

# Perspektif Inklusi Sosial dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa: Kebijakan dan Tantangan Implementasi

## **Rikardo Simarmata**

Dosen Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

✉ rikardosim@gmail.com

## **R. Yando Zakaria**

Praktisi antropologi Lingkar Pembaruan Desa dan Agraria (KARSA),  
Yogyakarta

✉ r.y.zakaria@gmail.com

**SARAN PENULISAN PUSTAKA:** SIMARMATA, R. dan R.Y. ZAKARIA. 2017. "Perspektif Inklusi Sosial dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa: Kebijakan dan Tantangan Implementasi." *Wacana* 37: 7–27.

© 2017 PENULIS. Diterbitkan oleh INSISTPress (anggota Indonesian Society for Social Transformation [INSIST]). Tulisan ini disebarluaskan di bawah lisensi Creative Commons Atribusi 4.0 Internasional (CC BY 4.0).



**Abstrak** Undang-Undang (UU) Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur inklusi sosial dengan menentukan partisipasi kelompok marginal dalam sejumlah arena, yang meliputi penataan desa, penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, dan pembuatan peraturan desa. Sejumlah organisasi masyarakat sipil menilai pengaturan inklusi sosial dalam undang-undang ini belum memberi peluang yang besar bagi kelompok marginal untuk berpartisipasi dalam pembangunan desa. Sekalipun demikian, karena muatan pengaturannya menyangkut kepentingan orang banyak, undang-undang ini masih bisa digunakan untuk mempromosikan inklusi sosial, sebagaimana dapat dilihat dari serangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh beberapa organisasi masyarakat sipil. Artikel ini menawarkan agenda bersama ke depan berupa peningkatan kapasitas pada tingkat sistem kelembagaan atau kebijakan, organisasi, dan individu.

**KATA KUNCI:** UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; inklusi sosial; kebijakan; organisasi masyarakat sipil

**Abstract** *Law of Republic Indonesia Number 6 of 2014 concerning Village regulates the social inclusion. It prescribes the participation of the marginal groups of society in several arenas, including village regulation, the implementation of village government, the implementation of village development, and the village rule-making. Several civil society organizations view that the regulation of social inclusion in this Law poorly provides opportunities for the marginal groups to participate in the village development. However, since the regulation contained in it concerns the people's interest, the Law could be utilized to promote social inclusion. It can be identified from the set of activities that are conducted by several civil society organizations. This paper then proposes the collective agenda ahead to translate social inclusion, that is capacity improvement in the institutional system or policy, organization, and individual.*

**KEYWORDS:** *Law of Republic Indonesia Number 6 of 2014 concerning Village; social inclusion; policy; civil society organization*

## Pengantar

Sejauh ini cara mendefinisikan inklusi sosial (*social inclusion*) mengacu pada definisi eksklusi sosial (*social exclusion*). Inklusi sosial adalah kebalikan dari eksklusi sosial. Mengutip Paul Francis, Rawal (2008) mendefinisikan eksklusi sosial sebagai proses yang membuat individu atau kelompok tertentu tidak dapat berpartisipasi dalam kehidupan sosial, baik secara penuh maupun sebagian. Dengan membalik definisi tersebut, inklusi sosial dapat diartikan sebagai proses yang memungkinkan individu atau kelompok tertentu berpartisipasi dalam kehidupan sosial, baik secara penuh maupun sebagian. Jadi, inklusi sosial dan eksklusi sosial dapat diandaikan sebagai dua sisi mata uang (Rawal 2008: 171). Eksklusi sosial adalah pasangan (*counterpart*) inklusi sosial, begitu pun sebaliknya (Gidley *et al.* 2010). Gidley *et al.* (2010: 2) membuat gradasi inklusi sosial dari tingkat terendah hingga tertinggi dalam bentuk akses, partisipasi, dan pemberdayaan.

Menurut pengertian formal, kelompok yang mengalami eksklusi dalam pembangunan dan kehidupan sosial disebut sebagai kelompok rentan. Beberapa dokumen peraturan dan kebijakan telah menentukan cakupan kelompok rentan, yang meliputi perempuan, penduduk miskin, manusia lanjut usia (manula), korban bencana alam dan bencana sosial, dan penyandang disabilitas.<sup>1</sup> Dalam bentuk terbatas, masyarakat adat juga dimasukkan dalam cakupan tersebut (Kementerian PPN/BAPPENAS 2013). Kelompok yang punya asosiasi dengan kelompok rentan adalah kelompok marginal. Kelompok marginal biasanya dikaitkan dengan kemiskinan, sekalipun tidak selalu demikian. Kelompok marginal bisa mencakup perempuan, penduduk miskin, dan kelompok minoritas agama. Baik kelompok rentan maupun kelompok marginal dapat diartikan sebagai kelompok yang tidak memiliki akses terhadap sumberdaya, informasi, dan kepercayaan diri (Akatiga 2010).

Terkait hal itu, pada bagian umum Penjelasan atas Undang-Undang (UU) Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut “UU Desa”) dinyatakan:

(...) pelaksanaan pengaturan Desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antarwilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

1. Lihat UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025, UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dan Sekretaris Jenderal Kementerian Sosial (2014).

Dengan demikian, UU Desa dapat dikatakan mempunyai perspektif inklusi sosial.

Ada tiga bentuk inklusi sosial dalam UU Desa. Pembagian tersebut didasarkan pada sasaran kelompok marginal. Bentuk *pertama* berupa pengakuan atas masyarakat hukum adat untuk menyelenggarakan pemerintahan berdasar pada hak asal usul dan susunan asli (asas subsidiaritas). Pengakuan tersebut memberi kesempatan kepada masyarakat hukum adat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan secara umum. Bentuk *kedua* berupa pemberian kesempatan bagi penduduk miskin dan perempuan untuk berpartisipasi dalam perencanaan, penyelenggaraan pemerintahan, dan pembangunan desa. Bentuk *ketiga* dialamatkan kepada semua warga desa, termasuk kelompok marginal, untuk berpartisipasi dalam penataan, perencanaan, penyelenggaraan pemerintahan, dan pembangunan desa.

Artikel ini memberi perhatian pada aspek normatif dan empiris inklusi/eksklusi sosial. Aspek normatif inklusi/eksklusi sosial merujuk pada pengertian, kualifikasi, dan cakupan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun aspek empiris inklusi/eksklusi sosial merujuk pada pemikiran (kognisi) dan pelaksanaan program-program terkait. Artikel ini akan menggambarkan aspek normatif dan empiris inklusi/eksklusi sosial yang diproyeksikan dalam aturan-aturan hukum serta dipikirkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak.

Dengan fokus perhatian tersebut, artikel ini akan membahas tiga hal. *Pertama*, kerangka hukum terkait isu inklusi/eksklusi sosial yang terkandung dalam UU Desa, peraturan-peraturan pelaksanaannya, dan beberapa undang-undang relevan yang lain. *Kedua*, bentuk-bentuk kegiatan yang berkaitan dengan promosi program inklusi sosial yang dilaksanakan oleh para pihak (organisasi masyarakat sipil) selama satu hingga dua tahun terakhir (2014–15). *Ketiga*, peluang keterlaksanaan kerangka hukum terkait dengan upaya-upaya inklusi sosial serta kondisi-kondisi pemungkin dan penghalangnya.

