

Bayang-Bayang Kuasa Elite dan Kuasa Rakyat dalam Perencanaan Desa

Borni Kurniawan

Pegiat Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD)

✉ borni.alan@gmail.com

SARAN PENULISAN PUSTAKA: KURNIAWAN, B. 2017. "Bayang-Bayang Kuasa Elite dan Kuasa Rakyat dalam Perencanaan Desa." *Wacana* 37: 105–130.

© 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 Rencana pembangunan desa senantiasa terkait dengan rencana pembangunan nasional. Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa), pembangunan desa cenderung tersentralistis (*top-down*) dengan dominasi pemerintah supradesa. Artikel ini menelaah dinamika perencanaan pembangunan desa sebelum dan setelah diterapkannya UU Desa, dengan menelusuri asal-usul beserta tata aturan yang mengerangkainya. Di sini, sistem perencanaan pembangunan dimaknai sebagai arena representasi, partisipasi, dan deliberasi warga. Kajian ini menemukan bahwa perencanaan pembangunan, di bawah rezim UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, merontokkan suara desa, karena kentalnya kehendak “mengatur” dari tatanan supradesa dengan watak teknokratisnya. Bahasan selanjutnya menelusuri prinsip dan praksis perencanaan pembangunan desa di bawah rezim UU Desa. Praksis ini dipaparkan melalui serangkaian studi kasus perencanaan pembangunan desa di beberapa desa, terutama dengan digunakannya pemetaan desa dan didayakannya aset beserta potensi desa sebagai basis kemandirian desa.

KATA KUNCI: rencana pembangunan; MUSRENBANG; penganggaran, pemetaan, aset dan potensi desa

Abstract *Village development planning constantly links to the national development planning. Before enactment of Law Number 6 of 2014 concerning Village, village development tended to be centralistic (top-down) since the domination of supra-village order. This article examines the dynamic of the village development planning before and after the Village Law enactment, investigating the origin and also the regulations that frame the plan. Here, development planning system is understood as the course of representation, participation and dileberation for people. It finds that the development planning, under the order of Law Number 25 of 2004 concerning National Development Planning System and Law Number 32 of 2004 concerning Regional Administration, disparages the village aspirations, since the will to regulate of the supra-village, with its technocratic nature, tends to be viscous. The discussion then reviews the principle and the praxis of the village development panning under the Law Village order. This part accounts of the praxis through case study in several villages, particularly the use of the village spatial planning and of the asset and potential of village as the basis of village autonomous.*

KEYWORDS: *development planning; MUNRENBANG; budgetting; spatial planning; village asset*

Perencanaan Pembangunan: Dari Rezim Sentralisasi ke Desentralisasi

Era baru tata pemerintahan pasca-1998 telah membalik paradigma perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dari sentralisasi ke desentralisasi. Partisipasi menjadi cara pandang baru yang mengarus utama dalam kerangka kebijakan nasional tentang perencanaan pembangunan nasional. Pelembagaan nilai partisipasi dalam kerangka kebijakan nasional dapat ditelusuri dalam Undang-Undang (UU) Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dua payung hukum tersebut menjadi wadah sekaligus arena demokrasi yang disebut perencanaan dan penganggaran pembangunan. Tidak seperti pada era Orde Baru yang sentralistis (*top-down*); berlandaskan dua regulasi tersebut, kini setiap warga negara dan organisasi kemasyarakatan memperoleh keleluasaan untuk terlibat (*engage*) dalam arena politik kebijakan perencanaan dan penganggaran pembangunan.

Musyawarah perencanaan pembangunan (MUSRENBANG) merupakan arena representasi, partisipasi, dan deliberasi warga untuk terlibat dalam kegiatan perencanaan pembangunan. Forum tersebut diadakan secara berjenjang, mulai dari tingkat desa hingga nasional. MUSRENBANG menjadi satu-satunya kanal bagi pihak mana pun yang hendak mengusulkan aspirasi program/kegiatan untuk disahkan menjadi kebijakan program/kegiatan pembangunan pada periode tahun anggaran tertentu. Dengan kata lain, semua usulan program/kegiatan, baik yang berasal dari masyarakat, Satuan Kerja Perangkat Daerah (pemerintah), lembaga legislatif, maupun swasta, harus melalui pembahasan dalam mekanisme tersendiri, yakni MUSRENBANG.

Secara normatif, perencanaan pembangunan tidak lain adalah serangkaian mekanisme untuk menghimpun lalu menyusun daftar usulan program/kegiatan pembangunan yang berasal dari berbagai pihak dan akhirnya menjadi dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Ada lima pendekatan utama yang dipakai dalam menjalankan sistem perencanaan pembangunan. *Pertama*, pendekatan politik, yaitu pendekatan yang menjadi ranah pejabat politik seperti presiden, gubernur, bupati/walikota, serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). *Kedua*, pendekatan teknokratik, yaitu pendekatan yang mengutamakan keahlian dan kecermatan birokrasi di kementerian/lembaga dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). *Ketiga*, pendekatan partisipasi, yaitu pendekatan yang menjadi ranah warga, komunitas, dan kelompok

masyarakat. Pendekatan ini mengedepankan akses keterlibatan masyarakat agar suara (*voice*) mereka dapat berkontestasi dalam ruang politik kebijakan. *Keempat*, pendekatan *bottom-up*, yaitu pendekatan yang memobilisasi usulan program/kegiatan pembangunan dari bawah. Melalui keterlibatan warga (*civic engagement*) inilah sistem perencanaan pembangunan nasional membuka diri terhadap adanya pasokan usulan dari masyarakat desa. *Kelima*, pendekatan *top-down*, yaitu pendekatan yang mangandaikan perencanaan dari pemerintahan yang lebih tinggi berpadu atau minimal diacu oleh pemerintahan di bawahnya.

Sistem perencanaan pembangunan nasional yang diterapkan oleh Pemerintah Indonesia pada hakikatnya merupakan replikasi cerita sukses Porto Alegre, Brasil. Sejak 1988, kota ini menerapkan kebijakan yang disebut "*orçamento participativo*" (*participatory budget*), yaitu proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran pemerintah yang memberi wewenang atau kuasa kepada rakyat secara langsung dan melalui perwakilannya untuk terlibat dalam memutuskan dan mengalokasikan anggaran. Setelah dipraktikkan selama kurang lebih lima belas tahun, sistem tersebut membuahkan hasil yang luar biasa. Sistem tersebut berhasil melibatkan masyarakat marginal sehingga berpengaruh terhadap peningkatan pembangunan manusia dan partisipasi hak-hak kaum marginal dalam agenda pembangunan. Pada 2002, sistem ini diapresiasi oleh United Nations sebagai metode inovatif yang mampu menjamin transparansi dan akuntabilitas pemerintahan serta partisipasi rakyat secara aktif (Bahagijo dan Tagaroa 2005).

Menurut Bahagijo dan Tagaroa (2005), model kelembagaan *participatory budget* dari Porto Alegre relevan untuk diadopsi di Indonesia. Model itu dianggap sesuai dengan sistem desentralisasi tata kelola pemerintahan. Di Porto Alegre, praktik *participatory budget* mampu memenuhi syarat-syarat yang dapat mencegah atau menghindari kegagalan desentralisasi. Apa saja syarat-syarat yang dimaksud? *Pertama*, terwujudnya transparansi dan akuntabilitas pemerintahan kota, sehingga dapat menumbuhkan kepercayaan dan dukungan dari warga kota. *Kedua*, berjalannya partisipasi warga yang sejati dalam kerangka kelembagaan penganggaran partisipatif. *Ketiga*, semakin meningkatnya kuantitas dan kualitas pelayanan umum bagi kelompok miskin, khususnya di bidang kesehatan, pendidikan, dan air minum. *Keempat*, meningkatnya taraf hidup dan kesejahteraan warga kota dan warga miskin.

Sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 25 Tahun 2004, penerapan sistem perencanaan pembangunan model Porto Alegre di Indonesia dimulai dari daerah. Sebagai sistem pembangunan, arah kebijakan perencanaan pembangunan antara daerah dan nasional harus saling

bersinergi. Artikulasinya secara praktis: setelah visi dan misi presiden dijabarkan menjadi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), kedua dokumen itu harus diacu oleh pemerintah daerah dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Demikian selanjutnya: ketika diterjemahkan dalam kerangka rencana strategis (RENSTRA) kementerian/lembaga, RENSTRA SKPD juga harus mengacu pada RENSTRA kementerian/lembaga.

Lalu, untuk mendapatkan dokumen arah kebijakan pembangunan dan menurulkannya dalam kerangka operasional program/kegiatan pembangunan (dalam bentuk Rencana Kerja Pembangunan) di level nasional maupun daerah, UU Nomor 25 Tahun 2004 menawarkan mekanisme MUSRENBANG. MUSRENBANG dimulai dari tingkat desa (MUSRENBANGDES), berlanjut ke kecamatan (MUSRENBANGCAM), kabupaten (MUSRENBANGKAB), dan berakhir di tingkat pusat (MUSRENBANGNAS).

