

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Desentralisasi telah lama dianut dalam Negara Indonesia. Secara historis asas desentralisasi itu telah dilaksanakan di zaman Hindia Belanda dengan adanya Undang-Undang Desentralisasi (*Decentralisatie Wet*) tahun 1903. Secara empiris asas tersebut selalu diselenggarakan bersama asas sentralisasi. Kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomi merupakan kontinum. Dalam penyelenggaraan pemerintahan selama ini terjadi kecenderungan kearah sentralisasi.¹ Bahkan sejak sebelum kemerdekaan, sudah banyak pula peraturan yang dibuat untuk mengatur mengenai persoalan pemerintahan di daerah dan persoalan yang berkaitan dengan soal desentralisasi.²

Suatu negara bangsa menganut desentralisasi bukan pula merupakan alternatif dari sentralisasi, karena antara desentralisasi dan sentralisasi tidak dilawankan dan karenanya tidak bersifat dikotomis, melainkan merupakan sub - sub sistem dalam kerangka sistem organisasi negara. Karenanya suatu negara bangsa merupakan genus dari species desentralisasi dan sentralisasi. Akan tetapi, pengertian desentralisasi tersebut sering dikacaukan (*interchangeably*) dengan istilah - istilah lainnya, seperti decenralization, devolution, deconcentration, desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi administratif

¹ H.A.W. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2007. hlm. 18.

² C.S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Cetakan ke III, Rineke Cipta, Jakarta. 1991, hlm. 3..

(*administrative decentralization*), *desentralisasi teritorial (territoriale decentralisatie)*, *desentralisasi jabatan (ambtelijke decentralisatie)*, *desentralisasi fungsional, otonomi dan medebewind, dan sebagainya*. Berbagai definisi tentang desentralisasi dan otonomi telah banyak dikemukakan oleh para penulis yang sudah barang tentu pada umumnya didasarkan pada sudut pandang yang berbeda.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi yang dimaksudkan adalah otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan pusat, seperti dijelaskan dalam ayat (5) yaitu pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Lahirnya konsep dasar dan otonomi daerah di Indonesia di inspirasi oleh faham-faham hubungan Negara – rakyat yang integralistik. Meskipun harus diakui bahwa penggunaan faham integralistik dalam membahas sistem hubungan antara negara dan individu lebih berbaur politis ketimbang ketatanegaraan. Fenomena ini mempengaruhi lahirnya desentralisasi dan otonomi daerah. Karena faham integralistik ini membicarakan keberadaan kepentingan lokal (daerah), namun demikian kepentingan daerah harus berada dibawah kepentingan nasional. Dampaknya dominasi kepentingan Negara (nasional) lebih kuat dan berada diatas kepentingan lokal (daerah).³

Pemerintahan desa merupakan subsistem penyelenggaraan Pemerintahan maka asas-asas tersebut juga mendasari di dalam

³ Dharma Setiawan Salam, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Penerbit Djambatan. Jakarta. 2007. hal. 55-56.

penyelenggaraan pemerintahan desa. Karena selain itu desa merupakan daerah otonom yang paling tua karena didirikan sebelum adanya daerah-daerah koordinasi yang lebih besar dan sebelum adanya negara. Oleh karenanya sebetulnya desa memiliki otonomi yang cukup besar. Kepala dan parentah desa⁴. Rapat-rapat desa selalu mengambil keputusan bulat dan tidak pernah mengenal putusan dengan dasar suara terbanyak⁵.

Tata pemerintahan desa di seluruh Indonesia mengenal dua bentuk yaitu *pertama*, pimpinan pemerintahan diletakkan ditangan seorang Kepala Desa dalam arti kekuasaan eksekutif dan tanggungjawab pemerintahan ditangan seorang Kepala Desa dan *kedua*, pimpinan pemerintahan dipegang oleh sebuah dewan yang berarti kekuasaan eksekutif dan tanggungjawabnya berada ditangan sebuah dewan. Pada umumnya pemerintahan desa di Indonesia menurut hukum adat adalah "*collegial*" yaitu kekuasaan berada ditangan masyarakat desa yang dilakukan melalui rapat-rapat desa yang diikuti oleh warga masyarakat desa yang berhak memilih Kepala Desa serta para sesepuh desa, parentah desa dan Kepala Desa⁶.