### **Kerangka Hukum dan Kebijakan Inklusi Sosial**

UU Desa memiliki tiga bentuk inklusi sosial berdasarkan kelompok sasaran, yang mencakup masyarakat hukum adat, perempuan dan penduduk miskin, dan semua warga desa. Pemaparan dalam artikel ini lebih menekankan pada inklusi sosial terhadap perempuan, penduduk miskin, dan semua warga desa.<sup>2</sup> UU Desa mengatur bahwa inklusi sosial berlangsung di sejumlah arena, yang meliputi arena penataan desa, penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa,

2. Ulasan kerangka hukum dan hambatan penerapan kebijakan terkait desa adat tidak dipaparkan dalam artikel ini.

dan pembuatan peraturan desa. Inklusi sosial pada keempat arena tersebut tampak dalam dua wujud. *Pertama*, hak kelompok marginal, yang meliputi hak untuk berpartisipasi, hak untuk mendapatkan layanan dan informasi, dan hak untuk mengawasi. *Kedua*, kewajiban pemerintah desa, yang mencakup keharusan untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan prinsip-prinsip tertentu (demokratis dan non-diskriminatif) dan keharusan untuk berkoordinasi dan melibatkan semua kelompok kepentingan di desa.

Pada arena penataan desa, inklusi sosial terlihat dalam bentuk keharusan agar penetapan dan perubahan status desa dilakukan atas prakarsa atau kehendak masyarakat.<sup>3</sup> Pada arena ini, inklusi sosial ditujukan kepada semua warga desa, termasuk kelompok marginal. Wujud inklusi sosialnya berupa hak warga desa untuk berpartisipasi (dalam penetapan dan perubahan status desa). Pada arena penyelenggaraan pemerintahan desa, inklusi sosial tampak dalam wujud kewajiban pemerintah desa dan hak masyarakat. Sebagai kewajiban pemerintah, inklusi sosial meliputi penyelenggaraan pemerintahan desa (oleh kepala desa, perangkat desa, dan anggota Badan Permusyawaratan Desa [BPD]) dengan prinsip-prinsip tertentu (demokratis, partisipatif, berkeadilan gender, dan nondiskriminatif), kewajiban pemerintah desa untuk menjalin koordinasi dan kerjasama dengan semua kelompok kepentingan di desa, dan keharusan pemerintah desa untuk menyertakan kelompok perempuan dan masyarakat miskin dalam musyawarah desa. Adapun sebagai hak masyarakat, inklusi sosial meliputi hak warga desa untuk mengawasi kegiatan pemerintahan desa, berpartisipasi dalam pemilihan umum, memperoleh pelayanan yang sama dan adil, dan hak kelompok perempuan untuk memiliki wakil di dalam BPD.<sup>4</sup>

Inklusi sosial pada arena penyelenggaraan pemerintahan desa secara khusus menyebut kelompok miskin dan perempuan dalam konteks musyawarah desa. Selain itu, arena tersebut juga menekankan inklusi sosial dari sisi kewajiban pemerintah desa. Inklusi sosial pada arena ini berwujud kewajiban pemerintah desa untuk bekerja dengan prinsip-prinsip tertentu, berkoordinasi dan bekerjasama, menyertakan kelompok marginal dalam musyawarah desa, dan adanya hak kelompok marginal untuk mengawasi pembangunan desa dan memperoleh pelayanan.

Inklusi sosial pada arena pembangunan desa tampak dalam keterlibatan warga dalam perencanaan desa melalui musyawarah desa dan keikutsertaan warga dalam menanggapi laporan pelaksanaan pembangunan desa, mendapatkan informasi terkait perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa, dan pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). Inklusi sosial pada arena ini ditujukan kepada semua kelompok marginal, bukan satu kelompok tertentu saja.<sup>5</sup>

3. Pasal 8 ayat (2), Pasal 11 ayat (1), dan Pasal 12 ayat (1).

4. Pasal 24 huruf d, j, dan k; Pasal 26 ayat (4); Pasal 29; Pasal 51; Pasal 54; Pasal 58; Pasal 63; Pasal 64 ayat (1) huruf d; Pasal 68 ayat (1); dan Pasal 58 ayat (1).

5. Pasal 68 ayat (1), Pasal 80 ayat (1), Pasal 82 ayat (1) dan (5), dan Pasal 88 ayat (1).

Adapun pada arena pembuatan peraturan, inklusi sosial terlihat pada hak warga desa untuk berpartisipasi dalam pembuatan rancangan peraturan desa.<sup>6</sup> Sasaran inklusi sosial pada arena ini adalah semua kelompok marginal.

### **Kualitas Pengaturan Inklusi Sosial dalam UU Desa**

Sebagaimana disinggung sebelumnya, selain UU Desa, terdapat beberapa undang-undang relevan lain yang mengatur isu inklusi sosial. Beberapa undang-undang yang dimaksud mengatur perihal pelayanan publik (atau institusi yang menyelenggarakan pelayanan publik) dan perencanaan pembangunan. Beberapa undang-undang yang terkait dengan pelayanan publik atau insitusi pelayanan publik adalah UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik; dan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Adapun undang-undang yang terkait dengan perencanaan pembangunan adalah UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Bagian ini akan membandingkan kualitas pengaturan ketentuan inklusi sosial antara UU Desa dan kelima undang-undang tersebut.

Wujud inklusi sosial dalam UU Pemerintahan Daerah terlihat dalam bentuk kewajiban pemerintah dan hak masyarakat. Kewajiban pemerintah tampak pada ketentuan yang mengatur bahwa pelayanan dasar harus dapat diakses oleh publik. Dalam kaitan dengan itu, pemerintah daerah dilarang membuat peraturan daerah yang muatannya mengganggu pelayanan dasar. Akses atas informasi pelayanan publik juga harus disediakan. Adapun inklusi sosial dalam wujud hak masyarakat terdapat pada ketentuan mengenai partisipasi dalam semua tahapan pembangunan (perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi), pengelolaan aset atau sumberdaya alam daerah, dan penyusunan peraturan dan kebijakan. Di sini perlu diberi catatan, dalam perencanaan pembangunan, undang-undang ini menentukan perlunya komunikasi khusus untuk memastikan kepentingan kelompok marginal terakomodasi.<sup>7</sup> Bentuk partisipasinya dimulai dari memberikan masukan sampai ikut serta dalam pengambilan keputusan. Inklusi sosial dalam UU Pemerintahan Daerah ditujukan kepada semua kelompok marginal dan dalam situasi tertentu dikhususkan kepada perempuan. Inklusi bagi kelompok perempuan terlihat pada penetapan pemberdayaan sebagai salah satu urusan (wajib) pemerintah.<sup>8</sup>

Dalam UU Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, wujud inklusi sosial terlihat dalam

6. Pasal 69 ayat (9) dan (10).

7. Penjelasan Pasal 262 ayat (1).

8. Pasal 12 ayat (2) huruf b.

bentuk kewajiban pemerintah dan hak masyarakat. Undang-undang ini mengharuskan pemerintah atau penyelenggara negara untuk terbuka dan tidak diskriminatif dalam arti membeda-bedakan suku, agama, ras, dan antargolongan. Adapun masyarakat berhak berpartisipasi dalam penyelenggaraan negara dan mendapatkan pelayanan dasar dan perlindungan hukum yang sama.