Sekilas, skema perencanaan pembangunan daerah tersebut tampak melibatkan desa. Tetapi, secara legal formal, otoritas perencanaan tetap menumpu pada pemerintah supradesa. Desa menjadi subjek yang diundang oleh pemerintah untuk mengikuti forum-forum MUSRENBANG, sementara inspirasi dan aspirasi arah kebijakan pembangunan desa berada dalam kendali pemerintah supradesa. Sekalipun telah memadukan pendekatan *top-down* dan *bottom-up*, konsep MUSRENBANG yang diperkenalkan dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 tidak memberikan kepercayaan kepada desa untuk merencanakan arah kebijakan dan program-program prioritas pembangunan sendiri. Jadi, UU Nomor 25 Tahun 2004 menciptakan sistem perencanaan di desa (*planning in the village*), bukan perencanaan desa (*village planning*). Aktor utama dalam perencanaan di desa bukanlah desa dan para pemangku kepentingan desa. Sebaliknya, jika pemerintah benar-benar menjalankan konsep perencanaan desa, para aktor dan pemangku kepentingan desa diberi kepercayaan dan kewenangan untuk membuat arah kebijakan dan tata kelola sumberdaya pembangunan desa. Dengan kata lain, perencanaan desa adalah semangat “desa membangun”, yang dilaksanakan dan dikelola sendiri oleh pemerintah desa dan masyarakat desa.

Di Mana Desa?

Di manakah desa dalam rezim perencanaan? Secara empiris, UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 25 Tahun 2004 tidak memberi keterangan bahwa perencanaan pembangunan desa menjadi bagian dari rezim perencanaan pembangunan nasional. UU Nomor 32 Tahun

2004 memang memberikan bobot yang sangat besar pada perencanaan daerah sebagai bagian dari agenda pemerintahan dan pembangunan daerah. Sementara itu, UU Nomor 25 Tahun 2004 memberikan bobot yang lebih dominan pada perencanaan pembangunan nasional dan daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Undang-undang ini hanya memperkenalkan MUSRENBANGDES sebagai eksperimen pendekatan partisipasi dari bawah dan menjadi titik awal perencanaan nasional dan daerah. Dengan kata lain, undang-undang ini bukan mengamanatkan MUSRENBANGDES untuk membangun perencanaan yang didesentralisasikan (*decentralized planning*) di aras desa atau memutus perencanaan yang berhenti di desa, melainkan hanya menempatkannya sebagai bagian dari proses sistem pemerintahan dan perencanaan daerah dan desa (Eko 2011). MUSRENBANGDES hanya menjadi bagian dari alat untuk menghimpun usulan dari bawah yang kemudian menjadi dasar legitimasi penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD).

Dalam praktiknya, kerja rezim perencanaan pembangunan nasional belum cukup berhasil membangun partisipasi publik dalam kerangka “*popular space*”. Sebagai ruang partisipasi politik, MUSRENBANG seharusnya menjadi wilayah yang asli milik warga. Artinya, desa memiliki piranti permusyawaratan asli yang berlandaskan prakarsa dan solidaritas sosial untuk membuat perencanaan dan melaksanakan pembangunan hingga mengkritisi kebijakan yang berpotensi merugikan hak-hak desa. Sayangnya, dalam kerangka pemaknaan konsepsi *popular space*, MUSRENBANG yang digagas rezim perencanaan nasional cenderung menjadi arena konsolidasi para elite dan pemangku kepentingan di level supradesa berebut kue anggaran pembangunan. Keterlibatan rakyat, khususnya dari desa, tidak ubahnya stempel legitimasi para elite dan pemburu rente (*rent seeker*) untuk kepentingan bahwa program kerja/kegiatan pembangunan daerah telah memperoleh persetujuan rakyat. Indikator keberpihakan terhadap rakyat dari program/kegiatan tidak menjadi perhatian utama. Sebaliknya, titik pentingnya adalah lolos dari pembahasan bersama rakyat, mulai dari MUSRENBANGDES, MUSRENBANGCAM, hingga MUSRENBANGKAB, sehingga dapat dikatakan memiliki legitimasi rakyat.

Keterlibatan desa dalam agenda-agenda perencanaan pembangunan hanya sebagai objek yang diundang oleh pemerintah, bukan sebagai subjek pemegang mandat arah kebijakan pembangunan, baik untuk skala desa, daerah, maupun nasional. Hal tersebut terjadi karena pemerintah cenderung menempatkan agenda perencanaan sebagai *invited space*, yang mana pemerintah menyediakan ruang MUSRENBANG sebagai kelembagaan antara (institusi antara) untuk merespons besarnya tuntutan masyarakat, organisasi masyarakat

sipil, dan lembaga donor yang giat menyuarakan arti pentingnya partisipasi publik dan kesetaraan warga dalam arena perencanaan pembangunan. Mobilisasi kehadiran publik dalam MUSRENBANG memang terjadi secara masif. Tetapi, konsolidasi substansi dan penghormatan terhadap aspirasi publik oleh pemerintah justru bergerak secara pasif. Mekanisme dan substansi pembahasan forum MUSRENBANG tetap berada dalam kendali pemerintah, bukan desa.

Tidak sedikit masyarakat, pemerintah desa, dan para pemangku kepentingan desa yang mengeluhkan lembamnya kelembagaan MUSRENBANG terhadap aspirasi desa. Desa secara masif menjalankan MUSRENBANG sebagai bentuk kepatuhan terhadap ketentuan perencanaan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 25 Tahun 2004. Bahkan, desa menyelenggarakan MUSRENBANG mulai dari struktur sosial terkecil, yaitu dusun (MUSRENBANGDUS), untuk kemudian naik ke level MUSRENBANGDES. Masyarakat desa sangat antusias dan aktif mengikuti agenda MUSRENBANGDUS dan MUSRENBANGDES. Masyarakat desa juga proaktif mempelajari berbagai alat analisis dan pembelajaran untuk menemukan, mendaftar, lalu menentukan prioritas program pembangunan. Alat-alat analisis tersebut, misalnya, kalender musim, sketsa desa, diagram venn untuk menganalisis kelembagaan desa, dan analisis kemiskinan. Selanjutnya, desa dan antardesa saling memperkuat konsolidasi agar aspirasi yang akan diperjuangkan melalui ruang perencanaan yang lebih tinggi dapat diterima menjadi program pembangunan daerah, dalam arti terakomodasi dalam APBD. Masyarakat desa menaruh harapan besar kepada pemerintah (APBD) agar membiayai usulan program pembangunan yang mereka sampaikan melalui dua institusi perencanaan di level desa tersebut. Lebih dari itu, desa juga berharap besar agar mendapatkan kepercayaan dari pemerintah dalam mengelola dana-dana pembangunan yang masuk ke desa.

Sayangnya, harapan masyarakat membentur batu karang rezim perencanaan pembangunan nasional, dikarenakan kuatnya rezim antidesa. Padahal, desa sudah bersusah payah memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku, seperti menyusun RPJMDesa dan Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKPDesa). Rumusan program/kegiatan prioritas dalam RKPDesa itu dimusyawarahkan dalam agenda musyawarah antardesa dan MUSRENBANGCAM, hingga daftar usulan bersama antardesa yang tidak saling tumpang tindih dalam hal lokasi maupun alokasi berhasil didapatkan. Tetapi, pada akhirnya usulan dari desa harus rontok ketika memasuki ruang pembahasan level atasnya, seperti forum SKPD dan MUSRENBANGKAB. Berkaca pada pengalaman Rewang, komunitas masyarakat sipil di Bantul yang hirau pada isu perencanaan dan penganggaran pembangunan, pada 2007 mereka

menemukan kenyataan bahwa semakin tinggi status MUSRENBANG, jumlah usulan program/kegiatan dari desa semakin menyusut. Tabel 1 dapat membuktikan bahwa tingkat akomodasi MUSRENBANGCAM dan MUSRENBANGKAB terhadap usulan desa tidak lebih dari 11 sampai 30 persen dari total usulan desa.

