbuhan ekonomi, secara historis, hanya membuahkan kemakmuran yang semu dan timpang, artinya tidak seluruh lapisan masyarakat punya kesempatan untuk menikmati kemakmuran. Sebaliknya, secara filosofis dan teoretis, demokrasi memungkinkan proses identifikasi dan formulasi kebutuhan rakyat sehari-hari untuk ditransformasikan menjadi kebijakan yang berorientasi kepada rakyat, sehingga pada gilirannya proses ini akan mendongkrak kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat. Kita pun bisa belajar dari negeri-negeri lain. Negara yang demokratis belum tentu sejahtera, tetapi banyak negara yang mempunyai prestasi besar menciptakan kesejahteraan-keadilan secara stabil dan berkelanjutan adalah negara-negara yang berdemokrasi secara matang. Sebaliknya problem ketidakadilan dan ketimpangan sosial-ekonomi bisa terjadi karena tidak adanya demokrasi.

Kotak 10.2: Belajar "Good Governance" dari Desa Wiladeg

Oleh Widyo Hari Murdianto

UNDANG-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kontribusi yang positif bagi pengembangan demokratisasi di desa. Badan Perwakilan Desa sebagai parlemen desa membawa kehidupan politik baru. Desa, pada masa UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, menempatkan kepala desa sebagai aktor yang dominan di desa. Kepala desa selain bertindak sebagai eksekutif, juga berperan sebagai supradesa yang menjalankan kepentingan mereka di desa.

Dengan lahirnya UU Nomor 22/1999, kepala desa berbagi kekuasaan dengan Badan Perwakilan Desa (BPD). Posisi tawar-menawar antara kepala desa dengan BPD seimbang. Mekanisme checks and balances antara eksekutif (kepala desa) dengan legislatif (BPD) dapat dikembangkan. Sebagai parlemen desa, salah satu fungsi BPD adalah melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan sehari-hari yang dilakukan kepala desa beserta perangkatnya. Kepala desa sekarang harus benar-benar memperhatikan suara BPD karena mereka adalah representasi rakyat desa.

Namun, tidak jarang pula di desa dikembangkan pola kontrol yang melibatkan partisipasi rakyat desa. Keterlibatan rakyat ini dalam rangka meningkatkan pendewasaan warga desa di bidang politik. Bukan berarti meminimalkan peran BPD. Mekanisme kontrol oleh BPD sebagai institusi formal di desa tentu berbeda dengan rakyat desa. BPD meminta pertanggungjawaban kepala desa sesuai dengan peraturan yang mengaturnya.

Rakyat desa dapat meminta pertanggungjawaban kepala desa melalui apa yang disebut dengan rapat umum warga. Salah satu desa yang dapat dijadikan contoh dalam memadukan kontrol terhadap pertanggungjawaban kepala desa adalah Desa Wiladeg, Kecamatan Karangmojo, Kabupaten Gunungkidul, Daerah Istimewa Yogyakarta. Desa Wiladeg berpenduduk kurang lebih 4807 jiwa. Seperti kebanyakan desa di Gunungkidul, warga Desa Wiladeg banyak yang pergi merantau luar desa, khususnya ke Jakarta.

Bersih desa

Laporan pertanggungjawaban Kepala Desa Wiladeg, selain kepada BPD juga langsung kepada rakyat setiap tahun melalui mekanisme rapat umum warga (RUW). RUW biasanya dilaksanakan setiap tahun sekali dengan mengambil kegiatan ritual budaya bersih desa. Budaya bersih desa sebenarnya sebagai ungkapan rasa syukur rakyat desa kepada Tuhan atas berkat-Nya yang memberikan hasil bumi yang melimpah. Budaya bersih desa di Wiladeg ini pada dasarnya merupakan budaya yang turun-temurun, yang telah ada sejak berdirinya desa tersebut. Acara ritual bersih desa ini berisi laporan kepala desa kepada rakyat tentang hasil bidang pertanian, termasuk kemajuan dan kendalanya. Namun, sesuai perubahan masyarakat, kegiatan bersih desa sekarang, selain dijadikan sebagai upacara ritual budaya sesuai dengan kearifan lokal, juga di dalamnya dijadikan RUW.

Dalam RUW, Kepala Desa Wiladeg menyampaikan pertanggungjawaban langsung terhadap rakyat dengan cara melaporkan pelaksanaan program pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Dalam acara pertanggungjawaban langsung itu, kepala desa tidak melayani pertanyaan tentang pelaksanaan program yang dilaksanakan dari rakyat yang hadir. Soalnya, kepala desa sudah melakukan anjingsana kepada rakyat di tiap pedusunan untuk mendengarkan masukan, bahkan kritikan tentang pelaksanaan program pemerintahan desa. Kalau ada masukan dari rakyat dalam RUW itu, maka masukan tersebut dibawa dan dibahas dalam rapat desa sebagai rapat koordinasi yang melibatkan semua perwakilan pedusunan yang ada melalui kepala dusunnya

Format pertanggungjawaban Kepala Desa Wiladeg yang dilakukan secara terbuka, dengan melibatkan institusi formal (BPD) dan partisipasi rakyat desa, sebenarnya merupakan gambaran secara tidak langsung dari perwujudan pelaksanaan tata pemerintahan yang baik (good governance) di desa. Rakyat desa dengan segala kepolosan dan ketulusannya memberikan contoh bagaimana proses politik dapat dibangun tanpa menimbulkan gejolak serta tanpa ada yang merasa dikalahkan.

Sumber: *Kompas*, 9 Agustus 2003.

Bab 11

Menjadi Pelopor Pembaharuan Desa

Pembaharuan desa, sekali lagi, membutuhkan pembaharuan ilmu pengetahuan (konsep dan cara pandang), perubahan kebijakan pemerintah, serta gerakan masyarakat sipil maupun gerakan organisasi-organisasi rakyat. Sejauh ini, adalah kalangan NGOs (bermula dari Yogyakarta) yang menjadi pelopor pemikiran dan gerakan pembaharuan desa. Mereka melakukan penelitian empirik, menggelar pendidikan kritis bagi masyarakat, memfasilitasi pengorganisasian masyarakat, membuka ruang-ruang pembelajaran, melakukan diseminasi wacana dan pemikiran, serta mendorong perubahan kebijakan pemerintah. Sebagian kecil akademisi perguruan tinggi (untuk tidak menyebut perguruan tinggi secara kelembagaan) ikut terlibat mendukung gerakan NGOs itu. Demikian juga lembaga-lembaga internasional (GTZ, Ford Foundation, Perform USAID, CSSP USAID, Bank Dunia, PGRI, dan lain-lain) yang terlibat mendukung kerja-kerja riset-advokasi NGOs. Pada saat yang sama, di era baru muncul gerakan-gerakan masyarakat bawah yang hendak mendorong perubahan, misalnya lahirnya Forum Warga, Forum Masyarakat Sipil di banyak kabupaten, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, Asosiasi Pemerintahan Desa Seluruh Indonesia, Asosiasi Badan Perwakilan Desa Seluruh Indonesia, dan masih banyak lagi.

Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa (STPMD) “APMD” tentu tidak ingin ketinggalan kereta pembaharuan itu. Kami hendak memperkuat posisi dan peran sebagai pelopor pembaharuan desa untuk merespons masalah, tantangan dan dinamika desa. Apa dan bagaimana STPMD “APMD” mengambil peran itu? Sebagai sebuah perguruan tinggi, STPMD “APMD” akan memainkan peran sebagai pelopor pembaharuan desa dengan berbasis pada *khittah* kami, yakni pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat.

Pendidikan

Pendidikan merupakan *khittah* pertama STPMD “APMD”. Sudah sekian lama kami menyelenggarakan pendidikan yang berorientasi pada desa, yang membuahkan hasil ribuan lulusan berpredikat sebagai “Kader Pembangunan Masyarakat Desa”, yang secara khusus masuk ke sektor birokrasi pemerintah. Ada ribuan alumni kami yang tersebar sebagai aparat di kantor/instansi yang mengelola pembangunan/pemberdayaan masyarakat desa (PMD). Ini merupakan “prestasi” kami, tetapi sekaligus juga menjadi “tantangan” kami? Mengapa kami sebut tantangan? Kami sudah banyak memasok aparat PMD, tetapi pada saat yang sama desa malah tidak berdaya. Pihak luar bisa menilai, jangan-jangan STPMD “APMD” justru terlibat memproduksi ketidakberdayaan masyarakat desa karena mencetak banyak aparat PMD. Problem ini bisa terjadi jangan-jangan karena kekeliruan paradigma, orientasi dan proses belajar-mengajar di STPMD “APMD”. Kalau kami bersikap defensif dan apologis, maka kami menganggap bahwa ketidakberdayaan masyarakat desa karena problem struktural, karena kekeliruan paradigma dan kebijakan pemerintah, dan alumni

STPMD “APMD” hanya sebagai bagian kecil dari raksasa birokrasi pemerintah yang tidak memberdayakan masyarakat desa. Dengan kalimat lain, problem ketidakberdayaan masyarakat bukan karena alumni dan kiprah STPMD “APMD”, melainkan karena kebijakan pemerintah. Kalau jawaban kami yang keluar seperti itu, maka ada kritik lain yang muncul: “Alumni STPMD “APMD” berarti tidak mampu berbuat banyak ketika menyaksikan pemerintah melancarkan kebijakan yang memperdaya masyarakat desa. Jangan-jangan alumni STPMD “APMD” sangat konservatif, mengikuti arus dan tidak kritis dalam memainkan peranannya sebagai kader PMD”.

Kami berpikir ulang secara serius menghadapi kritik itu. Dalam konteks ini, kebijakan pemerintah memang keliru, tetapi di sisi lain, kami juga harus bertanggungjawab dan melakukan refleksi terhadap pendidikan kami yang telah menghasilkan ribuan kader PMD. Selama lima tahun terakhir kami melakukan dialektika untuk melakukan refleksi terhadap proses dan hasil pendidikan kami. Lantas kami membuahkannya beberapa cacatan kritis sebagai modal awal untuk melakukan pembaharuan. Sebagai contoh, dulu kami menempatkan kebijakan pemerintah sebagai *given* yang harus diterima dan dilaksanakan secara *taken for granted*. Proses pendidikan kami tidak melakukan kajian secara kritis terhadap konteks, proses, substansi, maupun dampak dan risiko kebijakan terhadap masyarakat. Contoh yang paling konkret, kami tidak mempunyai hasil-hasil kajian kritis terhadap UU No. 5/1979, sebuah undang-undang yang menghancurkan eksistensi desa.

1. Pembelajaran yang Bermakna

Pendidikan adalah mandat utama perguruan tinggi, termasuk STPMD "APMD". Setiap perguruan tinggi mengangungkan doktrin Tridarma (pengajaran, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat), yang secara normatif digerakkan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, mendukung agenda pembangunan, dan mengamalkan ilmu pengetahuan untuk kepentingan masyarakat luas. Doktrin ini terekam secara kuat dalam memori setiap civitas akademika dan menghiasi lembaran-lembaran regulasi pemerintah maupun statuta setiap perguruan tinggi.

Tetapi praktik Tridarma tidak seindah doktrinnya. Sudah terlalu banyak kritik yang dialamatkan pada involusi dan kegagalan perguruan tinggi. Diantara sekian banyak kritik terhadap sistem dan kualitas lulusan dunia pendidikan Indonesia mutakhir, hanya sedikit yang melihat akar persoalan mengapa sekolah atau pendidikan formal, dari TK hingga Universitas, tak lebih hanya menambah limbah lulusan. Salah satu koreksi substansial itu bahwa aplikasi pengajaran ternyata belum cukup mampu meningkatkan kapasitas intelektual

peserta didik. Setiap perguruan tinggi umumnya terjerembab pada tradisi pengajaran yang tidak mencerdaskan.