Inklusi sosial dalam UU Pelayanan Publik juga terlihat pada dua wujud, yaitu kewajiban pemerintah dan hak masyarakat. Inklusi sosial masuk dalam kewajiban pemerintah karena undang-undang ini memerintahkan agar pemerintah menyelenggarakan pelayanan publik secara adil dan nondiskriminatif. Kewajiban lain pemerintah adalah memberikan perlakuan (fasilitas) khusus bagi masyarakat rentan dalam rangka menciptakan keadilan.<sup>9</sup> Ditekankan bahwa pelayanan khusus tersebut tidak boleh menciptakan biaya tambahan. UU Pelayanan Publik mendorong inklusi sosial ditujukan kepada kelompok rentan, yang mencakup penyandang cacat, manula, wanita hamil, anak-anak, serta korban bencana alam dan bencana sosial.

Inklusi sosial dalam UU Aparatur Sipil Negara hanya terlihat dalam wujud kewajiban pemerintah, yakni dengan melarang aparatur sipil negara berlaku diskriminatif dalam arti membeda-bedakan berdasarkan gender, suku, agama, ras, dan antargolongan.<sup>10</sup> Pengaturan yang sederhana mengenai inklusi sosial juga terdapat dalam UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang hanya memiliki wujud inklusi sosial pada hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan (Rencana Kerja Pemerintah Daerah dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah).<sup>11</sup> UU Aparatur Sipil Negara dan UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional memaksudkan inklusi kepada semua kelompok marginal tanpa memberi penekanan pada satu kelompok tertentu.

Berdasarkan paparan mengenai perbandingan kandungan kualitas pengaturan inklusi sosial dalam UU Desa dengan lima undang-undang terkait, ada beberapa catatan yang perlu dikemukakan. Catatan *pertama*, sama seperti kelima undang-undang tersebut, UU Desa meneruskan tradisi inklusif dalam sistem legislasi nasional. Bila ukuran yang dipakai adalah partisipasi warga, hampir semua undang-undang memiliki ketentuan mengenai hal tersebut. Berbagai undang-undang di bidang pengelolaan sumberdaya alam mewajibkan pemerintah untuk menyertakan masyarakat dalam pengurusan hutan,<sup>12</sup> penyusunan perencanaan perkebunan (nasional dan daerah),<sup>13</sup> pengelolaan perikanan,<sup>14</sup> pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil,<sup>15</sup> serta penyelenggaraan penataan ruang.<sup>16</sup>

Catatan *kedua*, jika berbicara mengenai partisipasi, yang merupakan tingkatan kedua inklusi sosial, UU Desa relatif lebih maju di-

9. Pasal 4 huruf j dan penjelasannya, Penjelasan Pasal 21 huruf g, dan Pasal 29 ayat (1) dan penjelasannya.

10. Penjelasan Pasal 1 huruf j.

11. Pasal 2 ayat (4) huruf d, Pasal 5 ayat (3), Pasal 6 ayat (2), dan Pasal 7 ayat (2).

12. Pasal 68, 69, dan 70 UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

13. Pasal 5 ayat (3) UU Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

14. Pasal 6 ayat (2) dan Penjelasan Umum atas UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

15. Pasal 60 dan 61 UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah oleh UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

16. Pasal 65 UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

bandingkan dengan kelima undang-undang terkait. Bila empat dari lima undang-undang tersebut menentukan partisipasi hanya dalam bentuk *memberikan masukan*, UU Desa sudah sampai pada bentuk *mengambil keputusan*. Bentuk partisipasi tersebut tercantum pada ketentuan yang mewajibkan adanya wakil unsur perempuan dan masyarakat miskin dalam musyawarah desa serta wakil perempuan dalam keanggotaan BPD. Dalam soal ini, hanya UU Pemerintahan Daerah yang sama dengan UU Desa. Keduanya menentukan bahwa masyarakat ikut serta dalam pengambilan keputusan mengenai pengelolaan aset dan/atau sumberdaya alam daerah. Jika dikaitkan dengan tingkat tertinggi inklusi sosial, yaitu pemberdayaan, UU Desa terlihat sangat maju dibandingkan dengan kelima undang-undang terkait. UU Desa memiliki ketentuan mengenai pemberdayaan, baik sebagai tugas pemerintah desa maupun hak masyarakat desa. Dalam hal ini, UU Desa hanya bisa disamai oleh UU Pemerintahan Daerah, UU Kehutanan,<sup>17</sup> UU Pengelolaan Kawasan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil,<sup>18</sup> dan UU Perikanan.<sup>19</sup>

Catatan *ketiga*, cara UU Desa mendorong perspektif inklusi sosial tidak hanya dilakukan dengan memberikan hak dan kesempatan yang sama kepada semua warga negara, tidak terkecuali kelompok marginal. Untuk memastikan kelompok marginal mendapatkan hak dan kesempatan yang sama, sesekali UU Desa memberi perlakuan khusus. Perlakuan yang dimaksud tampak dalam ketentuan yang mensyaratkan keberadaan unsur atau perwakilan kelompok marginal dalam forum atau lembaga tertentu. Dalam hal ini, UU Desa masih belum semaju UU Pelayanan Publik, yang menentukan perlakuan khusus secara eksplisit. Seperti disebutkan di atas, UU Pelayanan Publik mengharuskan penyelenggara pelayanan publik memberi perlakuan khusus kepada kelompok masyarakat rentan, tanpa adanya biaya tambahan.

Jadi, dibandingkan dengan kelima undang-undang terkait dan beberapa undang-undang di bidang pengelolaan sumberdaya alam, kandungan inklusi sosial dalam UU Desa relatif lebih berkualitas. UU Desa menaikkan tingkat partisipasi ke level ikut serta pengambilan keputusan, mendorong inklusi sosial ke tingkat pemberdayaan, dan memastikan kelompok marginal mendapatkan hak dan kesempatan yang sama dengan cara memberi perlakuan khusus. Namun, dalam hal-hal tertentu, kandungan inklusi sosial dalam UU Desa masih berada di bawah beberapa undang-undang lain yang lebih eksplisit dalam melindungi kelompok marginal. Berhubung UU Desa belum eksplisit dalam urusan tersebut, seberapa jauh peraturan-peraturan pelaksanaannya mengatur secara lebih eksplisit masih perlu diperiksa lebih lanjut.