Pemerintahan *collegiaal* tersebut juga dapat dilihat dalam sistem Pemerintahan Desa di Yogyakarta pada pada masa kemerdekaan (1946-1958). kekuasaan tertinggi pernerintahan desa berada dalam Majelis Desa yang keanggotaannya terdiri dari Pemerintaa Desa (Kepala Desa dan Perangkat Desa),

⁴adalah bagian dari rapat desa, yaitu penguasa tertinggi di desa.

⁵Karena Kepala Desa menjadi bagian dari rapat desa maka hasil rapat desa juga merupakan keputusan Kepala Desa sehingga tidak mungkin Kepala Desa bertindak menyimpang dari putusan rapat desa.

⁶Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984. hlm 183-190.

Dewan Perwakilan Kelurahan (yang dipilih menurut pedukuhan/pedusunan yang ada di desa) dan Masyarakat berdasarkan hitungan sepuluh siji .

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan oleh karena itu kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan landasan pemikiran:

1. Keanekaragaman
2. Otonomi Asli
3. Demokratisasi
4. Pemberdayaan Masyarakat

Pada masa feodal tidak lebih merupakan alat kepanjangan penguasa tunggal. Bekel, Limah Desa atau Kepala Desa berfungsi sebagai pengawas dan pengumpul pajak sekaligus untuk menjaga kepatuhan dan kesetiaan rakyat kepada raja, Pada masa ini berkembang konsep bahwa kekuasaan didasarkan atas penguasaan tanah. Raja sebagai penguasa kerajaan merupakan pemilik dan penguasa tunggal tanah yang berada dibawah kekuasaan raja. Untuk menjaga kekuasaan tersebut raja kemudian membentuk penguasa-penguasa lokal sampai dengan tingkat paling bawah.

Menurut *Staatblaad* 1907 No 212 Desa adalah pemerintah yang dlikemudikan oleh seorang Kepala Daerah (Lurah) yang dibantu oleh Prabot Desa seperti kamituwa, Jogoboyo, Kaum, Ulu-ulu dan Carik. Kepala Desa tidak dipilih oleh rakyat melainkan diangkat oleh Papatih Dalem setelah

mendengar suara rakyat. Sedangkan Perabot Desa diangkat oleh Bupati setelah mendengar suara rakyat⁷.

Dengan demikian desa merupakan wilayah kekuasaan raja yang berfungsi sebagai penyedia barang kebutuhan material, sebagai pembayar pajak atas hasil kerja petani dan sebagai penyedia tenaga kerja dan sekaligus sebagai penjaga wilayah kekuasaan raja bila diperlukan. Sedangkan penguasa lokal seperti Kepala Desa, bekel dan pamong desa lainnya merupakan kepanjangan kekuasaan raja dan pengawas rakyat bukan sebaliknya berfungsi sebagai penyalur aspirasi kehendak rakyat. Keadaan yang demikian terus berjalan hingga pemerintahan desa pada masa penjajahan kolonial.

Diletakkan dalam konteks otonomi, posisi desa merupakan repretasi dari otonomi asli, karena kehadiran desa dalam penyelenggaraan fungsi administrasi pemerintahan merupakan sesuatu yang ada sebelum pemerintahan lokal (*local government*) ada atau dibentuk oleh pemerintah atasan/pemerintah pusat. Adapun isu-isu kritis yang terkandung dalam otonomi desa yang selama ini menjadi perhatian adalah:⁸

1. Isu ketatanegaraan dan pemerintahan. Kedudukan dan kewenangan desa menjadi titik sentral dalam semesta pembicaraan tentang otonomi desa. Keduanya menjadi krusial karena sejak masa kolonial hingga masa reformasi sekarang, selalu muncul pembicaraan dan tarik menarik bagaimana menempatkan posisi desa dalam struktur negara

⁷ Soehartono Pranoto dan W. Soempono Djojowadono, *Politik Lokal*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000