Pendidikan selalu direduksi sebagai proses pengajaran atau transfer pengetahuan, dan sedikit banyak dilakukan juga indoktrinasi untuk membentuk warga negara yang patuh seperti dibayangkan oleh Bertrand Russel. Lebih sempit lagi, karena sindrom pembangunanisme (*developmentalisme*), pendidikan dimanipulasi sebagai sarana pendukung pembangunan, yang secara jelas dirumuskan dalam konsep *link and match*. Ini justru berbeda jauh dengan konsep pendidikan nasional yang dirumuskan dalam UU di atas, karena *link and match* hendak mereduksi pendidikan hanya untuk membawa peserta didik “siap kerja”. Ternyata konsep itu memang menuai badai kritik dari berbagai kalangan. “*Link and match* itu strategi yang sangat picik, yang hanya melihat kehidupan seperti pabrik-pabrik, dengan kotak-kotak jabatan”, demikian sebuah kritik dari Umar Kayam.

Karena pendidikan di Indonesia dimengerti sebagai pengajaran, maka institusi-institusi pendidikan formal menjadi sangat penting peranannya. Perguruan tinggi sebagai sebuah institusi pendidikan formal mau tidak mau juga memainkan peran dalam bidang pengajaran, bukan pendidikan. Pola pengajaran di perguruan tinggi bersifat terpola, terencana dan terprogram, yang umumnya disiapkan secara matang untuk “mencetak” lulusan yang siap kerja.

Dalam waktu yang cukup lama, pendidikan kita tak ubahnya sekadar mimbar ‘indoktrinasi’ yang menempatkan pengajar sebagai “dewa” yang harus disembah serta dipatuhi. Mereka yang berdiri di depan kelas, apakah itu guru atau dosen, dianggap dan menganggap dirinya paling tahu serta pasti benar tentang segala hal. Peserta didik diperlakukan seperti ‘disket’ yang siap diformat dan dicekoki materi apa saja sesuai tafsir kebenaran sang dewa. Metode pengajaran sangat-sangat linier. Kesempatan dialog hanya diberikan pada menit-menit akhir pertemuan. Suasana ruang belajar kian jauh dari prinsip dan falsafah pendidikan. Materi belajar yang diketengahkan dan ditransfer tidak berada pada posisi yang adil, bahkan meminggirkan potensi asasi manusia. Ceramah dan kuliah kurang relevan dengan konteks kasus-kasus aktual sebagai suatu fenomena bahwa telah terbentang sebuah jarak antara yang disebutkan dalam teori dengan kenyataan sesungguhnya. Pendidikan mengalami disfungsi ketika peserta didik tak memiliki kapasitas yang berarti dalam membangun ide-ide kreatif sebagai alternatif pilihan atas persoalan-persoalan mereka. Pengajaran gagal menyemai gagasan-gagasan intelek dan kritis sebagai modal besar eksistensi manusia.

Pendidikan bukan semata-mata sebagai upaya transfer pengetahuan kepada peserta didik untuk memupuk ilmu pengetahuan dan intelegensia. Lebih dari itu, pendidikan dan proses pembudayaan dan pemberdayaan secara berkelanjutan untuk membangun manusia terpelajar dan beradab (*educated and civilized human being*). Dengan demikian, pendidikan bisa dimaknai sebagai proses humanisasi individu yang berlangsung di dalam lingkungan hidup

keluarga dan masyarakat yang beradab, kini dan masa depan (HAR Tilaar, 2000). Dengan kalimat yang penuh semangat, Paulo Friere (1972), mengatakan bahwa pendidikan adalah proses humanisasi dan pembebasan kaum tertindas dari struktur atau sistem yang melakukan penindasan.

Pendidikan berarti pembelajaran, pembelajaran bukanlah pengajaran. Demikian tutur Andrias Harefa (2000). Pendidikan, diambil dari kata Latin *educare*, yang berarti “menggiring keluar”. Yang “digiring keluar” adalah diri dan potensi pembelajar itu sendiri. Pendidikan atau proses pembelajaran itu sendiri merupakan proses informal, sehingga tidak ada dan tidak mungkin ada pendidikan formal. Yang bersifat formal adalah pengajaran, yakni proses transfer pengetahuan atau usaha mengembangkan dan mengeluarkan potensi intelektualitas dari dalam diri manusia.

Pemaknaan seperti itu boleh dibilang “ideal”. Tetapi pemaknaan pendidikan memang bermacam-macam. Setiap orang bisa memaknai pendidikan sesuai dengan kepentingan politiknya. Di Indonesia, pendidikan lebih dikenal sebagai upaya mencerdaskan kehidupan bangsa. Meski sistem pendidikan nasional sangat kacau balau, UU Pendidikan Nasional setidaknya secara normatif telah menegaskan bahwa pendidikan nasional bertujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia seutuhnya, membentuk manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, sehat jasmani dan rohani, berkepribadian yang mantap dan mandiri, serta memiliki rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.

Kami meyakini bahwa pendidikan merupakan wahana bagi pesertanya untuk mengenali potensi kemanusiaan yang melekat dalam dirinya. Sehingga tujuan pendidikan, paling tidak, harus mampu membangkitkan daya kritis yang terarah pada pencerahan atau penyadaran tentang diri dan lingkungan. Ilmu pengetahuan membantu manusia menemukan esensi kesejatian internal dan lingkungannya, sehingga mampu merespon berbagai gejala dan persoalan yang datang kepadanya secara proaktif. Dengan begitu, pendidikan tak lagi dimaknai sebatas transfer pengetahuan secara linier dengan hanya mengandalkan teori-teori usang yang telah ketinggalan, tapi pendidikan lebih bermakna sebagai proses pembelajaran bersama, baik dosen maupun mahasiswa, dengan visi dan prinsip dasar pada terwujudnya pencerahan serta kesadaran kritis.

Keyakinan tentang esensi pembelajaran ini akan menyelimuti suasana belajar di Kampus Pembangunan. Sebab pembangunan pada dasarnya juga merupakan pencerahan dan

penyadaran. Sebagai lembaga pendidikan yang memiliki komitmen kuat kepada pemberdayaan, maka proses pembelajaran menjadi suatu pilihan yang strategis untuk memacu kapasitas intelektual dan keterampilan mahasiswa dalam mengawal sekaligus sebagai aktor perubahan. Pembangunan harus dimulai dari kepala. Dan itu hanya dimungkinkan dengan penyadaran melalui proses pembelajaran.

Pembelajaran menempatkan semua pihak yang terlibat di dalamnya untuk saling berbagi, saling koreksi dan memainkan peran secara seimbang. Inilah esensi pendidikan yang sesungguhnya; belajar mendengarkan, memahami dan memaknai sesuatu. Semua bebas mengungkapkan apa yang dilihat dan dirasakan. Pembelajaran diharapkan bermuara pada peningkatan kesadaran yang dicapai dari setiap proses yang berlangsung. Prinsip pembelajaran ini nantinya juga diharapkan diaplikasikan oleh lulusan Kampus Pembangunan dalam menyadarkan masyarakat.

Jika selama ini, proses transfer pengetahuan kurang dapat memancing 'gairah' dan animo mahasiswa untuk menggali potensi berpikirnya, maka pembelajaran baru memfasilitasi kebutuhan itu. Dalam konteks STPMD "APMD", metode fasilitasi semacam ini sangat berguna. Sebab di Kampus Pembangunan, kami berproses bersama teman-teman mahasiswa yang sangat heterogen, baik dari latar belakang asal daerah maupun kemampuan intelektualnya. Kita membayangkan keadaan ini ketika kita berhadapan dengan motivasi dan persepsi masyarakat dalam rangka pembangunan. Masyarakat diajak mengarungi alam pembelajaran agar mereka menjadi paham esensi pembangunan yang hakiki. Masyarakat harus diyakinkan bahwa pembangunan pun sebagai bagian dari proses pembelajaran dalam ruang kehidupan nyata.

Agar memiliki kapasitas dalam menyadarkan masyarakat, mahasiswa harus sudah sadar lebih dulu. Sangat tidak masuk akal jika nanti mahasiswa yang dianggap oleh masyarakat sebagai orang yang mempunyai kapasitas dan keterampilan dalam pembangunan, ternyata ia sendiri belum bebas atau belum sadar. Prinsip pembelajaran juga terarah pada upaya membebaskan manusia dari ketidakberdayaan diri menuju kedewasaan. Metode perkuliahan kemudian

dirancang sedialogis mungkin dengan mengembangkan komunikasi multi arah yang kaya warna. Di Kampus Pembangunan, kami menyebutnya sebagai pembelajaran baru.

Prinsip pembelajaran yang membebaskan menjadi semakin relevan ketika dikaitkan dengan semua program studi yang dikembangkan di STPMD “APMD” yang menjadikan pemberdayaan dan pencerahan masyarakat, khususnya masyarakat lokal, sebagai fokus utama kajian. Dalam konteks ini, pemberdayaan merupakan proses belajar bersama dengan semangat saling percaya dan saling menghargai. Hal ini juga relevan dengan gelombang demokratisasi yang menginginkan adanya keterbukaan dalam melakukan aksi pemberdayaan. Jika pemberdayaan harus dimulai dari kepala, maka pembelajaran sedapat mungkin dilandasi pula dengan sikap menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan.

Pembelajaran memberikan kesempatan yang lebih besar kepada semua orang yang terlibat di dalamnya. Ruang penempatan diri atau aktualisasi potensi itu tidak dijumpai dalam proses pengajaran selama ini. Meski metode dalam pembelajaran menempatkan aspek substansial sebagai prioritas, tapi bukan berarti ia mengabaikan aspek hubungan dan proses. Pada sisi hubungan, pembelajaran memproyeksikan dosen sebagai fasilitator yang bertugas menata jalannya alih ilmu pengetahuan dan membingkai pemikiran-pemikiran dari mahasiswa yang masih variatif. Fasilitator hanya mengatur agar diskusi tidak berlangsung secara dominatif. Bahkan dosen pun juga dituntut terampil dan taktis melipat (*mapping*) berbagai isu relevan yang telah mengemuka di dalam kelas. Kebebasan akademik menjadi lebih bermakna. Hubungan seperti ini, secara tidak langsung, akan bermuara pada penciptaan komunitas akademik yang setara, saling menghargai dan percaya, dilandasi komitmen dengan semangat kebersamaan.

Semangat pembelajaran mengilhami dan memberi inspirasi bagi mahasiswa dalam menerapkan program dan aksi pemberdayaan di tingkat yang lebih nyata, yakni di ruang kehidupan masyarakat. Masyarakat sebagai bagian dalam pemberdayaan sekaligus menempatkan mereka berada pada peran yang strategis. Peran mereka tidak hanya dilibatkan dalam mengungkapkan kebutuhan saja, tetapi kepada mereka juga pembaharuan yang telah diraih kemudian dirawat. Kenyataan bahwa persoalan pembangunan masyarakat sangat kompleks bukan berarti tidak ada peluang untuk dipecahkan. Tapi, persoalan menuntut syarat dalam menemukan jalan keluarnya.

Aplikasi dalam proses pembelajaran disiapkan agar para lulusan memiliki kemampuan menjadi *problem solver* dalam dinamika pembangunan. Dalam

pembelajaran baru, misalnya, mata kuliah yang memiliki bobot 3 sks berdurasi sekitar 150 menit setiap kali pertemuan, tidak lagi dihabiskan semua hanya dengan ceramah linier saja. Kami berkeyakinan bahwa transfer ilmu dan pengetahuan mungkin cukup 50 menit saja (senilai 1 sks). Sedangkan 100 menit lainnya dapat digunakan untuk penugasan-penugasan atau diskusi. Dengan demikian mahasiswa terbiasa dengan inisiatif dalam mensikapi kebutuhan. Selain itu, mahasiswa juga bisa memanfaatkan waktu untuk membaca, menulis dan belajar secara mandiri, termasuk bergaul dengan masyarakat luas. Metode pembelajaran seperti ini berarti tidak menganggap bahwa mahasiswa adalah “tong kosong” yang tak berisi apa-apa. Kami yakin, mereka cuma butuh sedikit diberi kepercayaan, dan mereka akan merawat dan mengasah kemampuannya.