17. Pasal 67 ayat (1) huruf c.

18. Pasal 63.

19. Pasal 60 sampai Pasal 64.



Dalam artikel ini, peraturan-peraturan pelaksanaan UU Desa yang dianalisis terdiri atas satu peraturan pemerintah dan empat peraturan menteri: Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Peraturan Menteri Dalam Negeri (PERMENDAGRI) Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa; PERMENDAGRI Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa; Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal (PDT), dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa; dan Peraturan Menteri Desa, PDT, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa. Hampir serupa dengan UU Desa, kelima peraturan pelaksanaan tersebut memiliki ketentuan-ketentuan mengenai inklusi sosial yang mencakup arena penetapan desa, pemerintahan desa, musyawarah desa, peraturan desa, pembangunan desa, Lembaga Kemasyarakatan Desa (LKD), BUM Desa, dan kerjasama desa. Kemiripan juga tampak dari segi bentuk dan wujud. Inklusi sosial dalam bentuk hak masyarakat yang berwujud partisipasi merupakan ketentuan yang sarat dengan kandungan inklusi sosial. Partisipasi disebutkan antara lain dalam ketentuan tentang penataan desa (pembentukan, pemekaran, dan perubahan desa), penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, LKD, peraturan desa, musyawarah desa, BUM Desa, dan kerjasama desa.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kelima peraturan pelaksanaan UU Desa telah menegaskan ketentuan-ketentuan yang tertuang di dalam UU Desa melalui pengaturan lebih lanjut. Kendati demikian, dalam konteks inklusi sosial, kelima peraturan pelaksanaan tersebut membuat kemajuan karena (a) memperluas cakupan kelompok marginal dengan penyebutan secara eksplisit, (b) menegaskan perlindungan atau perlakuan khusus, dan (c) menegaskan dan memperluas keterlibatan kelompok marginal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa.

Kemajuan *pertama* terdapat pada PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Menteri Desa, PDT, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa. Kedua peraturan pelaksanaan tersebut menambah daftar kelompok marginal, yaitu kelompok pemerhati dan perlindungan anak, sebagai unsur yang harus terwakili dalam musyawarah desa.<sup>20</sup> Daftar tersebut bahkan terbuka untuk bertambah karena kedua peraturan tersebut memberi peluang kelompok lain dengan mempertimbangkan kondisi sosial budaya.<sup>21</sup>

20. Pasal 80 Ayat (3) huruf i PP Nomor 43 Tahun 2014 dan Pasal 5 Ayat (3) huruf i Peraturan Menteri Desa, PDT, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015.

21. Pasal 80 ayat (4) PP Nomor 43 Tahun 2012 dan Pasal 5 ayat (4) Peraturan Menteri Desa, PDT, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015.

Adapun kemajuan *kedua* bisa dilihat pada PP Nomor 43 Tahun 2014 (Pasal 72 ayat (1)) yang memberi jaminan adanya perwakilan perempuan dalam keanggotaan BPD. UU Desa tidak sampai mengharuskan adanya perwakilan tersebut, malainkan sebatas pertimbangan.

Kemajuan *ketiga* terbilang paling ekstensif. Kemajuan ini paling banyak ditemukan dalam PERMENDAGRI Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa dan Peraturan Menteri Desa, PDT, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015. Contoh kemajuan ini adalah penyebutan keterlibatan kelompok marginal (perempuan) dalam proses pemerintahan dan pembangunan. Sebelumnya, dalam UU Desa maupun PP Nomor 43 Tahun 2014, hal itu tidak disebutkan. PERMENDAGRI Nomor 114 Tahun 2014 kemudian menentukan bahwa perempuan harus terlibat sebagai tim penyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) serta masuk dalam tim penyelenggara kegiatan-kegiatan RKP Desa<sup>22</sup>; keterlibatan kelompok marginal sebagai panitia penyelenggara musyawarah desa (Peraturan Menteri Desa, PDT, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015 membuka peluang tersebut dengan mengatakan bahwa susunan kepanitiaan musyawarah desa disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat)<sup>23</sup>; dan keikutsertaan perempuan dalam delegasi desa untuk membahas kerjasama antardesa, kerjasama dengan pihak ketiga, dan rencana investasi pihak swasta/investor.<sup>24</sup> Contoh lain kemajuan ini adalah pertimbangan untuk memperhatikan kelompok marginal dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Hal ini, misalnya, berkaitan dengan musyawarah desa yang menurut Peraturan Menteri Desa, PDT, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015 harus diselenggarakan di tempat yang sesuai dengan kondisi objektif desa dan kondisi sosial budaya masyarakat.<sup>25</sup>

Di samping ketiga poin di atas, kemajuan lain juga terlihat tatkala inklusi sosial dimasukkan dalam agenda pembangunan. Peraturan Menteri Desa, PDT, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015, misalnya, memasukkan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak dalam ruang lingkup dan bidang kerjasama antardesa.<sup>26</sup>

### **Pandangan dan Dinamika Inisiatif Promosi Perspektif dan Program Inklusi Sosial**

Sejumlah organisasi dan proyek mempromosikan penggunaan perspektif inklusi sosial dalam penyelenggaraan pemerintahan atau pembangunan. Kegiatan ini dilakukan bahkan sebelum UU Desa diberlakukan. Kehadiran UU Desa dipandang sebagai momentum bagus untuk menyuarakan kembali signifikansi perspektif inklusi sosial dalam pembangunan. UU Desa dipandang sebagai momentum tepat

22. Pasal 8 ayat (4), Pasal 33 ayat (4), dan Pasal 40 ayat (3).

23. Pasal 7 ayat (3).

24. Pasal 73 ayat (1) huruf e, Pasal 78 ayat (1) huruf e, dan Pasal 84 ayat (1) huruf e Peraturan Menteri Desa, PDT, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015.

25. Pasal 9 ayat (3).

26. Pasal 72 ayat (1) huruf b angka 2.

karena substansi yang diaturnya menyangkut kepentingan banyak kalangan. UU Desa dilihat sebagai pintu masuk untuk mempromosikan inklusi sosial karena berbagai hal konkret bisa dilakukan. Momentum tersebut berpangkal dari peningkatan kewenangan dan keuangan desa. Para promotor melihat upaya-upaya promosi inklusi sosial semakin relevan untuk didorong dari tingkat desa karena sumber dana untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi oleh kelompok marginal mulai tersedia.

Gambaran mengenai promosi inklusi sosial yang dilakukan oleh sejumlah organisasi dan proyek mencakup pandangan atau pemikiran mengenai UU Desa, program dan kegiatan serta perkembangannya, pendekatan dan strategi yang digunakan, serta capaian-capaian yang dihasilkan. Meski begitu, dalam artikel ini, kami hanya menampilkan organisasi dan proyek yang bekerja pada isu masyarakat adat, petani, perempuan, dan kelompok minoritas lain seperti orang miskin dan penyandang disabilitas.

### Pandangan tentang UU Desa

Pandangan mengenai UU Desa dan peraturan-peraturan pelaksanaannya berpusat pada seberapa jauh kelompok marginal (masyarakat adat, perempuan, orang miskin, dan penyandang disabilitas) dapat berpartisipasi dalam pembangunan desa. Berangkat dari fokus tersebut, organisasi dan proyek yang bekerja pada isu gender umumnya memandang UU Desa dan peraturan-peraturan pelaksanaannya membatasi keterlibatan kelompok marginal dalam pembangunan desa. Program Maju Perempuan untuk Penanggulangan Kemiskinan (MAMPU), misalnya, menilai UU Desa tidak memberi ruang yang cukup bagi perempuan untuk terlibat dalam pemerintahan desa.