TABEL 1
Tingkat Akomodasi
Usulan Desa di
Kebonagung,
Seloharjo, dan
Tirtomulyo (2007)

	KEBONAGUNG	SELOHARJO	TIRTOMULYO
JUMLAH USULAN	14	9	51
MUSRENBANGCAM			
Diakomodasi	9 (64,3%)	9 (100%)	27 (52,9%)
Tidak Diakomodasi	5	0	24
MUSRENBANGKAB			
Diakomodasi	8 (57,1%)	1 (11,1%)	26 (50,9%)
Tidak Diakomodasi	6	8	25
DOKUMEN RKPD			
Diakomodasi	3 (21,4%)	1 (11,1%)	17 (33,3%)
Tidak Diakomodasi	11	8	34

SUMBER: Zamroni dan Anwar (2008)

Ada beberapa penyebab rontoknya suara desa dalam forum perencanaan pembangunan daerah. *Pertama*, di mata pemerintah supradesa, paradigma perencanaan dan penganggaran adalah bagi-bagi sumberdaya keuangan pembangunan (APBD). Artinya, lebih berparadigma belanja (*expenditure*) tinimbang investasi (*investment*). Dengan paradigma belanja, semangat perencanaan dan penganggaran pembangunan lebih berorientasi pada pengumpulan daftar usulan dan plafon anggaran program/kegiatan, sehingga akan memudahkan proses pembagian alokasi anggaran. Namun, jika berorientasikan investasi, rezim perencanaan akan mengutamakan program/kegiatan yang memiliki pemahaman pembentukan kemandirian desa, bukan sekadar “kulakan” usulan program/kegiatan dari desa. Desa bukan toko grosiran yang menyediakan beraneka usulan program/kegiatan yang bebas dibeli oleh pemerintah supradesa. Meminjam Eko (2011), desa adalah ruang yang menyediakan arena bagi perencanaan pembangunan, penyelenggaraan pelayanan publik, modal sosial, gerakan lokal, pemberdayaan dan pembelajaran, serta partisipasi. Masyarakat yang aktif dan semarak (*engage society*) di ranah desa bisa mewujudkan apabila komponen-komponen lokal tersebut terus disemai.

Kedua, pemerintah supradesa lebih mengutamakan kepentingan perencanaan program/kegiatan dan alokasi anggaran untuk SKPD daripada menyerahkan urusan itu kepada desa. Faktor kedua ini berkaitan erat dengan faktor paradigmatik para teknokrat atau rencana pembangunan supradesa. Dalam kerangka mobilisasi daftar usulan rencana pembangunan dari desa, pemerintah pusat dan

pemerintah daerah terjebak dalam agenda menggerakkan organisasi-organisasi sektoral produk program pemerintah supradesa untuk membuat daftar usulan program sebanyak-banyaknya. Apalagi, saat ini lahir banyak kelembagaan lokal yang berasal dari program pemerintah. Sebut saja, organisasi akseptor Keluarga Berencana (KB) bentukan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Organisasi ini akan memproduksi rancangan program/kegiatan untuk BKKBN. Organisasi kelompok tani juga menghimpun daftar usulan program/kegiatan untuk SKPD atau kementerian/lembaga pertanian di tingkat pusat. Dengan cara ini, pemerintah supradesa dengan mudah mendapatkan menu program/kegiatan yang akan diadopsi dalam renstra SKPD dan kementerian/lembaga. Akhirnya, kebiasaan perlakuan pemerintah terhadap organisasi-organisasi lokal desa tersebut melahirkan perilaku kelembagaan yang tidak mendidik dan tidak memberdayakan warga. Pemerintah menjebloskan organisasi lokal desa dalam tradisi “*talang teles*” para pemburu rente. Mereka sengaja menjadikan organisasi lokal desa sebagai alat untuk mencari dana pembangunan.

Ketiga, mekanisme jaring aspirasi rakyat (jaring asmara) yang didesain untuk mewadahi suara konstituen partai-partai politik (anggota DPR/DPRD). Jaring asmara, yang muncul sebagai mekanisme perencanaan pembangunan di luar arus utama perencanaan pembangunan nasional, berhasil membajak suara desa yang secara formal mengikuti alur perencanaan pembangunan sebagaimana ketentuan yang berlaku. Ruang dan akses kuat pada sumber pembuat kebijakan yang dimiliki para politisi tentu lebih besar daripada akses yang dimiliki desa. Karena itu, suara masyarakat dalam forum-forum MUSRENBANG dapat dipatahkan dengan mudah oleh para politisi, terlebih kalau sudah memasuki fase penganggaran. Panitia anggaran di tubuh lembaga legislatif akan mengutamakan proyek politik mereka daripada mendahulukan kepentingan desa secara lebih luas.

Di satu sisi, kelembaman kelembagaan perencanaan pembangunan nasional kepada kepentingan desa dijawab oleh pemerintah pusat melalui rekayasa Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). Di sisi lain, pemerintah melakukan pengingkaran terhadap kemampuan dan kedaulatan desa sebagai entitas. BLM PNPM cukup jeli melihat kelemahan sistem perencanaan pembangunan nasional yang tidak mampu memberi jaminan anggaran atas keikutsertaan desa di dalamnya. Masyarakat desa tampak antusias terlibat dalam forum-forum perencanaan. Tetapi, alokasi terbesar kue APBD tetap berada di tangan pemerintah supradesa. PNPM sebenarnya mampu menjanjikan dan menyediakan sejumlah anggaran untuk pembangunan desa. PNPM pun mengintegrasikan

sistem perencanaan dan penganggaran partisipatif dalam kerangka kerja program. Masyarakat desa didorong dan dimobilisasi sedemikian rupa untuk melaksanakan forum musyawarah perencanaan pembangunan layaknya forum yang dilaksanakan oleh pemerintah. Desa dilatih dan didorong untuk membuat dokumen RPJMDesa dan RKPDesa guna mencairkan dana pembangunan. Berkat dampingan fasilitator PNPM, hampir semua desa sasaran PNPM dapat memenuhi kebutuhan administratif tersebut. Hanya saja, di penghujung tata kelola program/kegiatan, tali kendali manajemen berada pada rezim PNPM, bukan desa. Pemerintah desa dan masyarakat desa sama-sama tidak memiliki kewenangan untuk menentukan arah dan fungsi anggaran yang disediakan PNPM untuk desa karena peruntukan alokasi anggaran sudah ditentukan oleh pemerintah. Posisi desa hanya mengisi ruang musyawarah perencanaan sebagai syarat pencairan dana PNPM. Pemerintah desa tidak memiliki kewenangan untuk mengelola dan mempertanggungjawabkan anggaran pembangunan. Masyarakat dimobilisasi sebagai pelaksana forum perencanaan dan kegiatan belaka.

Rezim Perencanaan Pasca-UU Desa

Kehadiran UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut “UU Desa”) telah mendobrak kelembaman desentralisasi politik. Desentralisasi politik yang seharusnya dapat mendekatkan peran negara kepada rakyat hingga ke level desa ternyata banyak mangkir di level daerah. Sumberdaya yang didesentralisasikan dari pusat ke daerah yang berupa dana perimbangan banyak berputar di daerah. Sedikit sekali anggaran yang merembes ke desa. Hanya daerah-daerah yang memiliki kehendak baik saja yang mau mengalirkan sebagian sumberdaya (keuangan daerah) ke desa, terutama dalam rupa Alokasi Dana Desa (ADD). UU Desa mengafirmasi secara politik: kewenangan dan fiskal yang semula berhenti di daerah diturunkan hingga ke level desa, yang disebut “Dana Desa” (DD). Agar DD dapat bekerja menajahterakan desa, UU Desa mengatur sistem perencanaan yang seharusnya dijalankan desa. Desa harus membuat RPJMDesa dan RKPDesa sebagai dasar penyusunan anggaran belanja pembangunan.

UU Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 25 Tahun 2004, dan UU Nomor 6 Tahun 2014 pada dasarnya memiliki apa yang disebut Li (2012) sebagai “kehendak untuk memperbaiki” (*the will to improve*). Meminjam konsepsi Michel Foucault, kehendak untuk memperbaiki terletak di gelanggang kekuasaan yang disebut “kepengaturan” (*governmentality*). Kepengaturan dapat disebut sebagai “pengarahan perilaku”, yakni upaya untuk mengarahkan perilaku manusia dengan

serangkaian cara yang telah dikalkulasi sedemikian rupa. Tujuannya adalah untuk menjamin “kesejahteraan masyarakat, perbaikan keadaan, dan peningkatan kemakmuran”. Bagi Foucault, upaya untuk memperbaiki memerlukan apa yang disebutnya rasionalitas khas kepengaturan, yaitu upaya merumuskan “jalan paling tepat untuk menata kehidupan manusia” dalam rangka mencapai bukan hanya satu tujuan dogmatis, melainkan “serangkaian hasil akhir yang spesifik” yang diraih melalui “berbagai taktik multibentuk” (Li 2012). Begitu pun dengan ketiga undang-undang tersebut. Ketiganya memiliki seperangkat norma pengaturan dengan tujuan yang sama, yaitu mendorong terciptanya desa yang mandiri, sejahtera, dan demokratis meski berbeda dari segi kelembagaan pengaturan. UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 25 Tahun 2004 lahir dalam suasana politik nasional yang setengah-setengah dalam membicarakan otonomi desa dan sarat dengan dominasi kepentingan supradesa. Hasilnya, praktik perencanaan desa masih didikte oleh pemerintah. Sementara itu, UU Desa lahir dari gerakan akar rumput yang menghendaki pembaharuan desa. Hasilnya, desa memiliki kewenangan untuk menjalankan perencanaan sesuai dengan kewenangan yang berlaku.