2. Kurikulum yang Relevan

Kurikulum merupakan roh pendidikan dalam sebuah perguruan tinggi. Kurikulum ibarat sebuah mobil adalah mesinnya pendidikan. Dalam mengembagkan kurikulumnya STPMMD tidak bisa terlepas dari regulasi pemerintahnya yang melingkupinya. Perubahan dari kurikulum 1994 ke kurikulum 2000 membawa pergeseran-pergeseran yang cukup berarti dalam penyelenggaraan pendidikan di perguruan tinggi. Dari aspek proses pembelajaran, kurikulum 1994 (K.1994) bertumpu pada pengajaran efektif atau transfer pengetahuan, maka K.2000 lebih menekankan pada pembelajaran seumur hidup sebagai *a Method of inquiry*. Pada K 1994 penyusun kurikulum adalah Ditjen Dikti, konsorsia, masukan PT, mengacu pada persentase kurnas, maka pada K.2000, penyusun kurikulumnya adalah Ditjen Dikti, PT, Industri, masyarakat dalam kurnas. Pada K 1994, penilaian kesahian kurikulum adalah Ditjen Dikti, maka pada K. 2000 ditambahkan evaluasi diri PT, masyarakat sebagai *stakeholders*.

Pada K. 1994 lebih berpijak pada penguasaan esensi materi, pemahaman isi substansi (*content-based approach*), maka K2000 menekankan pada penguasaan kemampuan dan kompetensi kerja lulusan di dalam pasar kerja nyata (*competent-based approach*). Dalam K. 1994 evaluasi keberhasilan belajar mahasiswa dilakukan dengan mengukur dan mengetahui tingkat pengertian dan pemahaman terhadap esensi dan substansi yang diberikan dosen. Dalam K.2000 yang menempatkan PT sebagai komunitas intelektual, maka haruslah menghasilkan *intellectual capital* (bukan *intellectual rabbish*) yang berkualitas dalam proses *learning* yang telah dijalaninya. Celaknya masih banyak PT yang mengaplikasikan konsep *teaching*. Klein (1998) mamaknai *learning* sebagai akuisisi ketrampilan dan keilmuan yang berimplikasi pada kemampuan untyuk menghasilkan karya nyata. Dengan kata lain, dalam konsep *learning*, si pembelajar mendapatkan pengetahuan, keahlian, kemahiran, dan segenap aspek yang dipelajarinya, serta dapat menerapkan dan mengartikulasikannya dalam tindakan dan kehidupan nyata di masyarakat (Oelin Marliyantoro, 2004).

Perubahan tersebut tentu mempunyai implikasi bagi kurikulum di STPMMD “APMD”. Kami menyebutnya kurikulum yang relevan, yaitu kurikulum yang relevan dengan perkembangan ilmu pengetahuan, konteks empirik dalam masyarakat, kebutuhan-kebutuhan pengembangan pengetahuan, dan relevan dengan kompetensi mahasiswa yang hendak kami kembangkan. Dengan

dukungan Ford Foundation kami melakukan agenda-agenda perubahan kurikulum. Kurikulum STPMD'APMD' yang mendasarkan diri pada K.1994 disesuaikan dengan kurikulum 2000. Kurikulum 1994 yang diberlakukan di APMD kurang memberikan perhatian terhadap matakuliah yang berbasis lokal termasuk di dalamnya desa, maka berdasarkan K.2000 kurikulum STPMD'APMD' lebih menitikberatkan pada aspek materi-materi yang berbasis lokal. Hal ini bisa terjadi karena berdasarkan kurikulum 2000 ini Perguruan tinggi diberi kesempatan untuk mengembangkan materi-materi lokal sebesar 80%. Perubahan kurikulum ini memberikan peluang bagi STPMD'APMD' untuk ikut serta terlibat dalam pembaharuan desa. Mata kuliah-mata kuliah yang ada di Program D-3, Jurusan Ilmu pemerintahan, Jurusan Ilmu Komunikasi, dan jurusan ilmu pemerintahan mengalami perubahan-perubahan orientasi.

Program Studi Pembangunan Masyarakat Desa (PMD) D-3 sebagai cikal bakal berdirinya STPMD'APMD' pada awalnya lebih mengarahkan lulusan untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Namun karena perubahan dan perkembangan dinamika penyelenggaraan negara dan regulasi sekarang, lulusannya harus juga mampu untuk mengembangkan diri sebagai tenaga lapangan, penyuluh, peneliti, pendamping masyarakat atau bekerja di Lembaga-lembaga Swadaya Masyarakat. Visi baru Program D-3 adalah "terwujudnya" sumber daya manusia yang terpercaya dalam mengelola pembangunan masyarakat desa". Sedangkan misi besarnya adalah mewujudkan sistem pendidikan dan pengajaran yang efektif dan efisien, profesional, manusia, demokratis serta berkeadilan. Sedangkan tujuannya adalah menghasilkan tenaga ahli madya dan praktisi yang terpercaya dalam mengelola pembangunan (pemberdayaan) masyarakat desa.

Penyelenggaraan pendidikan diploma tiga berorientasi pada pengembangan ketrampilan praksis. Kurikulum yang dirancang disesuaikan dengan kebutuhan lokal (desa) dan diperkaya dengan analisis-analisis kasus. Pembelajarannya dengan menggunakan model andragogi untuk memperkuat pedagogi. Mata kuliah-mata kuliah baru mulai diberlakukan sejak tahun akademik 2003/2004. Matakuliah-matakuliah baru ini dimaksudkan tidak sekedar merespon kebutuhan adanya perubahan kurikulum namun juga dilandasi untuk terlibat dalam pemberdayaan masyarakat khususnya masalah pembaruan desa. Matakuliah-matakuliah baru ini dirancang untuk lebih aplikatif dan spesifik untuk mengkaji problematika pedesaan. Disamping itu juga dalam rangka untuk membekali mahasiswa agar memiliki kemampuan menyusun agenda aksi dalam pembangunan (pemberdayaan) masyarakat desa. Matakuliah baru tersebut meliputi: metode penelitian pedesaan, masalah-masalah sosial dalam pembangunan pedesaan, demografi, sosiologi pedesaan, geografi desa, psikologi sosial, metode pembangunan masyarakat, pembangunan pertanian, teknologi pedesaan, kesehatan keluarga, perencanaan pembangunan, teknik penyuluhan dan fasilitasi, manajemen proyek, teknik memimpin, kewirausahaan, metode pekerjaan sosial, pengembangan lembaga kemasyarakatan dan pengembangan lembaga ekonomi kerakyatan dan Pratikum. Program studi D-3 ini memiliki komitmen kuat terhadap upaya-upaya peningkatan kapasitas sumber daya manusia (dosen, mahasiswa, masyarakat) dalam merancang, mengorganisasikan, menggerakkan, memonitor dan mengevaluasi pembangunan

(pemberdayaan) masyarakat desa. Diharapkan Program PMD D-3 kedepan dapat dipercaya berbagai pihak untuk menjadi mitra dalam pemberdayaan masyarakat desa.

Kurikulum Ilmu Sosiatri (Pembangunan Sosial) dibangun atas dasar pengalaman praksis dan akademik untuk menjawab tantangan kebutuhan internal dan eksternal (pemerintah-swasta), baik pada tingkat lokal, regional maupun nasional. Kurikulum juga dirancang untuk menghasilkan keluaran dengan kompetensi dan kapasitas unggul dalam kekhasannya, yaitu kuatnya komitmen akademik dan sosial untuk masyarakat lokal. Metode perkuliahan disajikan secara andragogis, sehingga partisipasi peserta didik maksimal. Disamping itu kuliah klasikal, juga dilaksanakan pelatihan teknik fasilitasi dan analisis sosial, pratikum lapangan dan kuliah umum untuk praktisi (pemerintah, swasta dan NGOs). Kurikulum dan silabi dibangun oleh pengajar dengan kualifikasi pendidikan S-2 (sebesar 90%) dan S-3, lulusan PT dalam negeri maupun luar negeri. Kurikulum sosiatri juga mengalami perubahan seiring dengan adanya perubahan kurikulum dari kurikulum 1994 ke kurikulum 2000 yang memberikan perhatian 80 % untuk materi lokal. Adapun materi-materi perkuliahan jurusan Ilmu Sosiatri seperti: masalah agraria dalam pembangunan, lembaga sosial, rehabilitasi sosial, pengembangan teknologi pedesaan, perbandingan pembangunan masyarakat, kewirausahaan, wanita dan keluarga, tata desa Indonesia. Perubahan kurikulum yang dilakukan oleh jurusan ilmu sosiatri ini dalam rangka mengawal reformasi dengan membangkitkan kembali modal sosial, baik berupa institusi lokal, kepemimpinan lokal, tradisi, norma-*value*, *local-wisdom and knowledge* dan lainnya sebagainya penganyam dan basis eksistensi sosial-budaya-ekonomi-politik secara integratif. Dengan kata lain diperlukan revitalisasi kelompok basis sebagai media pemberdayaan masyarakat.

Program studi Ilmu Komunikasi pada awalnya memilih konsentrasi studi pada studi penerangan. Dengan studi penerangan, jurusan ilmu komunikasi bermaksud lulusannya agar memiliki kompetensi di bidang komunikasi untuk mendukung suksesnya pembangunan masyarakat. Namun pada tahun 1990-an ketika pemerintah mengeluarkan kebijakan tentang kurikulum nasional atau disingkat Kurnas, maka sebagai bentuk penyesuaiannya Jurusan Ilmu Komunikasi mengubah program studinya menjadi Program studi Ilmu Komunikasi. Kurikulum pun di ubah menjadi lebih umum dan tidak berbeda jauh dengan kurikulum program studi Ilmu Komunikasi di seluruh Indonesia. namun yang menjadi kajian Program Studi Ilmu Komunikasi DI STPMD "APMD" lebih ditekankan untuk pemberdayaan masyarakat. Berbagai studi dan aksi yang dilakukan dimaksudkan untuk untuk memperkuat posisi rakyat yang lemah dalam proses komunikasi di masyarakat. Adapun visi Program Studi Ilmu Komunikasi adalah mengembangkan komunikasi alternatif dan transformatif yang berpihak pada masyarakat. Sedangkan misinya adalah: 1) mengembangkan studi dan aksi komunikasi alternatif bagi pemberdayaan masyarakat; 2) Mengembangkan Sumber daya manusia yang memiliki berbagai ketrampilan komunikasi sehingga mampu mengembangkan diri, organisasi, dan lingkungan masyarakatnya.

Kurikulum yang dirumuskan untuk mewujudkan misi dan visi tersebut dijabarkan dalam beberapa mata kuliah antara lain: Pengantar Pembangunan masyarakat, Teori pembangunan masyarakat, teori komunikasi; sosiologi komunikasi; psikologi komunikasi; komunikasi massa; komunikasi pembangunan; komunikasi lintas budaya; komunikasi komunitas dan media komunitas; kapita selekta komunikasi, analisis dampak teknologi komunikasi. Selain itu untuk menunjang agar mahasiswa memiliki ketrampilan di bidang komunikasi juga diberikan kuliah-kuliah yang sifatnya praktis-teknis, semacam: teknik fasilitasi; *public speaking*; teknik negosiasi; dasar-dasar penulisan ilmiah populer; teknik peliputan dan penulisan berita, fotografi, produksi media-cetak, Humas dan lain sebagainya. Program studi Ilmu Komunikasi ke depan perlu semakin mengembangkan diri dalam studi dan aksi untuk memperkuat posisi masyarakat yang lemah dalam proses komunikasi, mengembangkan berbagai strategi komunikasi sosial yang dapat membebaskan rakyat dari kecenderungan menjadi obyek komunikasi; menumbuhkan kesadaran kritis masyarakat dalam bermedia; mampu mengupayakan terciptanya ruang-ruang publik bagi rakyat, dan berbagai upaya lainnya.