Pandangan yang sama dikemukakan oleh Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO). Menurut organisasi yang berkonsentrasi di Pulau Jawa ini, UU Desa memiliki paling tidak tiga kelompok ketentuan yang tidak secara terang mengharuskan partisipasi dan perlindungan terhadap perempuan, dalam konteks ini partisipasi menyangkut musyawarah desa, musyawarah perencanaan pembangunan desa, musyawarah BPD, dan perlindungan terkait alokasi anggaran desa.<sup>27</sup>

Semua itu tidak lantas membuat organisasi dan proyek tersebut berkesimpulan bahwa tidak ada peluang untuk mempromosikan inklusi sosial dalam implementasi UU Desa. Program MAMPU melihat ketentuan mengenai asas sudah bagus dan harus dirujuk sekaligus diaktualisasikan dalam peraturan-peraturan pelaksanaannya.<sup>28</sup> Peran penting peraturan pelaksanaan juga dilihat oleh PATTIRO, yang memandang perlunya peraturan daerah dalam rangka mengeksplisitkan partisipasi dan perlindungan terhadap kelompok perempuan.<sup>29</sup>

27. Keterangan lengkap mengenai pandangan PATTIRO, lihat PATTIRO (2014).

28. Ketentuan mengenai asas terdapat pada Pasal 3. Asas yang relevan dengan inklusi sosial adalah demokrasi, partisipasi, dan kesetaraan.

29. Pemikiran bahwa peraturan daerah dapat digunakan untuk mengeksplisitkan pengaturan mengenai partisipasi dan perlindungan perempuan saat ini coba diwujudkan oleh Institut Mosintuwu bersama para peserta Sekolah Perempuan yang dikelola di Kabupaten Poso, Sulawesi Tengah. Lingkar Pembinaan Desa dan Agraria (KARSA) dan Institute for Education Development, Social, Religious and Cultural Studies (INFEST) turut membantu inisiatif ini. Mereka sedang mengadvokasi RANPERDA Perlindungan dan Perluasan Partisipasi Perempuan dalam Penyelenggaraan Pemerintah dan Pembangunan Desa.

Peluang pada UU Desa juga dilihat oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). KPA melihat BUM Desa berpotensi menjadi unit usaha yang mengelola pemanfaatan tanah-tanah hasil redistribusi secara kolektif. Dengan ukuran luas yang sangat kecil, tanah-tanah hasil redistribusi kepada petani miskin akan lebih efisien dan produktif bila dikelola secara kolektif. Peluang pemanfaatan BUM Desa juga dipikirkan oleh program MAMPU dan beberapa mitranya. Mereka mendorong supaya BUM Desa bekerja menggunakan falsafah dan manajemen simpan pinjam yang selama ini dijalankan oleh sejumlah kelompok perempuan.

Pada saat bersamaan, AMAN memandang UU Desa menyediakan peluang bagi pengakuan masyarakat adat. Bersama dengan PERMENDAGRI Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, AMAN melihat UU Desa menyediakan satu dari tiga model peluang pengakuan masyarakat adat.<sup>30</sup> Advokasi pengakuan masyarakat adat melalui UU Desa sangat cocok digunakan oleh komunitas adat yang institusi pemerintahannya sudah melebur dalam desa administratif.

### Contoh Program dan Kegiatan Organisasi Masyarakat Sipil

Berbagai organisasi dan proyek yang bekerja untuk isu inklusi sosial berusaha merespons pemberlakuan UU Desa. Respons tersebut ada yang berbentuk reaktif (jangka pendek), ada juga yang sudah dirancang sedemikian rupa (jangka panjang). Respons yang sepenuhnya bersifat reaktif berupa kegiatan sosialisasi/diseminasi UU Desa. Dari segi pengelolaan, kegiatan sosialisasi/diseminasi dilakukan dengan dua cara. *Pertama*, sosialisasi/diseminasi sebagai kegiatan selingan atau materi tambahan dalam pertemuan dengan durasi waktu satu sampai dua jam. *Kedua*, sosialisasi/diseminasi sebagai kegiatan tersendiri dengan durasi waktu satu atau dua hari.

Adapun respons yang bersifat terencana digarap oleh organisasi dan proyek yang memiliki program baru yang dilahirkan setelah pemberlakuan UU Desa. Sekadar menyebut contoh, program MAMPU yang memberi dukungan kepada Institute for Education Development, Social, Religious and Cultural Studies (INFEST) dan Walang Perempuan untuk memperkuat partisipasi perempuan dalam perencanaan dan pembuatan aturan desa. Contoh lain adalah kursus sehari mengenai UU Desa yang diselenggarakan oleh Lingkar Pembaruan Desa dan Agraria (KARSA). Kursus sehari tersebut tidak dipungut biaya. Selain dari bentuk atau cara merespons, inisiatif organisasi dan proyek dalam rangka menjadikan UU Desa sebagai arena mempromosikan perspektif inklusi sosial juga bisa dicermati dengan melihat program

30. Dua peluang lain adalah Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Penjelasan mengenai ketiga model pengakuan tersebut didapatkan dalam presentasi berjudul "Peluang dan Tantangan Pengakuan dan Perlindungan Hukum bagi Masyarakat Adat melalui Desa Adat" dalam Lokakarya Nasional "Tantangan Masyarakat Adat dan Pembaharuan Agraria dalam Pelaksanaan Putusan MK 35 dan UU Desa", Jakarta, 3-4 Februari 2015.

dan kegiatan yang dikembangkan dan diselenggarakan. Secara garis besar, program dan kegiatan tersebut berkenaan dengan sosialisasi/diseminasi dan implementasi.

Program dan kegiatan implementasi terbilang kompleks karena mencakup berbagai agenda, mulai dari pengawasan penyusunan rancangan peraturan, pengawasan pelaksanaan, peningkatan partisipasi warga desa, hingga pengembangan ekonomi desa. Agenda pengawasan penyusunan rancangan peraturan mencakup kegiatan menyusun dan menyiapkan masukan-masukan terhadap rancangan peraturan yang disiapkan oleh pihak lain (pemerintah) dan terlibat dalam penyusunan rancangan peraturan. Pandangan kritis dan masukan atas Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Desa yang disusun oleh lima puluh perwakilan organisasi perempuan pada Mei 2014 merupakan contoh dari kegiatan menyusun masukan terhadap rancangan peraturan yang disiapkan oleh lembaga lain.<sup>31</sup> Di tingkat kabupaten, Institut Mosintuwu berupaya menghasilkan rekomendasi bagi UU Desa dan aturan-aturan pelaksanaannya melalui Kongres Perempuan Poso yang diselenggarakan pada 25–27 Maret 2014. Acara tersebut melibatkan sekitar seribu perempuan dari tujuh puluh desa yang ada di Kabupaten Poso. Dalam rekomendasi hasil kongres yang berisi sepuluh poin, antara lain disebutkan “dalam peraturan pemerintah harus ditegaskan bahwa pemerintah desa berkewajiban melibatkan perempuan dalam setiap lembaga pemerintahan desa minimal 50%”, “pemerintah desa berkewajiban menganggarkan kegiatan pemberdayaan perempuan minimal 50% dalam APB Desa dan 30% dalam program pembangunan kabupaten”, dan “pemerintah kabupaten berkewajiban membuat peraturan daerah tentang keterlibatan perempuan minimal 50% dalam perencanaan di musyawarah desa dan dalam pelaksanaan dan pengawasan pembangunan desa”.<sup>32</sup>

Adapun contoh keterlibatan dalam pembuatan rancangan peraturan adalah kegiatan pendampingan dari AMAN terhadap enam pemerintah daerah untuk menyusun rancangan peraturan daerah (RANPERDA) kabupaten mengenai pengakuan keberadaan masyarakat adat. Contoh lain adalah penyusunan RANPERDA yang mengakomodasi keterwakilan perempuan di dalam BPD oleh Satunama. Sedangkan agenda mengawal pelaksanaan mencakup kegiatan membuat panduan dan rumusan pemikiran yang dapat menjadi rujukan bagi berbagai pihak untuk memastikan implementasi UU Desa mencapai sasaran atau tidak menyimpang dari tujuan-tujuannya. Untuk kegiatan membuat panduan, PATTIRO telah menyusun anotasi UU Desa yang diharapkan menjadi rujukan bagi lembaga swadaya masyarakat dan pemerintah dalam melakukan advokasi dan penyusunan peraturan pelaksanaan

31. Judul lengkap dokumen rumusan masukan tersebut adalah “Pandangan Kritis dan Masukan dari Gerakan Perempuan Indonesia untuk Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Desa”.