Sekilas, jika kembali menengok rezim perencanaan nasional UU Nomor 25 Tahun 2004, pengaturan perencanaan pembangunan masih bias kuasa elite supradesa. Dengan meminjam perspektif Pierre Bourdieu tentang habitus (via Gunawan 2014), pertautan antara struktur, agen, dan kelembagaan dalam praktik sistem perencanaan rezim UU Nomor 25 Tahun 2005 didominasi oleh tindakan pemerintah yang secara rutin memproduksi kepatuhan desa atas pemerintah kabupaten untuk “setor daftar usulan rencana pembangunan”. Daftar usulan yang disetor harus memiliki legitimasi partisipatif. Untuk mendapatkan daftar usulan yang partisipatif, desa melaksanakan serangkaian kegiatan MUSRENBANG dari tingkat dusun sampai kabupaten. Setelah desa mengikuti aturan main sistem perencanaan tersebut, usulan program/kegiatan dari desa jarang sekali terakomodasi dalam struktur APBD. Jika dihitung dari tahun kelahiran UU Nomor 25 Tahun 2004, desa telah menjalankan rutinitas MUSRENBANG tanpa jaminan dukungan keuangan pembangunan yang jelas selama sepuluh tahun. Alih-alih distribusi sumberdaya dana pembangunan dari APBD lebih banyak mengalir ke institusi di seputar eksekutif dan legislatif. Alih-alih sebagai obat kekecewaan karena suara desa seringkali kandas di ruang perencanaan kecamatan dan kabupaten, desa hanya bisa mengelola dana pembangunan yang bersumber dari ADD, itu pun dengan kuasa kewenangan yang belum sepenuhnya diserahkan kepada desa.

Terlepas masih adanya norma pengaturan perencanaan sebagai rutinitas pemerintahan yang harus dijalankan desa, UU Desa berupaya

menurunkan tensi semangat “pengaturan” dari pemerintah suprade-sa kepada desa, bahkan bisa dikatakan mensubversi UU Nomor 25 Tahun 2004. Sejak UU Desa disahkan, peluang pembaharuan desa dari aspek perencanaan dan penganggaran pembangunan menjadi semakin terbuka. Titik pembaharuan tersebut dapat ditelusuri dari beberapa pengaturan. *Pertama*, penempatan kedudukan desa yang tidak lagi sebagai subordinat dari pemerintah kabupaten/kota. Dengan kedudukan desa yang baru ini, pemerintah kabupaten tidak bisa se-enaknya sendiri memberikan perintah kepada desa tanpa penyertaan sumberdaya. *Kedua*, penerapan asas rekognisi dan asas subsidiaritas dari negara kepada desa. Dengan asas-asas ini, negara mengakui dan menghormati desa sebagai kesatuan masyarakat yang memiliki cara dan kemampuan kelembagaan dalam mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dalam konteks perencanaan, misalnya, negara harus mengakui adanya bentuk dasar kelembagaan lokal desa yang memiliki sistem permusyawaratan perencanaan desa. Sebagai contoh, di Nusa Tenggara Barat, dikenal dengan *gawe rapah*, sementara desa-desa di Jawa mengenal *rembug desa*.

Ketiga, pemberian kewenangan yang sebelumnya tidak dimiliki desa. Kewenangan yang dimaksud ialah kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Dengan dua kewenangan tersebut, sistem perencanaan dan alokasi anggaran pembangunan hanya boleh difokuskan untuk program/kegiatan berskala desa. Urusan atau program/kegiatan yang berskala kabupaten tidak perlu dianggarkan oleh desa. *Keempat*, perencanaan desa, yang pada UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 25 Tahun 2004 secara eksplisit tidak disebutkan, di dalam UU Desa malah sebaliknya. Pada Pasal 79 UU Desa disebutkan bahwa pemerintah desa menyusun perencanaan pembangunan desa secara berjangka, yaitu RPJM Desa dengan jangka waktu 6 tahunan dan Rencana Pembangunan Tahunan Desa yang disebut RKP Desa. Dengan pengaturan tersebut, sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah, desa “berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang lain” (Pasal 1 angka 1). Jadi, sistem perencanaan desa yang diperkenalkan UU Desa bukanlah sistem yang berdiri sendiri dari unsur kedudukan desa, asas rekognisi, asas subsidiaritas, dan kewenangan desa.

Teknikalisasi Perencanaan Desa

Sistem perencanaan rezim UU Nomor 25 Tahun 2004 dan UU Desa mengartikulasikan tata laksana pembuatan rencana pembangunan desa ke dalam aturan teknis berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri

(Permendagri). Aturan yang dimaksud ialah Permendagri Nomor 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa dan Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa. Kedua regulasi tersebut memuat semacam teknik untuk menghasilkan dokumen perencanaan desa (RPJMDesa dan RKPDesa) yang baik. Dari segi metodologi, kedua regulasi tersebut menawarkan metode kajian partisipatif desa.

Dalam bahasa Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri, pada era 1996, metode pengkajian desa dikenal dengan istilah Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa (P3MD). Salah satu metode atau teknik kajian yang jamak dipraktikkan di bawah rezim perencanaan UU Nomor 25 Tahun 2004 adalah *Participatory Rural Appraisal* (PRA) atau Pemahaman Partisipatif Kondisi Perdesaan. PRA adalah metode atau teknik kajian dengan model pembelajaran yang menyajikan gambar visual sederhana, sehingga memungkinkan para peserta MUSRENBANG untuk aktif berdiskusi. Beberapa metode PRA yang sering diterapkan dalam agenda MUSRENBANGDES, antara lain, sejarah desa, gambar desa (pemetaan sumberdaya alam dan sosial desa), kelender musim, diagram venn, matriks ranking, bagan kecenderungan dan perubahan, serta pohon masalah (analisis penyebab kemiskinan).

Sejarah desa digunakan untuk mengajak masyarakat melihat sejarah asal usul wilayah, keadaan, peristiwa penting bagi desa, termasuk perkembangan sejarah program-program pembangunan dan situasi yang dirasakan penting terjadi pada waktu tertentu. Dalam teknik gambar desa, masyarakat peserta MUSRENBANG membuat sketsa peta desa secara kasar untuk menggambarkan sumberdaya alam dan sosial yang terdapat di desa, lalu hasilnya digunakan sebagai bahan diskusi permasalahan dan potensi sumberdaya desa. Kalender musim menawarkan teknik penyusunan kalender kegiatan masyarakat yang bersifat musiman dalam setahun. Diagram venn digunakan untuk menggambarkan jenis-jenis organisasi (formal maupun informal, korporatis maupun nonkorporatis) yang berperan dalam berbagai program/kegiatan di desa. Matriks ranking digunakan untuk memberikan nilai atas usulan program/kegiatan dan mengurutkannya berdasarkan nilai yang diberikan. Bagan kecenderungan dan perubahan digunakan untuk mengajak masyarakat melihat kecenderungan perubahan beberapa isu atau permasalahan desa yang dianggap sangat penting untuk diangkat dalam forum MUSRENBANG. Terakhir, teknik pohon masalah dipakai untuk mengajak peserta MUSRENBANG menganalisis masalah apa saja yang terjadi dan mengganggu kesejahteraan masyarakat serta menjadi penyebab kemiskinan (Djohani 2008).

Metode pengkajian desa dalam kerangka P3MD hanyalah satu dari sekian banyak metode kajian untuk membedah desa dari berbagai sisi. Sebagaimana metode lain, P3MD juga mengembangkan pendekatan yang memiliki kehendak untuk memperbaiki. Sebagai dasar untuk merumuskan arah kebijakan pembangunan desa, aplikasi metode dan teknik P3MD belum menghasilkan habitus teknokratik pemerintahan desa yang berkualitas, terlebih pada arah kebijakan dan program yang berperspektif pencapaian desa mandiri dan sejahtera. Dengan metode dan teknik pengkajian desa di atas, masyarakat dan pemerintah desa dilatih untuk memahami peta persoalan desa, termasuk merumuskan rancangan program/kegiatan sebagai bahan dasar pembuatan RKPDesa secara terstruktur. Dalam agenda MUSRENBANGDES, peserta diajak untuk mendiagnosis, menemukan akar masalah, dan menyusun sistematisasi struktur persoalan desa berdasarkan karakteristik dan bidang pembangunan.