Sedangkan kurikulum Program Studi Ilmu Pemerintahan STPMD "APMD" pada awalnya masih diwarnai dengan pendekatan legal-formal, administratif dan *state oriented*, yang dimaksudkan untuk mempersiapkan tenaga-tenaga administrasi pemerintahan. Pada tahun 1990 ketika masih berlaku dengan kurikulum 1994 orientasi dan kurikulum IP masih berpijak pada ketiga bidang, yaitu pemerintahan, administrasi dan politik. Namun memasuki adanya beberapa perubahan paradigma dalam kajian ilmu politik, yang semula *state centered* ke *society centered* dan adanya beberapa perubahan regulasi di bidang pendidikan dengan keluarnya kurikulum 2000, maka kurikulum Program Studi Jurusan Ilmu Pemerintahan STPMD "APMD" mengalami beberapa perubahan ataupun reformasi. Perubahan kurikulum tahun 2000 yang memberi kesempatan Perguruan Tinggi untuk memasukan materi-materi lokal, membuat jurusan Ilmu pemerintahan mulai memikirkan kandungan lokal dalam kurikulumnya. Isu-isu kekinian seperti otonomi daerah, demokratisasi, desentralisasi, *good governance*, *civil society* memwarnai isi dari kurikulum baru Program Studi Ilmu Pemerintahan. Kurikulum yang baru lebih berpihak pada masyarakat yang hendak mengkaji relasi antara negara-masyarakat sipil dan masyarakat di tingkat lokal. Kurikulum baru ini lebih diorientasikan pada tata pemerintahan lokal. Seiring dengan adanya perubahan kurikulum tersebut, maka untuk memperkuat komitmen akademik dan sosial maka Jurusan Ilmu Pemerintahan menuangkan semuanya itu dalam sebuah visi dan misi. Adapun visi baru dari Program Studi Jurusan Ilmu Pemerintahan adalah menjadi katalisator yang unggul dan terpercaya dalam pembaruan dan tata pemerintahan lokal. Misinya adalah: 1) Menghasilkan lulusan yang memiliki kekhasan kapasitas dan kompetensi dalam bidang politik dan pemerintahan lokal; 2) mengembangkan karya-karya keilmuan yang relevan dan mempunyai kontribusi secara akademik dan sosial terhadap pembaruan tata pemerintahan lokal; 3) mengembangkan kemitraan strategis antar berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) pemerintahan lokal.

Kurikulum yang dirumuskan untuk mewujudkan visi dan misi Program Studi Ilmu Pemerintahan tersebut diformat untuk mempunyai relasi akademik dan sosial, yang diperlukan bagi mahasiswa untuk menjawab sejumlah tantangan. Dalam rangka untuk menjawab tantangan jaman tersebut kurikulum Program Studi Jurusan Ilmu Pemerintahan diarahkan pada dua konsentrasi keahlian. Pertama, politik lokal dan Pemerintahan Daerah., yang mengkaji proses politik dan peta kekuatan politik di daerah dan pengaruhnya terhadap pemerintahan daerah, mengkaji relasi ekonomi-politik antara pemerintah daerah, masyarakat sipil, masyarakat politik dan pasar, memberikan kontribusi bagi penguatan demokrasi lokal dan partisipasi masyarakat. Kedua, kebijakan dan manajemen pemerintahan daerah, yang mengkaji proses kebijakan dan pengelolaan pemerintahan daerah yang lebih efisien, efektif, akuntabel, transparansi dan responsif.

Penelitian dan Pengabdian

Selain pendidikan penelitian dan pengabdian adalah elemen tridharma perguruan tinggi yang tidak bisa ditinggalkan begitu saja. STPMD"APMD" sangat peduli bagi pengembangan penelitian dan pengabdian bagi dosen-dosennya. Perhatian di bidang penelitian ini dimaksudkan untuk membuka ruang bagi dosen untuk semakin kreatif dalam menuangkan gagasan dan ide-idenya. Sesuai dengan komitmen sebagai sebuah perguruan tinggi yang mempunyai komitmen terhadap pemberdayaan masyarakat lokal, maka tema penelitian dari para dosen diharapkan menyesuaikan dengan komitmen tersebut.

Secara kelembagaan bidang penelitian ini diwadahi oleh Pusat Penelitian dan Pengabdian pada masyarakat (P3M), Pusat Pembaruan Desa Berkelanjutan, dan Pusat Studi Masyarakat Indonesia Timur. Disamping itu secara finansial penelitian pemberdayaan masyarakat lokal selain dibiayai oleh lembaga, juga didukung dari Ford Foundation yang telah menginisiasi terjadinya penelitian mengenai dinamika good governance desa dan transformasi desa di beberapa desa di daerah Bantul, Kulonprogo, Gunungkidul dan Sleman.

Bidang pengabdian sebagai salah satu unsur tridharma perguruan tinggi di STPMD"APMD" tidak kalah pentingnya dengan unsur yang lain. Pihak lembaga memberikan perhatian yang cukup serius terhadap unsur pengabdian ini. Hal ini dapat dibuktikan bahwa dalam satu tahun pihak lembaga memberi support dana bagi dosen-dosen untuk melakukan pengabdian di masyarakat. Adanya pengabdian ini disatu pihak untuk mengembangkan pengetahuan di masyarakat, dilain pihak sebagai sarana untuk mendekatkan diri antara dunia perguruan tinggi dengan masyarakat, sehingga Perguruan Tinggi tidak menjadi "menara gading". Adapun agenda pengabdian yang dilaksanakan di STPMD"APMD" terwadahi dalam beberapa kegiatan.

Pertama, Kuliah Kerja Nyata (KKN). KKN ini pada dasarnya suatu kegiatan Tri Dharma Perguruan Tinggi yang dilakukan oleh mahasiswa dengan bimbingan dosen untuk memberikan pengalaman belajar kepada mahasiswa untuk bersama-sama dengan masyarakat merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi setiap program sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Pelaksanaan KKN ini dalam rangka pemberdayaan masyarakat sebagai wahana penerapan dan pengembangan ilmu pengetahuan. Program KKN biasanya

dirancang selama 40–60 hari. Adapun pelaksanaan KKN di STPMD”APMD” menganut 3 model, yaitu model KKN reguler, KKN mandiri, dan KKN khusus. KKN reguler merupakan KKN yang diselenggarakan secara terjadwal satu kali dalam setiap semester.

Jadwal waktu pelaksanaan dan Lokasi KKN ditentukan oleh Pusat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (P3M) STPMD “APMD”. Lama waktu melaksanakan kegiatan di lokasi 40 hari efektif. Peserta KKN dibagi dalam kelompok-kelompok, dan setiap kelompok ditempatkan dan menginap masing-masing dalam satu dusun yang telah ditetapkan. KKN Mandiri adalah KKN yang direncanakan dan dilaksanakan oleh mahasiswa secara mandiri dan individual, dibawah bimbingan dosen. Beberapa mahasiswa (maksimal 6 orang) dapat menempati 1 lokasi yang sama, tetapi masing-masing harus memiliki program kerja sendiri yang berbeda. Pemilihan lokasi, program kegiatan, dan jadwal waktu pelaksanaannya dapat direncanakan sendiri oleh mahasiswa, dan mahasiswa tidak wajib menginap di lokasi KKN. Lama waktu melaksanakan kegiatan kegiatan di lokasi minimal 30 hari efektif. Sedangkan KKN khusus adalah adalah KKN yang diselenggarakan khusus untuk mahasiswa program pendidikan khusus untuk mahasiswa yang sudah bekerja. Pola pelaksanaannya merupakan perpaduan antara KKN reguler dan KKN mandiri, dan kegiatan di lokasi dilaksanakan setiap 2 hari dalam 1 minggu yaitu pada hari sabtu dan minggu atau hari lain selama 2 bulan. Adanya 3 model ini sebagai usaha dari pihak P3M agar KKN sebagai wahana pengabdian dapat memberikan ruang bagi mahasiswa untuk mengembangkan diri sesuai dengan pilihannya dalam melaksanakan KKN, sehingga diharapkan dalam pelaksanaannya mahasiswa dapat optimal untuk mengembangkan daya kreasinya untuk belajar dan bekerja dengan masyarakat.

Kedua, pelatihan untuk *capacity building*. Kegiatan pelatihan juga dipakai wahana bagi dosen-dosen STPMD”APMD” dalam melaksanakan tridharma perguruan tinggi di bidang pengabdian ini. Pelatihan ini dapat dilakukan baik secara mandiri maupun secara berkelompok. Dalam mendorong agar terjadi pengabdian yang lebih baik, pihak lembaga memberikan dukungan dana sebagai stimulan kepada masing-masing dosen. Kegiatan pelatihan ini dimaksudkan agar masing-masing dosen dapat mentransfer ilmu pengetahuan (aspek kognitif) dan ketrampilan kepada masyarakat. Dengan pengembangan pelatihan ini diharapkan masyarakat sebagai subyek dan obyek sasaran pelatihan dapat menempa wawasan, pengetahuan dan ketrampilannya. Pelaksanaan pelatihan bagi dosen-dosen ini kebanyakan disesuaikan dengan kemampuan dan minat bidang bagi masing-masing dosen. Seorang dosen dari Program studi jurusan ilmu komunikasi tentu akan lebih memfokuskan pada bagaimana upaya agar masyarakat mengetahui dan memiliki keterampilan berkomunikasi yang baik. Demikian juga bagi dosen program studi jurusan ilmu pemerintahan akan berkonsentrasi pada pelatihan tata pemerintahan di desa. Program pelatihan yang dilaksanakan selama ini di STPMD”APMD’ lebih banyak diarahkan bagi pemberdayaan dan penguatan kapasitas masyarakat desa. Hal ini disesuaikan dengan komitmen STPMD”APMD” sebagai lembaga pendidikan yang mempunyai konsentrasi pada masalah-masalah lokal, termasuk di dalamnya desa. Menurut pengalaman dosen-dosen STPMD”APMD” pelatihan

menyusun renstra desa, APBDes, peraturan desa, peningkatan partisipasi, berkomunikasi yang baik, penguatan kelembagaan desa adalah beberapa topik-topik pelatihan yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat desa dewasa ini.

Ketiga, pendampingan. Pendampingan bagi kelembagaan dan masyarakat desa adalah model yang digunakan oleh STPMD"APMD" dalam melaksanakan pengabdian ini. Model pendampingan ini biasanya dilakukan karena adanya kebutuhan dari masing-masing pihak dan biasanya sebagai proses lanjutan dari adanya pelatihan. Pihak desa mengharapkan dengan adanya pendampingan STPMD"APMD" mereka mendapat mitra untuk bersama-sama membangun dan memajukan desanya. STPMD"APMD" bagi mereka dapat dipakai sebagai konsultannya Sedangkan bagi STPMD"APMD" dengan adanya pendampingan ini desa dapat dipakai sebagai laboratorium bagi proses pembelajaran dan pengembangan serta kajian bagi masalah-masalah desa yang akan sangat bermanfaat untuk penguatan kapasitas mahasiswa dan dosen-dosennya. Dalam kurun waktu 5 tahun terakhir ini STPMD"APMD" secara aktif melakukan pembelajaran di 3 desa di wilayah DIY, yaitu desa Brosot (Kulonprogo), desa Wiladeg (Gunung Kidul), dan Desa Terong (Bantul). Pendampingan ini dilaksanakan bukan dalam satu arah dalam arti STPMD"APMD" yang aktif saja melainkan kedua belah pihak harus sama-sama aktif, sebagai mitra. Dalam beberapa waktu ini program pendampingan STPMD"APMD:" untuk ketiga desa tersebut menggagas bersama bagaimana membuat model agar masyarakat desa memiliki jaminan sosial yang dilindungi secara hukum, dan terlembaga. Pendampingan juga dilaksanakan secara terus-menerus dalam penguatan kelembagaan desa dan masyarakat desa.