32. Rekomendasi Kongres Perempuan Poso untuk Tim Perumus Peraturan Pemerintah untuk UU Desa.

agar sesuai dengan asas-asas yang tercantum dalam UU Desa. Pada saat bersamaan, PATTIRO juga menyusun indikator-indikator untuk mengukur kemandirian suatu desa, terutama dalam menjalankan otonomi desa. Selain itu, Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) membuat buku pintar yang diharapkan dapat membantu pemerintah desa untuk mengenali tugas-tugasnya sebagaimana diatur dalam UU Desa.

Wujud partisipasi sendiri pada intinya berupa program atau kegiatan yang mendorong keterlibatan maksimal kelompok-kelompok marginal dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Arena yang paling umum dalam mendorong partisipasi adalah keterlibatan dalam musyawarah desa, musyawarah perencanaan pembangunan desa, dan penyusunan anggaran desa. Lewat MAMPU, INFEST selama 2015 memfasilitasi keterlibatan perempuan dalam perencanaan di Banjarnegara dan Wonosobo (Jawa Tengah), Malang (Jawa Timur), Poso (Sulawesi Tengah), dan Takalar (Sulawesi Selatan). Untuk isu penganggaran, empat belas mitra Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Peduli akan bekerja di dua belas kabupaten dan sepuluh provinsi. Arena lain untuk mendorong partisipasi adalah penyusunan peraturan desa. Kegiatan ini dilakukan, misalnya, oleh Walang Perempuan yang mendorong keterlibatan perempuan dalam penyusunan peraturan desa di lima *negeri* di Ambon.

Selain dengan cara memanfaatkan berbagai siklus perencanaan pembangunan di tingkat desa, partisipasi juga didorong secara kelembagaan. Isu konkretnya adalah sistem keanggotaan BPD yang berbasis golongan (bukan kewilayahan) dan cakupan LKD yang mengakomodasi organisasi atau forum yang dibentuk atas inisiatif masyarakat. KPA dan PATTIRO mengusulkan agar pemerintah daerah membuat peraturan daerah yang mengatur bahwa keanggotaan BPD bukan didasarkan pada aspek wilayah, melainkan golongan. Sistem ini akan memberi peluang bagi perempuan dan petani miskin untuk memiliki wakil di dalam BPD. Advokasi dengan isu yang sama dilakukan juga oleh Gemawan di Kalimantan Barat. Program MAMPU maju dengan usulan konkret agar wakil perempuan di dalam BPD berjumlah sebesar 30 persen.

Sementara itu, implementasi dalam rangka pengembangan ekonomi desa berfokus pada pengembangan dan pengelolaan BUM Desa yang diharapkan mendorong perekonomian berbasis kolektivitas. Sebagai bagian dari program Desa Maju Reforma Agraria (DAMARA), KPA bekerja di Dusun Kulonbambang, Desa Sumberurip, Kecamatan Doko, Kabupaten Blitar, Jawa Timur, untuk mengembangkan percontohan pengembangan BUM Desa sebagai unit ekonomi pengelola tanah-tanah redistribusi. Selain itu, pengembangan BUM Desa diharapkan

bukan bersifat teknokratik, melainkan berbasis pada model usaha yang berkembang di tengah masyarakat desa. Melalui Forum Komunitas, Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA) juga mendorong agar koperasi simpan pinjam yang dikelola oleh kelompok-kelompok perempuan dijadikan rujukan untuk mengembangkan BUM Desa.

### **Arah Kebijakan dan Program ke Depan**

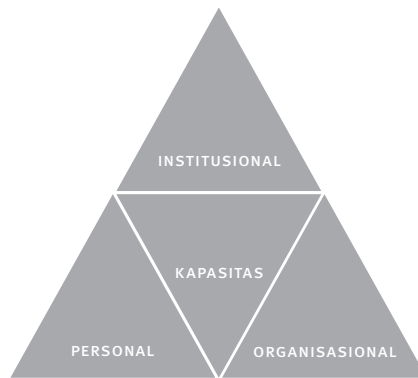
Jika dilihat dari apa yang telah dilakukan sejauh ini, para promotor program inklusi sosial yang dikemukakan dalam artikel ini masih setia pada pendekatan pemberdayaan. Berbagai kegiatan mereka dapat dikelompokkan dalam tiga jenis kegiatan utama. *Pertama*, kegiatan pengorganisasian. *Kedua*, kegiatan advokasi. *Ketiga*, kegiatan yang dimaksudkan untuk pengembangan ekonomi, baik individu dan terlebih penting lagi kelompok, yang terlibat dalam agenda pemberdayaan masyarakat. Meski tidak berbanding lurus, kerangka kerja “tiga kaki” (Juliantara 2003) ini mirip dengan kerangka kerja yang digunakan untuk merancang program-program inklusi sosial yang dikembangkan Gidley *et al.* (2010). Pengorganisasian dapat disejajarkan sebagai upaya memenuhi dan/atau meningkatkan partisipasi kelompok marginal, advokasi sebagai upaya pengembangan potensi manusia bagi terciptanya iklim kebijakan yang berpihak pada kelompok marginal, dan pengembangan ekonomi sebagai proksi dari upaya peningkatan akses kelompok marginal pada berbagai sumber pelayanan dasar yang dibutuhkan (Gidley *et al.* 2010; Juliantara 2003).

Jika demikian, agenda bersama apa yang dapat dilakukan para pihak ke depan? Untuk menjawab pertanyaan ini, kami mengusulkan kerangka kerja kedua, jika dapat dikatakan begitu, yakni menggunakan kerangka kerja pengembangan dan/atau peningkatan kapasitas. Merujuk pada kerangka pengembangan kapasitas yang dikembangkan oleh Proyek Pendukung Pemantapan Penataan Desentralisasi (*Support for Decentralization Measures*) oleh Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (Rohdewohld dan Poppe 2005), berbagai kapasitas yang dibutuhkan untuk itu mencakup kebijakan dan regulasi turunan lain, penataan ulang kelembagaan yang ada, pembaruan prosedur kerja dan mekanisme koordinasi, peningkatan kinerja sumberdaya manusia, pengembangan penampilan sesuai kualifikasi yang dibutuhkan, dan perubahan sistem nilai dan sikap untuk menghadapi sistem baru.