Pertanyaannya, setelah metode P3MD dijalankan hampir selama delapan tahun sebelum UU Desa kemudian lahir, mengapa desa masih mengeluhkan rendahnya keberpihakan rezim perencanaan pembangunan nasional terhadap desa? Ukurannya sederhana: desa dimobilisasi sedemikian rupa untuk berpartisipasi dalam agenda MUSRENBANG, tetapi banyak suara desa yang malah tidak terakomodasi. Dari segi substansi, temuan INFEST mengenai praktik perencanaan desa dengan menggunakan pendekatan P3MD di Kabupaten Malang (2015) menguatkan fakta bahwa perencanaan pembangunan di tingkat desa belum memiliki basis data yang kuat dan sesuai dengan lokalitas desa. Dokumen perencanaan yang ada di desa, baik RPJMDesa maupun RKPDesa, belum banyak memberikan kontribusi terhadap kebutuhan mendasar masyarakat, terutama masyarakat miskin, kelompok perempuan, difabel, dan kelompok terpinggirkan yang lain. Sebagian besar dokumen perencanaan yang ada di desa hanya menjadi prasyarat pencairan ADD. Teknik pembuatan dokumen pun dilakukan secara asal, bahkan sebagian besar menyalin tempel (*copy-paste*) dari dokumen desa lain.

Jawaban atas persoalan tersebut bukan semata karena metode P3MD terlalu didominasi pendekatan yang disebut Li (2012) sebagai “teknikalisasi masalah”. Li (2012) menyebutkan, ada dua praktik pokok yang diperlukan untuk menerjemahkan kehendak untuk memperbaiki menjadi program-program eksplisit. *Pertama*, problematisasi, yaitu langkah pengenalan berbagai kekurangan yang harus dibenahi. *Kedua*, praktik yang diistilahkan “teknikalisasi permasalahan”, yakni serangkaian praktik yang menampilkan “urusan yang hendak diatur sebagai suatu ranah yang mudah dimengerti, yang tegas cakupannya, jelas ciri-cirinya, menentukan batas tepinya, agar tampak unsur-unsur

di dalamnya lalu mengembangkan teknik untuk menggerakkan kekuatan serta unsur-unsur tersebut”.

Jadi, selain faktor yang bersifat metodologis, keberpihakan perencanaan nasional yang lemah terhadap desa terletak pada hal-hal lain. *Pertama*, struktur dan model perencanaan nasional yang membatasi karakterisasi bidang pembangunan desa yang sama dan harus linear dengan struktur dan model pembangunan daerah. Desa didorong untuk mampu menampilkan semua peta permasalahan, dari semua bidang pembangunan daerah sebagaimana diperankan SKPD. Pemerintah desa dipaksa menjalankan fungsi dan peran pembangunan selayaknya kartel birokrasi yang menjajakan semua menu pembangunan, tanpa ada kejelasan dukungan dana dari pemerintah. *Kedua*, lingkungan kelembagaan yang tidak mendukung gagasan untuk mewujudkan “*one village, one planning, one budget*”. UU Nomor 25 Tahun 2004 jelas merangkai MUSRENBANGDES sebagai kesatuan alur perencanaan nasional, tapi sama sekali tidak menjamin aliran kewenangan dan sumberdaya kepada desa. *Ketiga*, mentalitas dan cara pikir pemerintah supradesa cenderung melakukan resentralisasi pembangunan desa. Ukurannya pun sederhana: banyak program/kegiatan yang masuk ke desa merupakan inisiatif dan kepentingan SKPD, bukan atas prakarsa dan kebutuhan prioritas masyarakat desa.

Sesuai dengan harapan pembaharuan desa, UU Desa melahirkan seperangkat norma yang mendukung perencanaan desa. Seperangkat norma yang dimaksud, di antaranya, pengakuan kedudukan desa (Pasal 5), penggunaan asas rekognisi dan subsidiaritas (Pasal 3), pemberian kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa (Pasal 19), serta jaminan keuangan dari APBN (DD) dan APBD (ADD) (Pasal 72). Semua itu merupakan bentuk lingkungan kelembagaan yang diciptakan melalui UU Desa supaya ketergantungan pembangunan desa terhadap supradesa dapat berkurang. Selanjutnya, untuk mendukung capaian lingkungan kelembagaan yang mendukung perencanaan mandiri desa, sesuai amanat Pasal 131 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal (PDT), dan Transmigrasi pada penghujung 2015 mulai menggodok perubahan Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 yang sebelumnya menjadi domain Kementerian Dalam Negeri. Mengapa harus diubah? Menurut kementerian yang untuk kali pertama ada dalam sejarah Indonesia tersebut, Permendagri Nomor 114 Tahun 2015 secara substansi masih didominasi oleh arus pengaturan “membangun desa”, yang berarti masih menjadikan desa sebagai objek pembangunan. Dengan demikian, pengaturan perencanaan masih berada dalam kerangka kuasa elite. Prakarsa dan keterlibatan

masyarakat, baik secara metodologis maupun teknis, masih belum mengemuka. Pendekatan P3MD masih belum diadaptasikan secara baik dengan semangat pembaharuan desa sebagaimana tertuang dalam UU Desa. Salah satu gagasan utama dan baru yang ditawarkan dalam Rancangan Peraturan Menteri Desa, PDT, dan Transmigrasi sebagai perubahan atas Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 ialah pembangunan desa berbasis aset desa.

Secara metodologis, Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 dan Rancangan Peraturan Menteri Desa, PDT, dan Transmigrasi tentang Pedoman Pembangunan Desa mengangkat pendekatan berbasis aset (*asset/strength based*) dan masalah (*problem based*). Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi hanya berupaya memperluas makna aset dan mendorong strategi pengembangan potensi aset desa dengan cara mengoptimalkan prakarsa dan emansipasi masyarakat dalam pembangunan. Tabel 2 menampilkan beberapa poin penting atas norma-norma dalam Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 yang berupaya dikembangkan dalam Rancangan Peraturan Menteri Desa, PDT, dan Transmigrasi tentang Pedoman Pembangunan Desa.

Arah pembaruan Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 yang hendak dikembangkan oleh Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi ialah mempertemukan dua arus pendekatan perencanaan model rekognisi dan emansipasi. Ada yang menyebut pendekatan ini sebagai *coproduction*. Pendekatan ini mengandaikan adanya kesadaran dari pemerintah desa dan supradesa untuk mengakui atau menghormati berbagai inisiatif dan emansipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan dan pembangunan di desa. Jadi, dari atas, pemerintah desa merekognisi; sementara dari bawah, masyarakat desa secara proaktif membangun peran serta mereka dalam penyelenggaraan kebijakan pembangunan desa. Dalam kerangka pendekatan ini, pemerintah desa diharapkan mampu mengurangi praktik yang menjadikan masyarakat sebagai objek pembangunan. Pendekatan ini juga mendorong pemerintah dan masyarakat desa untuk mampu bekerjasama dan sama-sama bekerja mengatur dan mengurus desa sesuai sumberdaya yang ada di desa. Sumberdaya di sini tidak terbatas pada sumberdaya fisik desa, baik berupa bangunan maupun alam seperti sungai dan hutan, tapi termasuk juga sumberdaya sosial, ekonomi, budaya, pengetahuan, dan teknologi yang ada di dalamnya. Baik aset warga, aset masyarakat, aset swasta, maupun aset pemerintah, sepanjang ada di desa maka dapat dikembangkan sebagai sumber kesejahteraan desa. MUSRENBANG kemudian menjadi ruang deliberasi untuk mempertemukan inisiatif versi pemerintah desa dan prakarsa masyarakat, sehingga dapat dicapai kesepakatan tentang gambaran aset dan potensi desa yang memiliki nilai strategis untuk

dikembangkan sebagai modal pembangunan, termasuk merumuskan arah perencanaan kebijakan pembangunan desa.

Sekolah Desa: Memperkuat Kemampuan Pemetaan Desa

Kelahiran UU Desa tidak lepas dari upaya gerakan masyarakat sipil yang berpadu dengan gerakan desa. Secara simultan gerakan memperjuangkan UU Desa berhasil mendorong DPR RI untuk menetapkan RUU Desa pada 18 Desember 2013. Periode 2014–2015 adalah tahun-tahun awal bagaimana UU Desa diuji. Pada tahun-tahun tersebut, pemerintah secara resmi menyelenggarakan program prioritas yang bertujuan melaksanakan amanat UU Desa, yaitu mendorong pelaksanaan perencanaan pembangunan desa secara partisipatif di satu sisi dan penyaluran DD dan ADD di sisi lain. Suara-suara sumbang yang menyanksikan desa tidak mampu melaksanakan UU Desa tentu tidak bisa ditolak, terutama terkait dengan pengelolaan keuangan desa, khususnya pengelolaan DD dan ADD yang tidak didasari dengan dokumen perencanaan yang berkualitas. Sebagai contoh, keterlambatan penyaluran dan penyerapan DD pada 2015. Desa dikambinghitamkan karena tidak mampu membuat RPJMDesa sebagai prasyarat pencairan DD dan ADD. Terlepas tuduhan itu benar atau salah, baik sebelum maupun sesudah UU Desa lahir, di tengah minimnya fasilitasi penguatan kapasitas oleh pihak pemerintah, banyak bermunculan desa yang menerapkan teknik pemetaan aset desa sebagai upaya penguatan substansi RPJMDesa.