Publikasi

Publikasi adalah faktor tidak bisa ditinggalkan dalam pengembangan perguruan tinggi. Sebagai sebuah lembaga pendidikan yang mempunyai komitmen terhadap pemberdayaan masyarakat dan bercita-cita menjadi *center of excellence* dalam konteks desentralisasi dan otonomi desa memerlukan sebuah media sebagai arena publikasi di tengah-tengah masyarakat. Media publikasi ini penting agar STPMD "APMD" semakin *soundly* secara akademik dan sosial dihadapan *stakeholders* dan masyarakat. Media publikasi yang telah dilakukan oleh STPMD"APMD" melalui Jurnal Ilmu Sosial Alternatif (JISA) yang terbit tiap 6 bulan sekali, buletin Jendela terbit 3 bulan, Policy Brief, dan APMD Press, untuk mewadahi penerbitan bagi lahirnya karya-karya dosen dalam bentuk buku-buku ilmiah. Pembuatan modul-modul yang berhubungan dengan otonomi dan pembaruan desa. Kampanye media juga dilakukan oleh STPMD"APMD". Kampanye media ini dilakukan bekerjasama dengan media massa. Kampanye media ini disamping untuk publikasi juga dipakai sarana oleh STPMD"APMD" untuk mengenalkan pemikiran-pemikiran sebagai sebuah kajian yang dihasilkan dari sebuah proses pendidikan, penelitian maupun pengabdian. Dengan kampanye media ini diharapkan masyarakat semakin mengenal STPMD"APMD" sebagai sebuah lembaga pendidikan yang mempunyai komitmen terhadap pemberdayaan masyarakat lokal. Kegiatan seperti seminar, lokakarya, *focus group discussion* juga dipakai sebagai media publikasi STPMD"APMD". Dengan mengundang para mitra jaringan dalam kegiatan tersebut diharapkan para

peserta semakin mengenal lebih dekat dengan komitmen dan kajian-kajian maupun pemikiran-pemikiran STPMD”APMD”dalam pemberdayaan masyarakat lokal, khususnya desa.

Kemitraan dan Jaringan

Kemitraan dan jaringan bagi STPMD “APMD” memegang peranan yang penting. Mengapa perlu kemitraan dan jaringan? *Pertama*, kemitraan dan jaringan ini dibangun karena keterbatasan kapasitas dari sisi akademik, informasi, finansial, akses publik dan lain-lain. *Partnership* sangat dibutuhkan karena masing-masing elemen mempunyai domain yang berbeda serta keunggulan dan kelemahan. NGO maupun perguruan tinggi bisa memainkan peran sebagai katalisator perubahan, yang mempunyai keunggulan konsep, perspektif maupun strategi. Tetapi organisasi masyarakat sipil ini menghadapi keterbatasan sumberdaya dan tidak mempunyai otoritas untuk masuk ke domain pemerintah daerah. Sementara pemerintah daerah mempunyai sumberdaya lebih, otoritas dan kebijakan untuk mengendalikan desa maupun penduduk di wilayah yurisdiksinya. Sebagai contoh, Pemda mempunyai *domain* untuk melakukan *capcity building* (baca: pembinaan) terhadap aparat, desa maupun masyarakat. Ketika Badan Perwakilan Desa (BPD) terbentuk, pemda pasti melakukan kegiatan pelatihan dan pembekalan pada parlemen desa itu. Sebaliknya pemda miskin dari sisi inovasi konsep, perspektif, dan strategi pemberdayaan desa. Karena indoktrinasi yang represif dan seragam di masa lalu, pemda sampai sekarang belum melakukan inovasi terhadap cara pandang dan metode dalam memperlakukan desa dan masyarakat. Pemda, misalnya, masih sulit untuk belajar bersama dengan unsur-unsur masyarakat bawah. Karena itu, dalam konteks ini, diperlukan *partnership* antara pemda dengan perguruan tinggi organisasi masyarakat sipil.

Kedua, perguruan tinggi, seperti STPMD "APMD", tentu berbeda dalam hal mandat organisasi dan strategi bila dibandingkan dengan institusi pemerintah dan NGO. Pemerintah adalah *center of resouces and policy*; media massa adalah *center of information*, NGO adalah *center of social movement* dan perguruan tinggi adalah *center of excellence*. Institusi pemerintah daerah mempunyai mandat mengelola kebijakan, regulasi dan pelayanan publik kepada masyarakat di wilayah yurisdiksinya. NGO pada umumnya adalah organisasi gerakan *civil society* untuk mengorganisir kekuatan masyarakat, yang sekaligus sebagai basis partisipasi masyarakat dan advokasi kebijakan. Media massa adalah pusat informasi tentang kehidupan sehari-hari yang memungkinkan masyarakat semakin well-informed karena akses informasi. Selain sebagai kekuatan social kontrol, media massa juga sebagai ruang publik untuk komunikasi antar stake holders dan sekaligus menjadi media transparansi kebijakan pemerintah. Perguruan tinggi dan NGO tentu harus memanfaatkan gudang informasi media massa untuk bahan pembelajaran dan penelitian, yang keduanya bisa digunakan untuk merespons isu-isu publik dan mempengaruhi kebijakan. Sementara perguruan tinggi mempunyai mandat sebagai institusi publik sebagai wadah pembelajaran formal, melakukan kajian ilmiah terhadap fenomena sosial-politik dalam masyarakat, serta mereproduksi dan menyebarkan pengetahuan untuk memberikan pencerahan kepada masyarakat

maupun mempengaruhi kebijakan pemerintah. Sebagai wadah *center of excellence*, perguruan tinggi dalam konteks desentralisasi dan otonomi desa, misalnya, melakukan kajian terhadap wacana dan praktik pemerintahan desa, kebijakan pemerintah daerah, serta gerakan-gerakan yang dilancarkan NGO dalam melakukan advokasi terhadap otonomi desa. Jika empat center tersebut dibangun kemitraan yang sinergis, maka mampu menghasilkan kekuatan yang luar biasa untuk mendorong transformasi sosial masyarakat.

Ketiga, bagi perguruan tinggi, jaringan dan kemitraan merupakan modal sosial yang sangat berharga untuk mendukung pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Dari sisi input, perguruan tinggi akan memperoleh informasi, pengetahuan, dan juga dana karena memperoleh dukungan jaringan dan kerjasama. Kerja-kerja penelitian dan pengabdian kepada masyarakat misalnya, akan memperoleh energi besar dan jangkauan yang lebih luas bila perguruan tinggi tidak tergantung kepada dana lembaga (yang berasal dari mahasiswa), melainkan bila memperoleh dukungan *trust fund* dari lembaga lain. Dari sisi output, kemitraan dan kerjasama merupakan arena bagi perguruan tinggi (dengan pengetahuan dan hasil penelitiannya) untuk mempengaruhi wacana dan kebijakan publik.

Untuk itu membangun kemitraan dengan kopertis sama pentingnya dengan membangun jaringan dengan pemda, lembaga donor, pengusaha, LSM, media masa, desa, masyarakat luas dan dengan Perguruan Tinggi Negeri maupun swasta lainnya. Disamping itu pula juga bagi kepentingan penguatan akademik, dan *financial support* (dukungan keuangan) serta bagi pembentukan *coalition* untuk pemberdayaan masyarakat. Diharapkan dengan membangun jaringan ini akan terbentuk suatu *network coalition* diantara berbagai elemen dan membuat STPMD "APMD" mempunyai pengaruh (baik secara akademik maupun praksis) dan gaung yang luas di masyarakat.

Dalam membangun kemitraan dan jaringan tadi STPMD "APMD" mengedepankan sejumlah prinsip dasar yang harus dibangun secara bersama-sama. *Pertama*, pembelajaran dalam arti pola hubungan tersebut dibangun dalam kerangka untuk saling tumbuh bersama dalam bentuk, misalnya tukar-menukar karya, informasi melalui media yang dimiliki masing-masing mitra. *Kedua*, kesetaraan, dalam arti hubungan kemitraan tersebut dibangun dimana masing-masing pihak sejajar. Tidak boleh ada yang menjadi inferior atau yang superior di dalam kemitraan. Kalau dominasi terjadi maka akan mengakibatkan adanya penguasaan yang kuat terhadap yang lemah. *Ketiga*, saling percaya (*mutual trust*), dalam arti prinsip ini mengidealkan adanya saling percaya, bahwa kemitraan yang dibangun akan bermanfaat. Keempat, saling memberi dan menguntungkan (*mutual benefit*), dalam arti bahwa kemitraan yang dibangun akan membawa keuntungan bersama. Kelima, mempengaruhi dalam arti bahwa STPMD "APMD" harus mampu membentuk paradigma dan pengetahuan baru (dalam pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat) yang ikut mewarnai wacana akademik dan kebijakan publik. *Keenam*, transparansi dan akuntabilitas dalam arti bahwa kerjasama tersebut bersifat terbuka pada masing-masing pihak dan dapat dipertanggungjawabkan.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut di atas STPMD"APMD" dalam membangun kemitraan dan jaringan dengan kopertis, lembaga donor, pemda, pengusaha, LSM, media massa, desa, dapat dijelaskan sebagai berikut.

STPMD dengan Pemda. Dalam mewujudkan hubungan dengan pemda, STPMD"APMD" harus mampu mempengaruhi kapasitas mereka dan mampu menampilkan paradigma baru. Kemitraan yang dijalin ini diharapkan keduanya memperoleh manfaat dan keuntungan bersama, sehingga ke depan antara STPMD "APMD" dan Pemda dapat saling mengisi dan melengkapi atas prinsip saling percaya bahwa mereka adalah aktor-aktor perubahan di dalam masyarakat.

STPMD "APMD" dengan Lembaga Donor. Dalam menjalin kemitraan dengan lembaga donor diharapkan STPMD"APMD" mendapat *financial support* bagi pengembangan kapasitas kelembagaannya. Dalam membangun kemitraan dengan lembaga donor APMD harus mampu menciptakan adanya akuntabilitas bagi lembaga donor. Tetapi prinsip kesetaraan antara STPMD"APMD" dengan lembaga donor, harus betul-betul dikedepankan Kedua-duanya duduk dalam posisi yang setara, tidak ada yang bisa saling memaksakan program-programnya dan tidak ada yang bisa saling mengintervensi.

STPMD "APMD" dengan pengusaha. Pengusaha adalah mitra yang tidak boleh di tinggalkan. Dengan menjalin jaringan dengan pengusaha diharapkan STPMD "APMD" memperoleh *mutual benefit* dalam arti ada perluasan paradigma baru bagi lulusannya. Dari lulusan yang selama ini berorientasi ke Pegawai Negeri Sipil beralih pandangan bahwa sektor swasta pun bisa dimasuki. Sehingga STPMD"APMD" dalam menjalin mitra dengan pengusaha ini harus mampu menghasilkan lulusan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Perguruan Tinggi lain, baik negeri maupun swasta juga menjadi mitra bagi STPMD "APMD". Dalam menjalin jaringan dengan PTS maupun PTN didasarkan atas proses pembelajaran diantara mereka, bukan bersifat sekedar pembinaan bahkan saling mengintervensi. STPMD "APMD" dengan kapasitasnya harus mampu mempengaruhi dengan paradigma-paradigma baru dalam membangun pola pendidikan di perguruan tinggi. Walaupun berusaha mempengaruhi, STPMD "APMD" tetap memegang bahwa kesetaraan adalah prinsip utama dalam membangun kemitraan dengan PTS maupun PTN.

LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) sebagai lembaga yang terbuka, tentu juga menjadi sasaran STPMD "APMD" untuk dijadikan mitra. Kesetaraan antara STPMD "APMD" sebagai sebuah institusi yang lebih banyak bersinggungan dengan konsep-konsep dengan LSM sebagai sebuah institusi yang kaya dengan pengalaman di lapangan harus dijadikan modal bersama dalam membentuk *networking*. STPMD"APMD" dengan LSM juga dapat menarik proses pembelajaran bersama sehingga dapat dihasilkan suatu model pemberdayaan masyarakat dalam menyikapi perubahan yang terjadi di dalam masyarakat. Saling percaya dan saling membutuhkan adalah modal bersama untuk semakin berhasilnya kerjasama ini.

STPMD "APMD" juga perlu menjalin kerjasama dengan media massa. Media massa dapat dipakai oleh STPMD dalam rangka mempengaruhi pemikiran-pemikiran terhadap masyarakat dalam membentuk paradigma baru tentang fenomena-fenomena sosial yang terjadi. Disamping itu media massa

dapat dijadikan oleh STPMD "APMD" dalam pembelajaran khususnya yang berkaitan dengan publikasi untuk semakin memperkenalkan APMD kepada masyarakat luas. Melalui penulisan-penulisan di media massa proses pembelajaran dapat dikembangkan.