Untuk memudahkan pemahaman, berbagai hal itu dapat dikelompokkan dalam tiga tingkat pengembangan kapasitas (lihat Gambar 1), yakni tingkat sistem kelembagaan atau kebijakan (termasuk di

dalamnya pengembangan kerangka hukum dan kebijakan baru atau perubahan/harmonisasi hukum/kebijakan yang ada, sehingga memungkinkan berbagai pihak untuk menjalankan peran dan kebijakan terkait pencapaian tujuan masing-masing), tingkat lembaga atau organisasi (termasuk di dalamnya perluasan struktur manajemen, proses, dan prosedur kerja, baik dalam organisasi tertentu maupun dalam pengelolaan hubungan antara organisasi dan sektor-sektor publik, swasta, maupun masyarakat), dan tingkat individu (termasuk di dalamnya serangkaian proses untuk melengkapi individu dengan keterampilan pemahaman, akses terhadap informasi, pengetahuan, dan pelatihan yang memungkinkan mereka bekerja secara efektif). Itulah tantangan-tantangan yang harus bisa dijawab.

**GAMBAR 1**  
Kebutuhan  
Pengembangan  
Kapasitas



Selain itu, pengalaman dari berbagai program masa lalu juga perlu dipertimbangkan. Seperti pernah dialami melalui program *Australian Community Development and Civil Society Strengthening Scheme* (ACCESS), sekadar menyebut satu contoh. Menurut kajian yang dilakukan Decentralization Support Facility (2007), ACCESS adalah satu dari sedikit contoh program inklusi sosial yang dapat dikatakan berhasil. Kajian tersebut melihat keberhasilan proyek dari empat aspek: strategi kelembagaan dan sistem akuntabilitas, persyaratan dan strategi implementasi proyek, sumberdaya manusia dan pengembangan kapasitas, serta dampak dan keberlanjutan proyek. Hasilnya, dari lima program/proyek amatan yang meraih nilai di atas nilai rata-rata, hanya ACCESS yang mampu memperoleh nilai di atas rata-rata untuk beberapa hal yang dikaji (selain Program Pengembangan Kecamatan [PPK]). Tingginya nilai yang mampu diraih ACCESS, yang mencerminkan perbedaan penting dengan program/proyek lain, diperoleh karena cakupan area yang relatif terbatas dan masih dalam rentang kontrol manajemen, bantuan per kabupaten yang relatif besar, pendanaan oleh dua pihak (proyek dan pemerintah



daerah setempat), dan pelibatan berbagai organisasi masyarakat sipil yang sudah bekerja relatif lama di daerah-daerah yang bersangkutan.

Hubungan yang paling konsisten adalah antara indikator prosedur pelaksanaan proyek dan dampak. Ini menunjukkan bahwa prosedur yang ditentukan dan sistem pemantauan memiliki pengaruh terbesar dalam pencapaian dampak. Hubungan antara staf dan pelatihan kurang konsisten. Ini menunjukkan bahwa staf dan pelatihan sensitif gender kurang atau belum diterapkan, sehingga penerapan prosedur program agar sensitif gender tidak atau kurang berjalan. Pengalaman ACCESS menunjukkan, kalau strategi, prosedur, dan pengembangan kapasitas staf mendapat perhatian serius, kemungkinan besar hasil yang positif dapat tercapai (Decentralization Support Facility 2007).

Perlu diingat, dalam rangka meningkatkan kinerja program-program yang mempromosikan isu inklusi sosial, beberapa kajian (Akatiga 2010; Kementerian PPN/BAPPENAS 2010; Laksono *et al.* 2014) mencatat hal-hal berikut:

- pemberdayaan masyarakat adalah proses transformasi dalam waktu yang tidak singkat, sehingga perlu dirancang peta jalan untuk mencapainya;
- memperkuat lembaga pengorganisasian masyarakat lokal dengan perhatian khusus pada kelompok marginal dan memanfaatkan sistem pengorganisasian lokal yang dikenal oleh masyarakat yang bersangkutan;
- bentuk kegiatan usaha dalam program pemberdayaan mengacu pada kehidupan yang ada supaya tidak menghancurkan modal sosial dalam arti etos kerja yang berlaku;
- jika diperlukan, memfasilitasi simpan pinjam yang lebih berkelanjutan; dan
- perbaikan institusi dan hal-hal teknis (antara lain pembentukan sekolah fasilitator, pelatihan, pembiayaan operasional yang memadai, fokus pada isu partisipasi kunci untuk memantau dan memberikan umpan balik, keterlibatan kelompok pemantau independen, dan penyaluran dana ke lapangan tepat waktu).

Agar memperkaya pilihan kegiatan yang dapat dilakukan di masa depan, kami mengusulkan temuan dan/atau usulan kegiatan yang dihasilkan oleh berbagai pihak perlu dijadikan pertimbangan. Salah satu gagasan yang kami anggap penting adalah hasil lokakarya yang diselenggarakan oleh Knowledge Sector Initiative (KSI) pada 5–6 Mei 2015. Acara ini dihadiri tidak kurang dari tiga puluh organisasi masyarakat sipil yang berasal dari Jakarta dan sekitarnya serta berbagai daerah lain di Indonesia. Pada lokakarya dua hari tersebut, terungkap bahwa setidaknya ada empat kelompok persoalan yang perlu ditangani lebih lanjut agar UU Desa dapat dilaksanakan secara lebih

optimal. *Pertama*, persoalan diskoneksi dan disharmoni kebijakan dan kelembagaan. *Kedua*, tantangan untuk lebih meningkatkan taraf partisipasi masyarakat. *Ketiga*, peluang dan tantangan dalam pengembangan ekonomi kreatif. *Keempat*, optimalisasi peluang penerapan nomenklatur desa adat.

Lokakarya tersebut juga menghasilkan rumusan agenda kerja strategis untuk setiap kelompok persoalan. Dalam konteks kebijakan dan kelembagaan, disarankan untuk melakukan analisis kritis dan eksaminasi publik atas regulasi yang ada, konsolidasi organisasi masyarakat sipil dan ahli untuk merumuskan draf alternatif revisi regulasi teknis, dan melakukan uji materiil ke Mahkamah Agung jika masukan-masukan kalangan organisasi masyarakat sipil itu tidak didengarkan oleh pihak yang berwenang. Dalam konteks pengembangan partisipasi masyarakat yang lebih luas, disarankan untuk menumbuhkembangkan pendidikan kritis kepada kelompok akar rumput, meningkatkan keterampilan berkomunikasi yang baik, mengembangkan kapasitas kader desa dan fasilitator desa agar mampu menggerakkan warga lain (khususnya kelompok-kelompok yang selama ini mendapat perlakuan pengecualian) untuk terlibat dalam proses politik dan pembangunan di tingkat desa.

Dalam konteks pengembangan ekonomi kreatif, disarankan untuk menggali pengetahuan mengenai model-model praktik ekonomi produktif perdesaan (misalnya dalam pengelolaan aset produksi masyarakat desa, pemanfaatan aset desa/pemerintah yang dijadikan aset produktif masyarakat desa, dan mekanisme kerjasama ekonomi antardesa), advokasi regulasi di tingkat daerah dan nasional yang mendukung pengembangan praktik ekonomi produktif perdesaan (misalnya pendayagunaan dan pemanfaatan aset desa, subsidi [pertanian, perikanan, usaha kecil, dan lain-lain], perlindungan sosial ekonomi masyarakat miskin perdesaan, dan reforma agraria), dan pendampingan perencanaan dan praktik pengelolaan ekonomi produktif perdesaan (bisa diawali dengan praktik perencanaan kawasan ekonomi perdesaan dan pengembangan basis produksi di perdesaan).