⁸Lihat Sutoro Eko, *Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa*, dalam Soetandyo Wignjosoebroto *et.all*, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Jakarta: Institute For Local Development, 2005, hlm. 441-443.

yang lebih besar. Para ahli hukum yang peduli pada desa selalu peka terhadap persoalan kedudukan desa dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. sebab, meski UUD 1945 Pasal 18 mengakui keberagaman daerah-daerah kecil yang bersifat istimewa, tetapi konstitusi itu tidak secara tegas mengakui adanya “otonomi desa”. UU turunan dari UUD 1945 dengan sendirinya juga tidak mengakui otonomi desa, kecuali hanya menyebut desa sebagai kesatuan masyarakat hukum.

2. Isu adat dan lokalisme. Sejarah membuktikan bahwa setiap komunitas lokal atau masyarakat adat yang tersebar di seluruh penjuru Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri (*self-governing community*) yang bersifat tradisional-lokalistik dan mengontrol tanah ulayat secara otonom. Hampir semua masyarakat adat berusaha mempertahankan pemerintahan adat itu. tetapi pada saat yang sama, pemerintah selalu berupaya melakukan intervensi dan modernisasi terhadap pemerintahan adat agar sesuai dengan dengan tujuan nasional. Undang-Undang No 5 Tahun 1979 merupakan bentuk pengaturan pemerintahn untuk modernisasi pemerintahan adat-tradisional, yang berarti menghilangkan adat sebagai kendali pemerintahan dan menyeragamkan pemerintahan adat menjadi pemerintahan modern seperti desa-desa di Jawa. Tarik menarik antara pemerintah dengan masyarakat adat tidak bisa dihindari. Sampai sekarang perumusan dan pengaturan mengenai otonomi desa dalam masyarakat adat itu tetap

mengalami kesulitan dan dilema. Di satu sisi pemerintah tidak bisa semena-mena menghancurkan adat dengan tujuan melakukan modernisasi pemerintahan, tetapi di sisi lain jika masih ada “tirani” adat juga akan mempersulit transformasi menuju *citizenship* dalam kerangka *nation-state*.

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

masyarakat adat, mengalami eksploitasi dan menginalisasi secara serius.

4. Desa umumnya mempunyai keterbatasan sumber daya lokal. Berdasarkan kalkulasi nominal, desa umumnya mempunyai keterbatasan luas wilayah, jumlah penduduk, potensi desa, dan lain-lain.

Dalam perspektif yuridis, birokratisasi desa dalam sistem pemerintahan nasional di Republik Indonesia, melalui pemberlakuan UU No 5 Tahun 1979 telah menimbulkan dampak negatif yang tidak kecil. Dalam strategi birokratisasi desa itu, meskipun otonomi desa juga disinggung-singgung, setidaknya Pasal 18 UUD 1945 juga menjadi konsiderans UU No 5 Tahun 1979, desa tidak hanya diubah statusnya, yakni dari “*masyarakat hukum*” menjadi “*sekumpulan orang yang tinggal bersama....*,” tetapi juga di dalamnya dicangkokkan sebuah institusi baru, yaitu “*pemerintah desa*”⁹

Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Kemudian dalam ayat (2) dan kedaulatan adalah di tangan Rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sedangkan sebagaimana yang disebutkan pada ayat (3) Negara Indonesia Negara Hukum. Dalam pasal 18 ayat (1) lebih jauh dijelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Kabupaten dan Kota mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Dalam ayat (2) juga

⁹ Lihat R Yando Zakaria, *Pemulihan Kehidupan Desa dan UU No 22 Tahun 1999*, Dalam Jamil Gunawan (Eds), *Desentralisasi, Globalisasi, Dan Demokrasi Lokal*, Jakarta:LP3ES, 2005, hlm. 325.

dinyatakan bahwa pemerintahan daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan (*medebewind*).