Masyarakat desa juga menjadi sasaran STPMD "APMD" dalam menjalin kerjasama. Desa bagi APMD adalah pilar utama yang menjadi kajian dan pengembangan akademiknya. Dengan desa APMD dapat melakukan proses pembelajaran terhadap pengalaman masyarakat bawah. Dengan desa pun APMD dapat mempengaruhi dengan konsep-konsep maupun pendampingannya melalui paradigma baru tentang desa, yaitu terwujudnya otonomi desa dan demokratisasi bagi penguatan masyarakat desa.

Jaringan dan kemitraan itu kami gunakan untuk banyak kepentingan yang mendukung pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Kami bergabung dengan elemen lain mengembangkan Sekolah Pembaruan Desa (SPD) bagi aktor-aktor desa. Sekolah Pembaruan Desa ini lahir dari komitmen bersama antara dunia perguruan tinggi (STPMD"APMD", Universitas Atmajaya, Universitas Muhamadiyah, Jurusan ilmu pemerintahan UGM) dengan LSM (LAPPERA Indonesia). Dalam perkembangannya Sekolah Pembaruan Desa bekerjasama dengan Pemerintah Kabupaten Bantul. Disamping itu STPMD"APMD" juga bekerjasama dengan Ford Foundation dalam rangka pengembangan kapasitas kelembagaan Perguruan Tinggi dan penguatan kapasitas otonomi desa. STPMD "APMD" juga terlibat dan bergabung di Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM), Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), bekerjasama dengan Pemda Kebumen dalam program Desentralisasi Desa dalam kerangka Good Governance, bekerjasama dengan asosiasi perangkat desa (Ismaya) dalam rangka penguatan kapasitas perangkat desa. Kami bergabung dengan kalangan NGOs yang tergabung dalam Pokja Pembaharuan Desa yang memiliki agenda utama mendorong lahirnya UU pemerintahan daerah dan desa yang mempunyai keberpihakan terhadap pembaharuan desa, terutama desentralisasi dan demokrasi desa.

Daftar Pustaka

- Agrawal, Arun. (1999), "The Politics of Decentralization: A Critical Review", *Welttrends*, No. 25.
- Alesina, A and D. Rodrik (1994), "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* (109).
- Alinsky, S. (1971), *Rules of Radical*, New York: Random House.
- Andrew, C. dan Goldsmith, M. (1998), "From Local Government to Local Governance and Beyond?", *International Political Science Review* 19 (2).
- Antlov, Hans. (2002). *Negara Dalam Desa*, Yogyakarta: LAPERA Pustaka Utama.
- Antlov, Hans dan Sven Cederroth (eds.), *Kepemimpinan Jawa: Perintah Halus, Pemerintahan Otoriter*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Arai, Susan (1997), "Empowerment: From the Theoretical to the Personal", *Journal of Leisureability*, Vol. ,24, No. 1, Winter.
- Arifin, Bustanul. (2005a), "Kendala dan Solusi Alternatif Revitalisasi Pertanian", *Kompas*, 16 Juli 2005.
- Arifin, Bustanul. (2005b), *Ekonomi Kelembagaan Pangan*, Jakarta: LP3ES.
- Ashley, C. and D Carney (1999), *Sustainable Livelihoods: Lessons from Early Experience*, London: DFID.
- Ashley, C. dan Simon Maxwell, (2001), "Rithinking Rural Development", *Development Policy Review*, 19: 4. Desember.
- Bachrach, P dan Baratz MS (1970), *Power and Poverty: Theory and Practice*, New York: Oxford University Press.
- Bachrach, P. and Botwinick, A., (1992). *Power and Empowerment*. Philadelphia: Temple University Press.
- Bachriadi, Dianto. (dkk) (1997), *Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaharuan Agraria di Indonesia "Reformasi Agraria"*, Jakarta: Konsorsium Pembaharuan Agraria dan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Bachriadi, Dianto dkk (ed). (1997), *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Bandung: KPA dan FE UI.
- Bachriadi, Dianto. (1998), *Merana di Tengah Kelimpahan: Pelanggaran HAM Pada Industri Pertambangan di Indonesia*, Jakarta: ELSAM.
- Bandura, A. (1986), *Social Foundation of Thought and Action*, New York: Printice Hall.
- Bandura, A. (ed), (1995), *Self-efficacy in Changing Societies*, Cambridge: New York: Cambridge University Press.
- Bardhan, Pranab. (1996), "Decentralised Development", *Indian Economic Review* XXXI (2).
- Bardhan, Pranab. (1997a), *The Role of Governance in Economic Development. A Political Economy Approach*, Paris: OECD Development Center.
- Bardhan, Pranab. (1997b), "Corruption and Development. A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, Vol.35.

- Bardhan, Pranab and Ashok Rudra. (1986), "Labour Mobility and the Boundaries of the Village Moral Economy." *Journal of Peasant Studies* 13.
- Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee. (1998), "Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Services in Developing Countries." CIDER Paper C98-104, University of California at Berkeley, Berkeley, CA.
- Bebbington, A., (1999). Capitals and Capabilities: A Framework for Analysing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty. *World Development*, 27.
- Bendavid-Val, Avrom. (1983), *Regional and Local Economic Analysis for Practitioners*, New York: Praeger.
- Besley, T. (1997), *Political Economy of Alleviating Poverty: Theory and Institutions*, Washington DC: The World Bank.
- Betten, Neil, and Michael J. Austin, (eds.) (1990), *The Roots of Community Organizing, 1917–1939*, Philadelphia: Temple University Press.
- Bevan, D. L, Paul Collier dan Jan W. Gunning (1999), *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: Nigeria and Indonesia*, A World Bank Comparative Study, New York: Oxford University Press.
- Blair, Harry (2000) 'Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries', *World Development* 28 (1).
- Bobo, Kim, Jackie Kendall, and Steve Max. (1991), *Organizing for Social Change: A Manual for Activists in the 1990s*, Washington, D.C.: Seven Locks Press.
- Boeke, J.H., *Village Reconstruction" In Wertheim, et.al., 1961, Indonesian Economics,. The Concepts of Dualism in Theory and Policy*, The Haque : W.Van Hoeve Publisher. 1952
- Booth, A. (2000) "Poverty and Inequality in the Soeharto Era: An Assessment", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 36, No. 1.
- Boyd, C (1999), "Reconciling Interests Among Wildlife, Livestock and People in Eastern Africa: A Sustainable Livelihoods Approach", *Natural Resource Perspectives* No.45.
- Breman, Jan. (1974), *Patronage and Exploitation: Changing Agrarian Relations in South Gujarat, India*. Berkeley: University of California Press.
- Breton, M. (1984). "Relating Competence: Promotion and Empowerment." *Journal of Progressive Human Services*, 5 (1).
- Brata, Aloysius Gunadi. (2003), "Distribusi Spasial Ukm Di Masa Krisis Ekonomi", *Jurnal Ekonomi Rakyat*, Artikel - Th. II - No. 8 – Nopember.
- Budiantoro, Setyo. (2003), "RUU Lembaga Keuangan Mikro: Jangan Jauhkan Lembaga Keuangan Dari Masyarakat", *Jurnal Ekonomi Rakyat*, Artikel Th. II - No. 8 – November.
- Budiman, Arief. (1991), *Negara dan Pembangunan: Studi Tentang Indonesia dan Korea Selatan*, Jakarta: Yayasan Padi dan Kapas.
- Budiman, Arief. (1995), *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta: Gramedia.
- Budiman, Arief (1996). *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Jakarta: Gramedia.
- Burkey, S., 1993. *People First*. London: Zed Books.
- Burns, D. (2000), "Can Local Democracy Survive Governance?", *Urban Studies*, Vol. 37, No. 5-6.

- Burns, D., Hambleton, R. & Hoggett, P. (1994), *The Politics of Decentralisation*, London: Macmillan.
- Carney, D. (ed.) (1998), *Sustainable Rural livelihoods: What Contribution Can We Make?* London: DFID.
- Chamber, Robert. (1987), *Pembangunan Desa Dari Belakang*, Jakarta: LP3ES.
- Chamber, Robert. (1995), "Poverty and Livelihood", *IDS Discussion Papers*, 347.
- Chamber, Robert dan Gordon Conway (1992), Sustainable Rural Livelihood: Practical Concepts for the 21th Century, *IDS Discussion Papers*, 296.
- Chandler, J. (1988) *Public Policy Making for Local Government* London: Croom-Helm.
- Chavis D. dan A. Wandersman (1990), Sense of Community in the Urban Environment: A Catalyst for Participation and Community Development", *American Journal of Community Psychology*, 18.
- Cheema, G. Shabbir and Rondinelli, Dennis A. (1983), *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills: Sage Publication.
- Clark, G.L. (1984), "A Theory of Local Autonomy", *Annals of the Association of American Geographers* 74 (2).
- Conyers, Diana. (1990). "Decentralization and Development Planning: A Comparative Perspective," dalam P. de Valk and K.H. Wekwete (eds.) *Decentralizing for Participatory Planning: Comparing the Experiences of Zimbabwe and Other Anglophone Countries in Eastern and Southern Africa*, Aldershot: Avebury Press.
- Conway, T., C. Moser, A. Norton and J. Farrington (2002), "Rights and Livelihoods Approaches: Exploring Policy Dimensions", [*Natural Resource Perspectives*](#) 78, London: ODI.
- Conway, T. (ed.) (2001) [*Human Rights, Assets and Livelihood Security, and Sustainable Development*](#): Vol. 1: 'Synthesis report from an inter-agency workshop'. Vol. 2: 'Case studies'. London Bridge Hotel 19–20 June 2001. London: ODI.
- Cornwall, Andrea (2000). *Beneficiary, Consumer, Citizen: Perspectives on Participation for Poverty Reduction*. Sida Studies No. Two.
- Craig, G. and Mayo, M. (eds), (1995), *Community Empowerment*, London: Zed Books.
- Crook, Richard C. and Manor, James (1998) *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crook, Richard C. and Sverrisson, Alan Sturla (2001) *Decentralisation and Poverty-Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, Is West Bengal Unique?* IDS Working Paper 130. Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- Das Gupta, Monica. 1982. *Population and Social Organisation in a North Indian Village*, Brighton, UK: University of Sussex.
- Davey, K. (1988), *Pembiayaan Keuangan Pemerintah Daerah*, Jakarta: UI-Press.
- Davis, D. dan S. Harrell (eds.) (1991), *Chinese Families in the Post-Mao Era*. Berkeley: University of California Press.