Sebagai contoh, Desa Mbatakapidu di Kabupaten Sumba Timur. Desa ini memasukkan visi pelestarian lingkungan sebagai benteng ketahanan pangan dalam kerangka kebijakan pembangunan desa (RPJM Desa). Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, Pemerintah Desa Mbatakapidu bersenyawa secara intensif dengan Kelompok Wanita Tani (KWT) melakukan gerakan penghijauan menuju desa mandiri pangan. Inisiatif ini dilatarbelakangi oleh kemiskinan yang mendera desa tersebut karena ketersediaan pangan yang lemah. Lahan kosong menjadi salah satu penyebab masyarakat kekurangan bahan makanan karena aset yang mereka miliki belum dioptimalkan. Karena itu, Kepala Desa Mbatakapidu mengintegrasikan visi pelestarian lingkungan dalam kebijakan pembangunan desa.

Desa Mbatakapidu melaksanakan tiga langkah kebijakan, yakni kebijakan jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Pada level kebijakan jangka pendek, pemerintah desa mendorong perubahan kebiasaan warga bercocok tanam model monokultur yang hanya mengandalkan jagung sebagai satu-satunya jenis tanaman kebun dan pekarangan. Setelah melalui proses musyawarah, desa

menetapkan kebijakan bahwa setiap rumah tangga harus menanam paling kurang lima sampai sepuluh jenis tanaman berumur pendek, misalnya jagung, ubi, padi, jemawut, sayur-sayuran, cabai, dan jenis kacang-kacangan, di pekarangan dan areal kebun. Untuk kebijakan jangka menengah, pemerintah desa mewajibkan setiap rumah tangga menanam setidaknya lima sampai sepuluh jenis tanaman jangka menengah, misalnya pohon kelapa, pisang, sukun, sirsak, pepaya, kemiri, jambu mete, nangka, dan mangga, di pekarangan rumah dan kebun. Sedangkan untuk kebijakan jangka panjang, pemerintah desa mendorong warga untuk menanam aneka jenis tanaman berumur panjang (tahunan). Tidak main-main, setiap rumah tangga diharuskan menanam minimal seribu pohon tanaman berumur panjang, misalnya pohon mahoni, jati lokal, dan gamalina. Dalam kasus ini, dapat dibayangkan, kelak Mbatakapidu menampilkan rona desa hijau dalam arti memiliki keseimbangan ekosistem yang baik dan memiliki ketersediaan pangan yang cukup (Eko, Sujito, dan Kurniawan 2013). Prakarsa pembangunan desa berwawasan lingkungan dari Desa Mbatakapidu ini dapat dimaknai sebagai kemampuan desa untuk menempatkan kemiskinan dan lahan tandus sebagai tantangan sekaligus potensi yang memberi nilai tambah manakala dirumuskan secara bersama dalam kerangka kebijakan pembangunan dengan cara pandang positif dan apresiatif.

Pada 2014–2015, yakni beriringan dengan pelaksanaan tahun pertama UU Desa pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, bermunculan desa-desa yang mengembangkan perencanaan desa berbasis aset. Metode yang digunakan secara umum menerapkan kegiatan pemetaan aset secara apresiatif. Pada tahap awal, desa berupaya menemukan berbagai aset potensial. Aset desa yang dipetakan meliputi aset manusia (keterampilan, pendidikan, pengalaman, dan lain-lain), aset organisasi (sanggar/kelompok seni, PKK, karang taruna, kelompok tani, dan lain-lain), aset fisik (sekolah, sarana ibadah, pasar, balai desa, dan lain-lain), aset alam (tanah, sungai, hutan, mata air, dan lain-lain), dan aset ekonomi (barang atau jasa yang diproduksi masyarakat desa). Beberapa desa tersebut, misalnya, Desa Tombo di Kabupaten Batang, desa-desa dampingan Infest seperti Desa Kucur, Desa Tunjungtirto, dan Desa Jambearjo di Kabupaten Malang, Desa Gondang, Desa Tracap, dan Desa Wulungsari di Kabupaten Wonosobo, serta Desa Jatilawang, Desa Gentansari, dan Desa Gumelem Kulon di Kabupaten Banjarnegara. Desa-desa dari Poso dan Takalar juga secara proaktif bersiap diri menyiapkan dokumen perencanaan sebagaimana dilakukan desa-desa di Jawa. Desa-desa yang dimaksud, misalnya, Desa Pamona Timur, Desa Poso Pesisir Utara, dan Desa Pamona Utara di Poso dan Desa Mappakasungu, Desa Galesong Selatan, dan Desa Polong Bangkeng Selatan di Takalar.

Desa-desanya tersebut memiliki kegigihan tersendiri dalam membangun kapasitas. Pemuda-pemuda Desa Tombo memproduksi dokumen “Desa dalam Angka” yang dikerjakan beramai-ramai dengan cara keliling desa untuk mengidentifikasi aset desa dan menentukan batas desa dengan menggunakan alat bantu telepon seluler yang memiliki aplikasi *global positioning system* (GPS). “Desa dalam Angka” yang dibuat para pemuda Tombo cukup komprehensif memotret Desa Tombo secara statistik, misalnya data sekunder tentang titik ordinat batas desa, demografi desa, angka kematian bayi, angka kematian ibu, dan mata pencaharian penduduk. Beberapa desa di Kabupaten Berau malah bekerjasama dengan perguruan tinggi dalam melakukan pemetaan desa dengan menggunakan *drone*. Teknologi pesawat tanpa awak itu memudahkan desa untuk memetakan desa dan memberikan informasi spasial dan audio visual terkait keruangan desa. Dengan *drone*, desa dapat menghimpun informasi mengenai vegetasi, kesehatan vegetasi, status dan kepemilikan lahan, posisi lahan dan batas-batasnya, pemanfaatan lahan, infrastruktur desa, kondisi pangan, hingga potensi sedimentasi sungai dan penggundulan hutan. Data dasar ini sangat membantu desa untuk menciptakan perencanaan desa yang membunmi dengan analisis potensi dan kebutuhan prioritas desa.

Rangkaian kegiatan Sekolah Desa yang digagas INFEST bersama desa-desa dampungannya juga menunjukkan prestasi yang sama. Pemerintah desa dan warga desa bergerak secara aktif dalam melakukan survei kemiskinan atau kesejahteraan sosial desa, pemetaan kewenangan lokal berskala desa, dan data analisis komprehensif keragaman potensi, aktor, dan faktor-faktor yang dinilai dapat memicu pengembangan desa dan peningkatan kesejahteraan warga di desa. Jika beberapa desa di Kabupaten Berau sudah mengenal teknologi *drone* untuk memotret citra desa, Sekolah Desa memperkenalkan pemetaan sederhana untuk melakukan visualisasi aset desa dengan cara membuat peta desa atau sketsa desa. Aset-aset itu kemudian divisualisasikan dengan menempelkan kertas/pewarna sebagai simbol pembeda antaraset. Pengembangan visualisasi aset juga dilakukan secara digital untuk memudahkan pemahaman tentang keberadaan aset. Visualisasi secara digital membantu pengolahan dan penggunaan data kompleks berbasis peta untuk kepentingan perencanaan. Salah satu pembelajaran yang dapat diambil dalam proses ini ialah visualisasi data secara digital memiliki peran penting karena mempermudah pembacaan data yang beragam.

Dalam kegiatan survei kemiskinan dan kesejahteraan sosial desa, peserta Sekolah Desa ditekankan untuk memiliki kemampuan merumuskan standar kemiskinan menurut pendapat dan kesepakatan masyarakat desa, bukan sekadar menerapkan standarisasi

dan instrumen kemiskinan yang diterapkan Badan Pusat Statistik (BPS). Sekolah Desa memperkenalkan cara mudah untuk membuat instrumen atau alat survei, memverifikasi dan menguji instrumen kesejahteraan sosial oleh, dari, dan untuk masyarakat. Untuk menghindari bias, pelaksana survei dilakukan oleh tim yang secara terpadu menggabungkan elemen sosial yang ada di desa. Hasil survei tersebut menjadi dasar penerbitan dokumen peta sosial dan kesejahteraan desa sebagai acuan penyusunan RPJMDesa.

Pemetaan kesejahteraan sosial dengan menggunakan pendekatan partisipatif dan indikator lokal tersebut memberi kesempatan kepada masyarakat untuk saling mengetahui posisi masing-masing dalam struktur sosial ekonomi desa. Poin menarik dari pendekatan ini ialah warga secara tidak langsung belajar tentang teori kelas dan indikasi praktik hegemoni. Pendekatan ini juga memberi pembelajaran kesadaran kelas karena menunjukkan secara faktual bahwa struktur sosial ekonomi hanya berbeda pada aspek kepemilikan aset material. Jika dilihat menurut standar kemiskinan dari aspek imaterial, warga desa yang berada pada struktur kelas yang lebih tinggi belum tentu memiliki standar kesejahteraan yang baik. Aspek imaterial yang dimaksud, misalnya, kebahagiaan.