Dengan dilaksanakannya otonomi luas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berarti bahwa pemerintah daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya sesuai dengan asas-asas otonomi maka seperti yang dimuat dalam ayat (6), pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dengan adanya pembagian kewenangan antara pusat dan daerah maka diatur dengan kewenangan sebagaimana tertuang didalam pasal 18A ayat (1) yaitu hubungan kewenangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Selain itu pasal 18B menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang serta mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dengan demikian jelas bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari daerah-daerah Provinsi yang didalamnya terdiri dari daerah-daerah Kabupaten dan Kota, dan Kabupaten atau Kota tersebut yang terikat dalam suatu

wadah Negara Kesatuan. Walaupun daerah-daerah tersebut memiliki otonomi dalam mengurus urusan rumah tangganya sendiri namun masih terikat dalam Negara Kesatuan dan tidak merupakan bagian-bagian yang terpisah sebagai Negara Bagian. Atau dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Wilayah Indonesia dibagi kedalam daerah-daerah baik yang bersifat otonomi maupun yang bersifat administratif;
2. Daerah-daerah itu mempunyai pemerintahan;
3. Pembagian wilayah seperti pada angka 1 dan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan atau atas kuasa undang-undang;
4. Dalam pembentukan daerah-daerah itu, terutama daerah-daerah otonom dan dalam menentukan susunan pemerintahannya harus diingat permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa (asli).¹⁰

Selain itu Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan menganut azas desentralisasi dengan pemberian kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Desentralisasi merupakan salah satu sendi susunan Negara yang diterima dan disepakati oleh para pembentuk Negara Republik Indonesia. Susunan organisasi Negara desentralistik senantiasa ada meskipun terjadi pergantian Undang-Undang Dasar.¹¹

Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana disebutkan di dalam UUD 1945 adalah Negara Hukum, berdasarkan Pancasila yang bertujuan

¹⁰Marium, *Asas-Asas Ilmu Pemerintahan*, Fak. Sosial Politik UGM, Yogyakarta: 1975, hlm. 49.

¹¹Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 19.

mencapai masyarakat adil dan makmur, spritual dan materiil yang merata, tidak hanya bertugas memelihara ketertiban masyarakat saja, akan tetapi lebih luas dari itu untuk mencapai tujuan tersebut bangsa dan pemerintahan Indonesia telah melakukannya dengan berbagai program pembangunan disegala bidang.

Otonomi daerah telah menjadi pembahasan yang tidak ada henti-hentinya sejak Indonesia merdeka. Sebelum Indonesia merdeka telah ada peraturan yang mengatur tentang pemerintahan di daerah yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonnanlie* (I.G.O) yang berlaku untuk Jawa dan Madura kecuali daerah-daerah Swapraja Surakarta dan Yogyakarta, dan *Inlandsche Gemeete Ordonnantie Buitengewesten* (I.G.O.B) yang berlaku untuk daerah-daerah diluar Jawa dan Madura.

Setelah Indonesia merdeka, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 Tentang Pemerintahan Daerah-daerah di Indonesia timur, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desa Praja, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pemerintahan Daerah. Dari banyaknya undang-undang yang pernah diberlakukan

tersebut menggambarkan betapa dinamisnya perumusan kebijakan pengaturan pemerintahan daerah atau desentralisasi di Indonesia.¹²

Selain prinsip, tujuan utama otonomi daerah adalah mendekatkan pemerintah kepada masyarakat yang dilayaninya, sehingga pelayanan kepada masyarakat lebih terkontrol dan pengawasan masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata. Sedangkan substansi pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya pemberdayaan masyarakat, upaya menumbuhkan prakasa dan kreativitas dan peningkatan peran serta masyarakat secara aktif disegala tingkatan dan disegala aspek.¹³

Paradigma baru otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 secara konsepsional pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dahulu Pada awalnya Desa merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang bersifat sentralistis, sangat dirasakan oleh pemerintah paling bawah yaitu ditingkat desa.

¹² Christina Dkk, *Jaman Daulat Rakyat*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hlm. 21-22.

¹³ Doddy Supriandy Bratakusumah, *Aplikasi Pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 Terhadap Pengembangan Daerah*, Jurnal Otonomi 1 Oktober 1999.