- Deldago, G. (1994), *Beyond the Politics of Place: New Directions in Community Organizing in the 1990s*. Oakland, CA: Applied Research Center.
- Dethier, Jean-Jacques (ed.) (2000), *Governance, Decentralization and Reform in China, India and Russia*, Kluwer Academic Publishers and ZEF.
- de Valk, P. and K.H. Wekwete (eds.) (1990), *Decentralizing for Participatory Planning: Comparing the Experiences of Zimbabwe and Other Anglophone Countries in Eastern and Southern Africa*, Aldershot: Avebury Press.
- Devas, Nick. (et. al.), (1989), *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta: UI Press.
- de Vries, M. (2000), "The Rise and Fall of Decentralization: a Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries", *European Journal of Political Research* 38.
- DFID (1999), *Sustainable Livelihoods Guidance Sheets*, London: DFID
- DFID (2000), [Realising Human Rights for Poor People: Strategies for Achieving the International Development Targets](#), London: DFID.
- Diamond, Larry. (1999), *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.
- Dollar, David. (et al.) (1998), *Assessing Aid—What Works, What Doesn't, and Why*, Washington DC: Oxford University Press.
- Dowding, K., 1996. *Power*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Dwipayana, AAGN dan Sutoro Eko (eds.) (2003), *Membangun Good Governance di Desa*, Yogyakarta: IRE Press.
- Edwards, Bob. dan Michael Foley. (1997), "Social Capital and the Political Economy of Our Discontent", *American Behavioral Scientist*, 40 (5).
- Edwards, M. (1999), "NGO performance – What Breeds Success? New Evidence from South Asia", *World Development*, 27.
- Etzioni, A. (1993). *The Spirit of Community*, Crown, New York.
- Evan, Peter B., Dietrich Rueschemeyer dan Theda Skocpol, (eds.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Eko, Sutoro. (2002), "Kemunduran Demokrasi Desa", *JENDELA* 3.
- Eko, Sutoro (2003a), "Pembaharuan Pemerintahan dan Pembangunan Desa", *Jurnal Forum Inovasi UI*, Vol. 6, Maret-Mei.
- Eko, Sutoro. (2003b), "Ekonomi Politik Pembaharuan Desa", Makalah Disajikan dalam Pertemuan Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat, Ngawi, Jawa Timur, 15-18 Juni.
- Eko, Sutoro. (2004) *Reformasi Politik Dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta: APMD Press.
- Eko, Sutoro. (2005), *Menggantang Asap?: Kritik dan Refleksi Gerakan Kembali ke Nagari*, Yogyakarta: IRE Press.
- Eko, Sutoro dan Abdur Rozaki (2005), *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, Yogyakarta: IRE Press.
- Ellis, Frank (1998), "Household Strategies and Rural Livelihood Diversification", *The Journal of Development Studies*, Vol. 35, No. 1.
- Elson, R.E. (1994), *Village Java under the Cultivation System 1930 –1870*, ASAA Southeast Asia Publication Series No. 25, Sydney : Allen and Unwin.
- Esmara, Hendra (ed). (1987), *Teori Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia.

- FAO, (1984), *Studies on Agrarian Reform and Rural Poverty*, Rome: FAO.
- Faqih, Mansoer. (1996), *Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fauzi, Noer. (1999), *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta: INSIST, KPA dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Fauzi, Noer. (2003), *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria: Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global*. Yogyakarta: KARSA, KPA dan INSIST Press.
- Fei, John (1981). *The Taiwan Success Story: Rapid growth with improved distribution in the Republic of China.*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Fei, John C.H., Gustav Ranis and Shirley W.Y.Kuo. (1979), *Growth with Equity: the Taiwan Case*, Washington DC: The World Bank.
- Fisher, R. & Kling J. (1994). "Community Organization and New Social Movement Theory." *Journal of Progressive Human Services*, 5 (2).
- Foner, Eric. (1989), *Reconstruction: America's Unfinished Revolution, 1863-1877*. New York: Harper & Row.
- Fox, Jonathan. (1992), "Democratic Rural Development: Leadership Accountability in Regional Peasants Organizations", *Development and Change* 23 (2).
- Friedmann, J. (1992), *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Cambridge MA & Oxford UK: Blackwell.
- Freire, P. (1970), *Pedagogy of the Oppressed*, New York: The Continuum Publishing.
- Freire, P. (1973), *Education for Critical Consciousness*, New York: Seabury Press.
- Fukuyama, Francis. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: The Free Press.
- Garba, P.K. (1999), *An Endogenous Empowerment Strategy: A case-study of Nigerian Women. Development in Practice*, 9.
- Gibson, CH. (1991), "A Concept Analysis of Empowerment", *Journal of Advanced Nurse*, 16.
- Grootaert, Christian (1999), "Social Capital, Household Welfare and Poverty in Indonesia." Policy Research Working Paper 2148. Social Development Family., Washington, DC: World Bank.
- Gutierrez, LM. (1990), "Working With Women of Color: An Empowerment Perspective", *Journal of Social Work*, 35.
- Haeruman, H. dan Eriyatno. (2001), *Kemitraan Dalam Pengembangan Ekonomi Lokal (Bunga Rampai)*, Yayasan Mitra Pembangunan Desa dan Business Innovation Center of Indonesia.
- Harriss, John. (2000), *How Much Difference Does Politics Make? Regime Differences Across Indian States and Rural Poverty Reduction*. Destin Working Paper No. 00-01. London: Development Studies Institute, London School of Economics.
- Haugaard, M. (1992), *Structures, Restructuration and Social Power*, Aldershot: Avebury.
- Held, D. (1996) *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press.

- Husken, Frans. (1998), *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman, Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa, 1830-1980*, Jakarta: Grasindo.
- Husken, Frans. (2001), "Pemilihan di Desa di Jawa Tengah: Kendala Negara atau Demokrasi Lokal?", dalam Hans Antlov dan Sven Cederroth (eds.), *Kepemimpinan Jawa: Perintah Halus, Pemerintahan Otoriter*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- IFAD (2001) *Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty*, Oxford: Oxford University Press for IFAD.
- Ife, Jim (1995), *Community Development: Creating Community Alternatives, Vision, Analysis and Practise*, Australia: Longman.
- IRE (2003), *Pembaharuan Pemerintahan Desa*, Yogyakarta: IRE Press.
- Irianto, Gatot. (2004), "Destruksi Sistemis Sektor Pertanian", *Kompas*, 11 Juni.
- Israel, Arturo. (1987), *Institutional Development: Incentives to Performance*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Israel, B. et. al. (1994), "Health Education and Community Empowerment", *Health Education Quarterly*, 21.
- Johnson, G.E. (1991), "Family Strategies and Economic Transformation in Rural China: Some Evidence from the Pearl River Delta", dalam D. Davis and S. Harrell (eds.) *Chinese Families in the Post-Mao Era*. Berkeley: University of California Press.
- Juliantara, Dadang. (2002), *Pembaruan Desa Bertumpu Pada yang Terbawah*, Yogyakarta: LAPPERA Pustaka Utama.
- Karim, Abdul Gaffar. (ed.), (2003), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Pustaka Pelajar.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. (1984), *Desa*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Konsorsium Pembaruan Agraria, (2001), *Konsep Pembaruan Agraria: Sebuah Strategi Pembangunan Yang Berorientasikan Pada Kesejahteraan Rakyat*, Bandung: KPA.
- Korten, David C. (1988), "Kerangka Kerja Perencanaan Untuk Pembangunan Yang Berpusat-Pada-Rakyat", dalam David C. Korten dan Sjahrir, (eds.), *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Korten, David C. dan Sjahrir, (eds.) (1988), *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Korten, David. C. (1990), *Getting to the 21st Century*, Connecticut: Kumarian Press, Inc.
- Lees, R. and Smith, G. (1975), *Action Research in Community Development*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Lehmann, D. (ed.), (1974), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*, London: Faber& Faber.
- Lippman, Hal. (2001), "Linking Democracy and Development: An Idea for the Times." USAID Program and Operations Report No. 29, Washington: USAID CDIE, June.
- Lipton, M. (1974), "Toward a Theory of Land Reform", dalam David Lehmann (ed.), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*, London: Faber& Faber.
- Lipton, M. (1977), *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development*, Cambridge: Harvard University Press.

- Litvack, J., Ahmad, J. and Bird, R. (1998), *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington D.C: World Bank.
- Lo, Fu-Chen (ed.), (1981), *Rural-Urban Relations and Regional Development*, Hongkong: Maruzen Asia.
- Lo, Fu-Chen, and Kamal Salih (eds.), (1978), *Growth Pole Strategy and Regional Development Policy : Asian Experiences and Alternative Approaches*, Oxford: Pergamon Press.
- Lucas, Anton dan Carol Warren (2000), "Pembaruan Agraria Dalam Era Reformasi", dalam Chris Manning dan Peter van Diermen (eds.), *Indonesia di Tengah Transisi: Aspek-aspek Sosial Reformasi dan Krisis*, Yogyakarta: LKiS.
- Lucas, Henry and Andrea Cornwall (2003), *Researching Social Policy*, IDS Working Paper 185, September.
- Luckham, Robin, Goetz, Anne Marie and Kaldor, Mary (2000) *Democratic Institutions and Politics in Contexts of Inequality, Poverty, and Conflict: A Conceptual Framework*. IDS Working Paper 104. Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- Lukes, S. (1974), *Power: A radical view*. London: The MacMillan Press.
- MacAndrews, Colin dan Amal, I. (eds.) (1993), *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*, Jakarta: Rajawali.
- Maliki, Zainuddin. (1999), *Penaklukan Negara Atas Rakyat*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Marsden, D., and Oakley, P. (eds), (1990), *Evaluating Social Development Projects*. Oxford: Oxfam.
- Maro, P. S. (1990), "The Impact of Decentralization on Spatial Equity and Rural Development in Tanzania", *World Development*, Vol. 18, No. 5.
- Manor, James (1999) *The Political Economy of Democratic Decentralisation*. Directions in Development Series, Washington, DC: World Bank.
- Mas'ood, Mohtar. (1994), *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Migdal, Joel S. (1988). *Strong Societies and Weak States*, Princeton: Princeton University Press.
- Moore, Mick and Putzel, James. (1999), "Politics and Poverty: A Background Paper for the World Development Report 2000/1", Brighton; Institute of Development Studies at the University of Sussex (mimeo).
- Moore, Mick, Leavy, J., Houtzager, P. and White, H. (1999) 'Polity Qualities: How Governance Affects Poverty'. Background paper prepared for *World Development Report 2000/2001* (mimeo).
- Moris, J., Copestake, J., (1993), *Qualitative Enquiry for Rural Development*, London: Overseas Development Institute.
- Mubyarto, (1982), *Moral Ekonomi Pancasila*, Jakarta: Yayasan Idayu.
- Mubyarto (2002), "Reformasi Agraria: Menuju Pertanian Berkelanjutan", *Jurnal Ekonomi Rakyat*, Th. I, No. 8, Oktober.
- Mubyarto (2003a), *Ekonomi Pancasila: Renungan Satu Tahun PUSTEP-UGM*, Yogyakarta: Aditya Media.

- Mubyarto (2003b), "Tantangan Ilmu Ekonomi Dalam Menanggulangi Kemiskinan", *Jurnal Ekonomi Rakyat*, Maret.
- Mubyarto (2003c), "Mengembangkan Ekonomi Rakyat Sebagai Landasan Ekonomi Pancasila", *Jurnal Ekonomi Rakyat*, Tahun II, No. 8, November.
- Mubyarto, (2004), *Pendidikan Ekonomi Kita*, Yogyakarta: Aditya Media
- Mukherjee, Nilanjana., Joan Hardjono dan Elizabeth Carriere (2002), *People, Poverty and Livelihoods: Links for Sustainable Poverty Reduction in Indonesia*, Jakarta: World Bank dan DFID.
- Narayan, Deepa, et. al. (2000), *Voice of the Poor*, Washington D.C: World Bank.
- Narayan, Deepa. et. al. (2002), *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, Washington D.C: PREM World Bank.
- Nelson, N dan Susan Wright, (eds.) (1995), *Power and Participatory Development: Theory and Practice*, London: Intermediate Technology Publications.
- North, Lisa dan John Cameron (eds.), (2003), *Rural Progress, Rural Decay*, Bloomfield: Kumarian Press.
- Nugroho, Heru. (2001), *Negara, Pasar, dan Keadilan Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Oakley, P., Marsden, D., (1984), *Approaches to Participation in Rural Development*. Geneva: International Labour Office.
- Oi, Jean C. (1999), *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press.
- Ostrom, Elinor, Larry Schroeder and Susan Wynne (1993), *Institutional Incentives and Sustainable Development: infrastructure policies in*
- Pambudi, Himawan. (ed.), (2003), *Jalan Baru Keadilan: Dokumen Pertemuan Konsolidasi Pembaruan Desa*, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
- Parry, G., Moyser, G. and Day, N. (1992) *Political Participation and Democracy in Britain* Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory* Cambridge: Cambridge University Press.
- Payne, M. (1991), *Modern Social Work Theory: A Critical Introduction*, London: MacMillan.
- Payne, M. (1995), *Social Work and Community Care*, London: MacMillan.
- Pei, Xiaolin (1996), "Township-village Enterprises, Local Governments and Rural Communities: The Chinese Village as a Firm During Economic Transition", *Economics of Transition* 4 (1).
- Penny, D.H. (1990), *Kemiskinan: Peranan Sistem Pasar*, Jakarta: Universitas Indonesia.
- Prawirokusumo, Soeharto. (2001), *Ekonomi Rakyat: Kosep, Kebijakan, dan Strategi*, Yogyakarta: BPF.
- Prijono, Yumiko M. dan Prijono Tjiptoherijanto (1983), *Demokrasi di Pedesaan Jawa*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Probe Team. (1999), *Public Report on Basic Education in India*. Bombay: Oxford University Press.
- Prosterman, Roy, Temple, Mary and Timothy Hanstad. (1990), *Agrarian Reform and Grassroots Development: Ten Case Studies*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