Sebagai contoh, keaktifan Mukhtiono, warga Dusun Beji, Desa Gumelem Kulon, dalam kegiatan Sekolah Desa memberi kesadaran diri bahwa dia berada pada posisi inferior dalam struktur dan rantai ekonomi gula karena terpinggirkan oleh kuasa tengkulak. Setiap hari Mukhtiono menyadap nira (bahan baku gula merah). Hasilnya rata-rata 2,5 kilogram per hari. Nira tersebut dijual kepada tengkulak dengan harga 11 ribu rupiah per kilogram. Padahal, kalau dijual langsung di pasar bisa mencapai 14 ribu rupiah per kilogram. Tursiyem, warga yang juga aktif dalam kegiatan Sekolah Desa, menganggap pengalaman Mukhtiono sebagai tukang deres (penyadap nira) dan pohon kelapa merupakan aset ekonomi desa yang berharga. Sayangnya, dari hasil pemetaan pembangunan desa, program-program pembangunan tidak pernah menasar kelompok penderes tersebut. Setelah disurvei, diketahui bahwa jumlah penderes di Desa Gumelem Kulon mencapai 2.800 orang dengan potensi pohon kelapa sebanyak 60.077 pohon. Dari hasil pemetaan tersebut, program prioritas pembangunan Desa Gumelem Kulon dirasa perlu diarahkan pada penguatan ekonomi lokal berbasis nira, yaitu dengan merancang agenda pembuatan BUMDesa sehingga dapat menghapus peran tengkulak yang selama ini merugikan para penderes nira (*Koran Tempo* 17 Desember 2015).

Meretas Prakarsa Membangun Kemandirian Berbasis Aset dan Potensi Desa

Dalam ilmu fisika, setiap benda pada hakikatnya menyimpan energi yang disebut “energi potensial”. Tetapi, energi potensial itu tidak akan berubah sehingga memiliki nilai lebih dan memberi manfaat apabila tidak diberikan gaya. Demikian pula dengan aset desa. Aset desa, baik yang material maupun imaterial, tidak akan memberi manfaat apabila tidak diberi sentuhan inisiatif. Perencanaan desa berbasis aset pada hakikatnya bukanlah hal yang baru. Hanya saja, persebaran desa-desa yang menggunakan pendekatan ini memang masih terbatas, umumnya pada desa-desa yang secara langsung mendapat dampingan lembaga masyarakat sipil. Pelembagaan pendekatan berbasis aset yang berdasar pada potensi lokal sumber kemakmuran dan kesejahteraan patut diapresiasi. Dengan demikian, inisiatif dari desa-desa yang mulai menggunakan pendekatan tersebut memiliki alas hukum yang jelas. Pengalaman desa-desa berikut ini dapat dimaknai secara positif karena mewartakan kondisi optimistis bahwa desa mampu mengemban amanat pelaksanaan UU Desa, khususnya terkait penyelenggaraan pembangunan, mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban.

Pandan Landung: Mengajak Berdesa pada Sektor Swasta

Desa Pandan Landung termasuk desa urban di Kecamatan Wagir, Kabupaten Malang. Sebagai desa urban, Pandan Landung dihuni oleh dua puluhan perusahaan manufaktur yang menghasilkan beragam komoditas atau produk ekonomi. Ada perusahaan knalpot, pabrik kertas, perusahaan garmen, pabrik pengolahan asbes, dan lain-lain. Tidak mengherankan apabila keberadaan perusahaan-perusahaan tersebut menjadi sandaran ekonomi penduduk Desa Pandan Landung dan sekitarnya. Dalam rencana pembangunan desa pada tahun-tahun yang lalu, pabrik-pabrik tersebut belum dilihat sebagai potensi, terlebih dengan adanya limbah yang dihasilkan dari pabrik-pabrik tersebut, yang nyaris tidak menarik perhatian warga karena dianggap sebagai barang yang tidak memiliki nilai ekonomi.

Seiring dengan perkembangan pengetahuan masyarakat dalam memandang desa dari cara pandang berbasis masalah ke berbasis kekuatan, terlebih setelah mengenal istilah BUMDesa dari UU Desa, kini keberadaan pabrik beserta limbahnya ditempatkan sebagai aset strategis desa. Cara pandang baru masyarakat terhadap limbah tersebut telah mengubah perlakuan kebijakan desa yang sebelum-

nya tidak pernah menggandeng perusahaan sebagai mitra strategis pengembangan ekonomi warga. Cara pandang positif dari desa tersebut disambut baik oleh para pengusaha. Bahkan, para pengusaha mengakui bahwa keberadaan mereka di desa pada hakikatnya adalah bagian dari warga Desa Pandan Landung.

Hubungan antara desa dan perusahaan yang dulunya *kalis* seperti air dan minyak, kini dapat duduk berdampingan dan menempatkan satu sama lain sebagai mitra kerja. Bahkan, pihak perusahaan bersedia mengikuti musyawarah desa untuk merumuskan prakarsa masyarakat dalam membangun BUMDesa. Dari hasil pemetaan bersama yang diinisiasi oleh pemerintah desa bersama masyarakat dengan mengundang pihak perusahaan tersebut, diketahui bahwa kapasitas produksi limbah yang dihasilkan oleh setiap pabrik tidaklah sedikit. Sebagai contoh, perusahaan penghasil knalpot menghasilkan limbah besi per tiga bulan sebanyak 15 ton. Secara prinsip, perusahaan-perusahaan sangat antusias menerima ajakan Pemerintah Desa Pandan Landung untuk menginisiasi BUMDesa yang akan bekerjasama dengan pihak perusahaan dalam pengelolaan limbah pabrik.

Gagasan sementara yang mencuat terkait unit usaha ekonomi yang perlu dimainkan BUMDesa ialah *reselling* limbah pabrik dan daur ulang limbah menjadi produk kerajinan. Pihak perusahaan telah menyetujui untuk mengalihkan kegiatan *trading* limbah kepada BUMDesa. Selama ini, perusahaan secara langsung melakukan transaksi jual beli limbah kepada pembeli tanpa melalui perantara. Jadi, dengan pengalihan fungsi *trading* ke BUMDesa, dapat diperkirakan bahwa salah satu unit usaha BUMDesa ialah *brokering*. Gagasan lain yang mencuat adalah usaha daur ulang limbah menjadi produk bernilai tambah. Sayangnya, hingga kini belum ditemukan jenis produk unggulan apa yang bisa dihasilkan dari limbah pabrik-pabrik di atas. Namun, pemerintah desa sudah merancang beberapa kegiatan yang berorientasi pada penguatan kapasitas dan keterampilan warga, salah satunya keterampilan daur ulang limbah.

Terhadap inisiatif pendirian BUMDesa, Pemerintah Desa Pandan Landung telah memasukkan beberapa program/kegiatan tindak lanjut ke dalam RPJMDesa 2016. Sudah barang tentu rencana tersebut merupakan hasil musyawarah desa. Misalnya, penyiapan pos anggaran pembiayaan modal BUMDesa dan kegiatan studi kelayakan usaha hingga pelatihan penguatan kapasitas pengurus BUMDesa. Dengan demikian, prakarsa pendirian BUMDesa menjadi bagian dari amanat arah perencanaan kebijakan pembangunan desa. Komitmen pemerintah desa atas prakarsa pendirian BUMDesa tersebut dicantumkan dalam dokumen Peraturan Desa Pandan Landung Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Desa Pandan Landung Nomor 2

Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDesa) Tahun 2015–2020.

Gondo Wangi: Memberdayakan Tukang Batu

Desa Gondo Wangi di Kecamatan Wagir, Kabupaten Malang, dinahkodai oleh kepala desa yang masih muda. Sebelum menjabat kepala desa, Sang Kepala Desa adalah pegiat organisasi. Dia pernah mengenyam pengalaman sebagai pengurus karang taruna dan Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI) Kabupaten Malang. Sebelumnya dia bergabung dengan sebuah perusahaan wisata di Bali. Berbekal pengalaman tersebut, selain fasih berbahasa Inggris, dia memiliki kecakapan tersendiri di bidang pengetahuan dan keterampilan jasa wisata.