Sedangkan untuk kegiatan optimalisasi peluang nomenklatur desa adat, peserta lokakarya mengusulkan agar antara lain melakukan pemetaan/identifikasi realitas/kondisi adat saat ini untuk membantu menawarkan tipologi dan rekomendasi yang cocok dalam pelaksanaan UU Desa (mengingat beragamnya bentuk dan kondisi masyarakat adat yang ada), melakukan kajian tentang kemungkinan konsekuensi atau implikasi penerapan desa adat pada konteks masyarakat yang bersangkutan, menggali persepsi masyarakat soal implikasi UU Desa atau PERMENDAGRI terkait terhadap pengakuan wilayah adat, dan mengidentifikasi kebutuhan agar peluang implementasi desa adat

dapat dijalankan secara optimal.<sup>33</sup> Selain itu, pengalaman-pengalaman baik dalam hal mengotimalkan kerjasama para pihak, sebagaimana terungkap dalam diskusi setengah hari yang diselenggarakan program Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK) pada 4 Mei 2015, perlu pula dipertimbangkan.<sup>34</sup>

### **Penutup: Beberapa Rekomendasi Strategis**

Berdasarkan uraian di atas, kelemahan UU Desa dan sejumlah peraturan pelaksanaannya yang terkait dengan inklusi sosial mencakup tiga hal. *Pertama*, UU Desa belum menjadikan inklusi sosial sebagai perspektif yang seharusnya menyebar merata pada semua ketentuan. UU Desa dan peraturan-peraturan pelaksanaannya mengatur inklusi sosial (perempuan) hanya dalam segelintir ketentuan. Peraturan Menteri Desa, PDT, dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015 bisa dikatakan perkecualian karena telah memunculkan perspektif inklusi sosial pada hampir semua tahapan masyarakat desa. *Kedua*, salah satu implikasi tidak digunakannya inklusi sosial sebagai perspektif adalah UU Desa dan peraturan-peraturan pelaksanaannya tidak secara eksplisit menggunakan istilah “kelompok marginal” dan hanya menyebut beberapa kelompok sebagai cakupannya. UU Pelayanan Publik dapat menjadi contoh untuk perbaikan. Undang-undang ini menyebut kelompok rentan (marginal) secara eksplisit dengan cakupan yang relatif lengkap (penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil, anak-anak, serta korban bencana alam dan bencana sosial). *Ketiga*, UU Desa hampir belum menyediakan jaminan bagi terlaksananya inklusi sosial yang dilakukan dengan memberikan perlindungan atau perlakuan khusus. Dalam hal ini, sekali lagi UU Pelayanan Publik bisa menjadi contoh. Undang-undang ini mengatur supaya penyelenggara pelayanan publik memberikan perlakuan khusus kepada kelompok rentan.

Dengan tiga kelemahan tersebut, pembuatan atau penyempurnaan peraturan-peraturan pelaksanaan UU Desa harus menjadikan inklusi sosial sebagai perspektif secara menyeluruh, menyebutkan secara lengkap cakupan kelompok marginal, serta menegaskan dan memperluas ketentuan-ketentuan jaminan perlindungan dan perlakuan khusus kepada kelompok marginal. Tiga hal tersebut bisa menjadi agenda advokasi organisasi masyarakat sipil dalam rangka mewujudkan inklusi sosial dalam UU Desa dan peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Satu hal yang perlu ditegaskan di sini adalah ada banyak model kerja atau inisiatif yang telah dikembangkan dan berjalan cukup efektif. Lebih dari itu, suatu strategi tertentu efektif dalam kondisi

33. Lebih jauh, lihat Knowledge Sector Initiative, Notulensi Lokakarya Undang-Undang Desa, Serpong, 5-6 Mei 2015.

34. Lihat Program KOMPAK, Notulensi Pertemuan dengan CSO, 4 Mei 2015.

tertentu pula, sehingga bisa jadi tidak efektif untuk kondisi yang lain. Betapapun demikian, sepanjang zaman reformasi, kalangan organisasi masyarakat sipil memiliki pengalaman kerja yang kaya, yang dikembangkan berdasarkan hambatan dan/atau kegagalan yang pernah dialami, sehingga pencarian hanya satu model kerja yang efektif dapat dikatakan akan menjadi upaya yang sia-sia dan kontraproduktif. Saatnya memanfaatkan pengalaman yang berbeda itu sebagai kekayaan yang diharapkan dapat mengoptimalkan rencana kerja perubahan di masa depan.

**Asal Naskah**

Tulisan ini dimungkinkan oleh keterlibatan kedua penulis sebagai *short term consultant* program kolaborasi Pemerintah Australia dan Pemerintah Indonesia bertajuk Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK) pada Juni–Agustus 2015. Kedua penulis bertanggung jawab sepenuhnya atas isi tulisan.

## Daftar Pustaka

- AKATIGA. 2010. *Kelompok Marjinal dalam PNPB-Perdesaan*. Bandung: Akatiga.
- DECENTRALIZATION SUPPORT FACILITY. 2007. "Gender Review and PNPB Strategy Formulation: Mission Report." *Working Paper on the Findings of Joint Donor and Government Mission*. Jakarta: Decentralization Support Facility.
- GIDLEY, J.M., G.P. HAMPSON, L. WHEELER, dan E. BEREDDED-SAMUEL. 2010. "Social Inclusion: Context, Theory and Practice." *The Australasian Journal of University-Community Engagement* 5 (1): 6–36.
- JULIANTARA, D. 2003. *Pembaruan Desa: Bertumpu pada Yang Terbawah*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
- KEMENTERIAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL (PPN)/BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL (BAPPENAS). 2013. "Masyarakat Adat di Indonesia: Menuju Perlindungan Sosial yang Inklusif." Jakarta: Kementerian PPN/BAPPENAS.
- LAKSONO, P.M. et al. 2014. "Etos Kerja Masyarakat Maluku Tenggara." Laporan penelitian. Pemerintah Kabupaten Maluku Tenggara bekerjasama dengan Pusat Studi Asia Pasifik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- PUSAT TELAAH DAN INFORMASI REGIONAL (PATTIRO). 2014. "Gender Equality in the Village Act Must Be Observed." 7 Maret. Diakses pada 20 Februari 2015. <http://pattiro.org/2014/03/kesetaraan-gender-dalam-uu-desa-perlu-diperhatikan/?lang=en>.
- RAWAL, N. 2008. "Social Inclusion and Exclusion: A Review." *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology* 2: 161–80.
- ROHDEWOHL, R. dan M. POPPE. 2005. "Guidelines on Capacity Building in the Regions: Module C: Supplementary Information and References." *SfDM Report 2005-4*. Jakarta: Proyek Pendukung Pemantapan Penataan Desentralisasi (P4D) kerjasama Departemen Dalam Negeri, Republik Indonesia, dengan Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- SEKRETARIS JENDERAL KEMENTERIAN SOSIAL. 2014. "Isu-Isu Strategis Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Tahun 2015." Bahan presentasi dalam Rapat Koordinasi Perencanaan Program dan Anggaran Kementerian Sosial Tahun 2015.