- Purnomo, Mangku. (2004), *Pembaruan Desa: Mencari Bentuk Penataan Produksi Desa*, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
- Putnam, Robert. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert. (1993b). "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *American Prospect*. Spring.
- Putnam, Robert. (1995), Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy* 6.
- Putnam, Robert. (1996), The Strange Disappearance of Civic America. *American Prospect*, winter, pp. 34-48.
- Putnam, Robert. (1998), Foreword. *Housing Policy Debate* 9 (1).
- Putnam, Robert. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Putzel, James. (1997), "Democratisation in Southeast Asia", dalam David Potter et al. (eds), *Democratisation*, London: Polity Press.
- Qian, Yingyi and Barry R. Weingast. 1996. China's Transition to Markets: Market-preserving Preserving Federalism, Chinese Style, *Journal of Policy Reform* 2:
- Rachbini, Didik. (ed), (1995), *Negara dan Kemiskinan di Daerah*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Rahbini, Didik. (1996), *Ekonomi Politik: Paradigma, Teori dan Perspektif Baru*, Jakarta: CIDES.
- Rahman, A. (1993), *People's Self-Development*, London: Zed Books.
- Rahman, Hossain Zillur (2001) *Re-thinking Local Governance Towards a Livelihoods Focus*. PPRC Policy Paper. Dhaka: Power and Participation Research Centre.
- Ranis, Gustav and Frances Stewart. (1993), "Rural Nonagricultural Activities in Development: Theory and Application", *Journal of Development Economics* 40.
- Rappaport, J. (1981), "In Praise of Paradox: A Social Policy of Empowerment Over Prevention", *American Journal of Community Psychology*, 9.
- Rappaport, J. (1985), "The Power of Empowerment Language", *Journal of Social Policy*, 16.
- Rappaport, J. (1987), "The Term of Empowerment/Exemplar of Prevention: Toward a Theory for Community Psychology", *American Journal of Community Psychology*, 15.
- Rappaport, J. C. Swift dan R. Hess (1984), *Studies in Empowerment: Steps Toward Understanding and Action*, New York: Hawoth.
- Rauch, Theo., Matthias Bartels dan Albert Engel, *Regional Rural Development: A Regional Response to Rural Poverty*, Wiesbaden: GTZ dan BMZ.
- Reid, Norman, (1999). "Community Empowerment: A New Approach for Rural Development", *Rural Development Perspectives*, vol. 14, no. 1
- Riger, S. (1981), "Toward A Community Psychology of Empowerment", *Community Psychology Newsletter*, 14.
- Rissel, C. (1994), "Empowerment: The Holy Grail of Health Promotion", *Journal of Health Promotion*, 9.

- Rondinelli, Dennis, McCullough, J. S. and Johnson, R. W. (1989), "Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: A political Economy Framework", *Development and Change* 20 (1).
- Rose, L. E. (1990) 'Nordic free-commune experiments: increased local autonomy or continued central control' in D. S. King and J. Pierre (eds) *Challenges to Local Government* London: Sage.
- Rose-Ackerman, Susan. (1997), "Corruption and Development," Proceedings of the Annual Bank Conference on Development Economics, Washington: D.C, World Bank.
- Rowlands, J., (1997), *Questioning Empowerment*, Oxford: Oxfam UK and Ireland.
- Sadjad, Sjamsoe'oad (2004), "Back to Our Own", *Kompas*, 17 Desember.
- Sahdan, Gregorius (ed.), (2005), *Transformasi Ekonomi-Politik Desa*, Yogyakarta: APMD Press.
- Scott, James C. (1976). *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, Yale University Press, New Haven.
- Scott, James C. (1990), *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, New Heaven: Yale University Press.
- Sen, Amartya (1999) *Development as Freedom*. New York: Knopf Books.
- Sengupta, Arjun (2000), [*The Right to Development*](#), UN Commission on Human Rights.
- Shepherd, A. (1998). *Sustainable Rural Development*, Macmillan Press, London.
- Sidel, John T. (1996), *Siam and its Twin? Democratization and Bossism in Contemporary Thailand and the Philippines*, Institute of Development Studies, University of Sussex 27 (2).
- Simatupang, Pantjar. (2002), "Reformasi Agraria Menuju Pertanian Berkelanjutan: Komentar Terhadap Makalah Profesor Mubyarto", *Jurnal Ekonomi Rakyat*, Th. I - No. 8 – Oktober.
- Singh, Naresh dan Vangile Titi, (1995), (eds.), *Empowerment Towards Sustainable Development*, Halifax: Fernwood and Zed.
- Sinukaban, Naik. (2005), "Revitalisasi Pembangunan Pertanian", *Kompas*, 14 Juni.
- Skocpol, Theda (1985), "Bringing the State Back In: Current Research", dalam Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, dan Theda Skocpol (eds.), *Bringing The State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Smith, Brian C. (1985), *Decentralization: the Territorial Dimension of the State*, London: George Allen and Unwin.
- Soemardjan, Selo (1992), "Otonomi Desa: Apakah Itu?", *Jurnal Ilmu-ilmu Sosial*, No. 2.
- Soetrisno, Noer. (2003), Koperasi Mewujudkan Kebersamaan dan Kesejahteraan: Menjawab Tantangan Global dan Regionalisme Baru, *Jurnal Ekonomi Rakyat*, Artikel - Th. II - No. 5 Agustus.
- Sosialismanto, Duto (2001), *Hegemoni Negara: Ekonomi Politik Pedesaan Jawa*, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
- Srinivas, Mysore Narasimhachar. (1966), *Social Change in Modern India*, Berkeley: University of California Press.

- Stepan, Alfred. (1978), *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton: Princeton University Press.
- Stoker, G. (1991) *The Politics of Local Government* (Second edition) Basingstoke: Macmillan.
- Stoker, G. (1996a) 'Introduction: Normative theories of Local Government and Local Democracy', dalam D. King and G. Stoker (eds) (1996), *Rethinking Local Democracy* Basingstoke: Macmillan.
- Stoker, G. (1996b) 'Redefining Local Democracy', dalam L. Pratchett and D. Wilson (eds) (1996), *Local Democracy and Local Government* Basingstoke: Macmillan.
- Subandriyo, Toto. (2005), "Revitalisasi Pe(r)tani(an)", *Kompas*, 10 Juni.
- Suharto, Edi (2005), *Membangun Masyarakat, Memberdayakan Rakyat*, Bandung: Refika Aditama.
- Sumawinata, Sarbini. (2004), *Politik Ekonomi Kerakyatan*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Swift C. dan G. Levin, "Empowerment: An Emerging Mental Health Technology", *Journal of Primary Prevention*, 7.
- Tannenbaum, Frank. (1962), *Ten Keys to Latin America*, New York: Alfred A. Knopf.
- Tanter, Richard dan Ken Young (eds.), *Politik Kelas Menengah Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Tara, Azwir Dainy. (2001), *Strategi Membangun Ekonomi Rakyat*, Jakarta: Nuansa Madani.
- Tarigan, Antonius. (2003), "Rural-Urban Economic Linkages": Konsep & Urgensinya Dalam Memperkuat Pembangunan Desa", *Jurnal Forum Inovasi*, Vol. 6, Maret-Mei.
- Tendler, Judith. (1997), *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD and London: Johns Hopkins University Press.
- Tendler, Judith and Freedheim, Sara (1994), 'Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil', *World Development* 22 (12).
- Thiesenhusen, William C. (1995a), "Land Reform Lives! Review Essay", *The European Journal of Development Research* 7.
- Thiesenhusen, William C. (1995b). *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Thomas, A. (1992), "Non-Governmental Organisations and the Limits to Empowerment", dalam Wuyts, M., Mackintosh, M. and Hewitt, T., *Development Policy and Public Action*, Oxford: Oxford University Press.
- Thubany, Syamsul Hadi (el. al.) (2004), *Partisipasi Semu: Keterlibatan Warga Dalam Pembangunan Desa*, Tuban: Bina Swagiri dan CSSP.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. (1987), *Politik Pembangunan*, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Tjondronegoro, Sediono M.P. dan Gunawan Wiradi (eds.) (1984), *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Jakarta: Gramedia.

- UNDP (United Nations Development Programme). 2003. *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty*. New York: Oxford University Press.
- Wade, Robert. (1982), *Irrigation and Agricultural Politics in South Korea*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Wade, Robert. (1990), *Governing the Market*, Princeton: Princeton University Press.
- Wade, Robert. (1997), How Infrastructure Agencies Motivate Staff: Canal Irrigation in India and the Republic of Korea, dalam Ashoka Mody (ed.) *Infrastructure Strategies in East Asia: The Untold Story*, Washington DC: The World Bank.
- Wahono, Francis. (2001), “10 Sesat Pikir Ekonomi Politik Pertanian”, *Kompas*, 6 November.
- Wahono, Francis (ed.) (2002), *Hak-hak Asasi Petani dan Proses Perumusannya*, Yogyakarta: Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas.
- Wallerstein, N. (1992), “Powerless, Empowerment and Health: Implications for Health Promotion”, *American Journal of Health Promotion*, 6.
- Warburton, Diane (ed.), (2000), *Community and Sustainable Development*, London: Earthscan.
- Weir, S. and Beetham. D. (1999), *Political Power and Democratic Control in Britain*, London: Routledge.
- Weissberg, R., (1999), *The Politics of Empowerment*. Westport: Praeger.
- Whang, In-Joun 1981. *Management of Rural Change in Korea*. Seoul: Seoul National University Press.
- Wijaya, Mahendra. (2001), *Prospek Industrialisasi Pedesaan*, Surakarta: Pustaka Cakra.
- Woolcock, Michael. (1988), “Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework,” *Theory and Society*. Vol. 27, No. 2.
- World Bank. (1995), *Decentralization: A New Strategy for Rural Development*, Number 1 AGR Dissemination Notes. Washington, D.C.
- World Bank (1997), *World Development Report 1997: State in A Changing World*, Oxford: Oxford University Press for World Bank.
- World Bank (2001), *World Development Report 2000/1: Attacking Poverty*. Oxford: Oxford University Press for World Bank.
- Wuyts, M., Mackintosh, M. and Hewitt, T. (1992), *Development Policy and Public Action*, Oxford: Oxford University Press.
- Young, Ken (1993), “Birokrat Menengah, Petani Menengah, Kelas Menengah? Dimensi Ekstra Perkotaan”, dalam Richard Tanter dan Ken Young (eds.), *Politik Kelas Menengah Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Zakaria, Yando. (dkk.), (2001), *Mensiasati Otonomi Daerah Demi Pembaharuan Agraria*. ELSAM dan LAPPERA, Yogyakarta.
- Zakaria, Yando. (2001), *Abih Tandeh, Masyarakat Desa di Bawah Orde Baru*, Jakarta: ELSAM.
- Zakaria, Yando. (2004), *Merebut Negara*, Yogyakarta: Karsa dan LAPERA Pustaka Utama.

- Zastrow, C. (2000), *Introduction to Social Work and Social Welfare*, Belmont: Brooks.
- Zimmerman, MA (1990a), "Toward a Theory of Learned Hopefulness: A Structural Model Analysis of Participation and Empowerment", *Journal of Personality*, 1.
- Zimmerman, MA (1990b), "Taking Aim on Empowerment Research: On the Distinction Between Individual and Psychological Concepts", *American Journal of Community Psychology*, 18.
- Zimmerman, MA dan J. Rappaport (1988), "Citizen Participation, Perceived Control and Psychological Empowerment", *American Journal of Community Psychology*, 16.