Hasil pemetaan bersama antara masyarakat dan pemerintah desa setempat menghasilkan gambaran nyata bahwa desa-desa di sekitar Gondo Wangi kaya dengan destinasi wisata. Sementara di Gondo Wangi sendiri malah tidak ada lokasi strategis untuk dijadikan destinasi wisata. Menyadari hal itu, pemetaan potensi desa dialihkan pada potensi sumberdaya penduduk. Salah satu potensi sumberdaya manusia yang dilirik untuk dikembangkan adalah penduduk desa yang memiliki mata pencaharian sebagai pekerja bangunan (tukang batu). Dalam arah kebijakan pembangunan desa direncanakan sebuah program pengembangan BUMDesa yang bergerak di bidang penyedia jasa konstruksi. Pekerja bangunan menjadi sasaran utama pelaksana BUMDesa tersebut. Caranya, pertama-tama para buruh bangunan dipekerjakan dalam berbagai kegiatan/proyek pembangunan fisik desa. Selanjutnya, mereka diikutsertakan dalam kegiatan kursus bangunan di salah satu balai latihan di Malang. Dengan cara ini, mereka diharapkan dapat mengantongi sertifikat, sehingga menambah nilai profesionalisme kuli bangunan dan memperkuat *company profile* BUMDesa yang akan didirikan. Setelah dipandang memenuhi syarat, langkah berikutnya ialah mendirikan unit usaha jasa konstruksi sebagaimana dimaksud.

Menurut rencana, untuk merealisasikan gagasan pembentukan BUMDesa unit usaha jasa konstruksi tersebut, pemerintah desa menganggarkan penyertaan modal dalam APBDesa pada 2016. Sumber pendanaannya, yakni sebesar 50 juta rupiah, diambilkan dari DD. Terkait dengan besaran modal, strategi pengadaan modal, sampai formulasi tata kelola saham, pemerintah desa membahasnya dalam musyawarah desa. Besaran dan formula permodalan tentu penting untuk dimusyawarahkan karena, jika hanya mengandalkan DD, bukan tidak mungkin tidak mencukupi. Karena itu, sangat mungkin

bagi pemerintah desa dan khususnya BUMDesa untuk membuka kerjasama dengan pihak lain dalam hal *share* permodalan.

Di samping pengembangan BUMDesa, program berbasis aset dan potensi lokal yang berhasil diretas oleh Desa Gondo Wangi adalah pengembangan unit usaha PAM Desa. PAM Desa ini melayani kebutuhan air bersih untuk 935 rumah tangga. Unit usaha ini berhasil menyumbang pendapatan di atas 100-an juta rupiah per tahun. Poin menarik dari pelayanan jasa PAM Desa ini ialah kepeduliannya terhadap warga miskin. Standar harga pembayaran rekening air tidak dipukul rata. Mereka yang miskin justru mendapat keringanan. Di sinilah kiranya PAM Desa hadir bukan hanya sebagai pelaku bisnis yang berorientasikan keuntungan, melainkan juga menjadi pelayan sosial masyarakat.

Dari aspek perencanaan strategis, paling tidak terdapat tiga langkah utama yang penting diperhatikan. *Pertama*, tahap *idea generation*. Pada tahap ini, pemerintah desa bersama masyarakat melakukan musyawarah desa untuk mengetahui dan mengidentifikasi peluang inovasi berdasarkan analisis situasi strategis yang berkembang di desa serta mengaitkannya dengan amanat (visi-misi) arah kebijakan pembangunan desa sebagaimana termaktub dalam RPJMDesa. *Kedua*, tahap *idea selection*, yaitu memilah dan memilih ide dan gagasan dari masyarakat atau pihak perusahaan yang akan dijadikan landasan pengambilan keputusan mengenai usaha pokok (*core business*) strategis BUMDesa. *Ketiga*, tahap *development*, yaitu pengembangan ide dan gagasan menjadi riil dalam tindakan kebijakan, misalnya komitmen pemerintah desa untuk menyediakan permodalan dari APBDesa. *Keempat*, tahap komersialisasi, yaitu suatu tahapan di mana BUMDesa menjual barang dan jasa ke pasar.

Pembelajaran

Tahun-tahun awal setelah lahirnya UU Desa pada hakikatnya mengandung peluang dan tantangan bagi desa, pegiat desa, pemerhati desa, dan aktivis desa. Tahap pelaksanaan UU Desa akan menjadi fase pembuktian norma-norma pembaharuan desa menuju desa mandiri, sejahtera, dan demokratis.¹ Menyimak penyelenggaraan tata kelola perencanaan pembangunan desa di atas, dapat ditarik beberapa pembelajaran dan tantangan penting yang perlu direfleksikan sebagai dasar bagi siapa saja yang “berkehendak untuk memperbaiki” dan melestarikan UU Desa.

Pertama, praktik perencanaan desa masih dibayang-bayangi kehendak resentralisasi. Pemerintah supradesa secara umum belum sepenuhnya menerima transformasi kebijakan di bidang perencanaan

1. Pelaksanaan UU Desa pada 2015 diwarnai hiruk pikuk politik yang secara simbolis menyederhanakan UU Desa hanya dengan Dana Desa, sementara substansi perencanaan pembangunan sebagai dasar pembelanjaan kurang mendapat perhatian.

an pembangunan desa dari yang semula berada di bawah rezim perencanaan pembangunan nasional menuju rezim desa. *One village, one planning, one budget*. Hal ini dapat diketahui dari cara pemerintah membentuk nalar pengaturan perencanaan dan penganggaran serta keuangan desa yang secara umum mengarahkan desa pada kerja-kerja birokratis dan teknokratik. Nuansa pengaturan seperti ini masih kental didapati dalam Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa. Karena itu, praktik pelaksanaan UU Desa masih memperlihatkan cara pandang pemerintah yang menganggap desa hanyalah pemerintah desa, sehingga menghilangkan kuasa rakyat atas desa di satu sisi dan mengedepankan kuasa elite di sisi lain.

Kedua, perubahan kebijakan nasional, khususnya terkait Permendagri Nomor 114 Tahun 2014, yang saat ini tengah berlangsung dapat dimaknai sebagai upaya pemerintah untuk menempatkan prakarsa dan kuasa rakyat sebagai elemen penting yang perlu diangkat dalam ruang kontestasi perencanaan pembangunan. Perubahan kebijakan nasional ini merupakan peluang bagi masyarakat desa untuk menyemarakkan ruang perencanaan pembangunan desa dengan prakarsa mereka. Dengan cara ini, jebakan birokratisasi dan teknokratisasi desa diharapkan dapat lebih berkurang.

Ketiga, prakarsa penguatan kapasitas yang terus bertunas di banyak desa sebagaimana dicontohkan dalam tulisan ini perlu direkognisi oleh pemerintah, setidaknya-tidaknya sebagai bentuk emansipasi desa untuk melaksanakan amanat UU Desa secara konsekuen. Karena itu, dalam kerangka pelaksanaan UU Desa, pemerintah harus meminimalisasi hasrat pengaturan yang berpotensi mengurangi prakarsa dan emansipasi desa. Pemerintah perlu melakukan perubahan kebijakan nasional pendukung UU Desa agar dapat menginspirasi desa untuk berprakarsa membangun diri dari dalam, tentu dalam batas-batas kewenangan yang dimiliki desa.

Daftar Pustaka

- BAHAGIJO, S. dan R. TAGAROA, penyunting. 2005. *Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran*. Jakarta: Perkumpulan Prakarsa.
- DJOHANI, R. 2008. *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa*. Bandung: Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM) bersama Studio Driya Media, Persemaian Cinta Kemanusiaan (PERCIK), Pusat Pengkajian Pengembangan Masyarakat Lokal (P3ML), dan Komunitas Peduli Perempuan dan Anak (KPPA) dengan dukungan Canadian International Development Agency (CIDA) dan The Asia Foundation (TAF).
- EKO, S. 2011. "Merayakan Perencanaan Lokal untuk Memperkuat 'Negara Kecil'." Pengantar dalam *Suara Warga, Suara Pembangunan: Sebuah Studi RPJM-Desa di Kabupaten Sumba Timur*. Sumba Timur: Pemerintah Kabupaten Sumba Timur, Australian Community Development and Civil Society Strengthening Scheme (ACCESS), dan Yayasan Koordinasi Pengkajian dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (KOPPESDA).
- EKO, S., A. SUJITO, dan B. KURNIAWAN. 2013. *Mutiara Perubahan: Inovasi dan Emansipasi Desa dari Indonesia Timur*. Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE) dengan dukungan Australian Community Development and Civil Society Strengthening Scheme (ACCESS) Tahap II.
- GUNAWAN, D.H. 2014. *Perubahan Sosial di Pedesaan Bali: Dualitas, Kebangkitan Adat, dan Demokrasi Lokal*. Tangerang Selatan: Marjin Kiri.
- KORAN TEMPO. 2015. "Bila Perempuan Belajar Melawan Kemiskinan." 17 Desember.
- LI, T.M. 2012. *The Will to Improve: Perencanaan, Kekuasaan, dan Pembangunan di Indonesia*. Tangerang Selatan: Marjin Kiri.
- ZAMRONI, S. dan M.Z. ANWAR, penyunting. 2008. *Menabur Benih di Lahan Tandus: Pelajaran Berharga dari Advokasi Perencanaan dan Penganggaran di Bantul dan Kebumen*. Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE) bekerjasama dengan National Democratic Institute (NDI).