Kemudian muncul Undang-Undang Desa yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Desa adalah satu perangkat aturan tentang penyelenggaraan pemerintah tingkat desa yang berkembang dalam bermacam bentuk. Banyaknya bentuk keberadaan desa ini tak pelak butuh dilindungi dan juga diberdayakan dengan tujuan supaya menjadi semakin kuat, maju, mandiri, dan demokratis. Dengan adanya pemberdayaan desa, hal yang ingin dicapai tak lain adalah terciptanya sebuah dasar kuat dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Sehingga semua lapisan masyarakat akan menikmati keadilan, kemakmuran, dan dan kesejahteraan bersama.

Munculnya Undang-Undang Desa ini tak lain adalah sebagai bentuk tatanan mengenai desa yang dikembalikan lagi kepada asal-usulnya. Hal yang perlu disadari, bahwa sejatinya desa di setiap daerah ini telah ada bahkan sebelum Indonesia ini terbentuk sebagai sebuah negara berdaulat. Artinya, keberadaan Undang-Undang Desa ini menjadi langkah yang sah dalam mengembalikan beragam tatanan sesuai adat dan aturan lokal sebelum diseragamkan oleh rezim Orde baru, dengan tujuan agar kesejahteraan bisa benar-benar menyentuh rakyat tataran bawah.

Dengan demikian Kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan eksekutif desa dan lembaga musyawarah desa sebagai lembaga perwakilan rakyat desa selaku pemegang kekuasaan legislatif disatukan dalam pemerintahan desa. Akibatnya Lembaga Musyawarah Desa tidak dapat diandalkan berfungsi sebagai penyalur aspirasi masyarakat desa dan sebagai pengawas terhadap penyelenggaraan pemerintah desa. Keberadaan Lembaga Musyawarah Desa yang

dimaksud sebagai ruang bagi rakyat untuk melibatkan diri dalam proses pengambilan keputusan, malahan dibanyak sisi menjadi alat bagi Kepala Desa untuk mendelegetimasi hak rakyat. Akibatnya apa yang berjalan dalam berbagai program desa lebih karena kemauan Kepala Desa dan perangkatnya dari pada kehendak rakyat.¹⁴

Pengendalian desa, dengan model sentralistik masih dapat dilihat pada Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 1984 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa. Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau Kelurahan yang tumbuh dari oleh dan untuk masyarakat dan merupakan wahana partisipasi masyarakat, dalam pembangunan dalam pembangunan yang memadukan pelaksanaan kegiatan pemerintah dalam aspek kehidupan dan penghidupan dalam rangka ketahanan nasional yang meliputi aspek-aspek politik, ekonomi, sosial budaya, agama dan pertahanan keamanan. Organisasi yang pada awalnya diharapkan untuk mendorong dan menampung aspirasi masyarakat desa dalam ikut berpartisipasi membawa kemajuan pembangunan di desa.

Sentralisme dan pendekatan *top down* yang berlangsung sedemikian lama mengakibatkan tumbuhnya sejumlah prasangka-prasangka yang terus berkembang dan terinternalisasi dalam kesadaran masyarakat desa. Pandangan tersebut kemudian dapat dikatakan sebagai cermin dari kualitas kesadaran masyarakat

¹⁴ Dadang Juliantara, *Arus Bawah Demokrasi Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Laperia Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hlm. 91-95.

terhadap hubungan rakyat dengan penguasanya yang menimbulkan apatisme dan ketergantungan masyarakat terhadap penguasa dan pemerintah atasnya.¹⁵

Untuk mengurangi tingkat ketergantungan masyarakat terhadap penguasa atau pemerintah, oleh karena itu dituntut upaya dari negara (pemerintah Kabupaten Lingga) untuk melakukan pemberdayaan masyarakat desa. Oleh sebab itu, diperlukan upaya yang lebih efektif untuk dapat memajukan dan meningkatkan derajat kehidupan masyarakat di daerah ini. Hal inilah yang membuat fungsi pemerintah dalam pemberdayaan masyarakatnya lebih menonjol sebagai negara berkembang. Urgensi pemberdayaan tidak dapat dielakkan lagi dalam kehidupan berpemerintahan. Namun bentuk pemberdayaan yang tepat dan efektif untuk masing-masing masyarakat tentu saja berbeda, dengan memperhatikan dari kultur budaya masyarakat setempat serta potensi kemampuan masyarakat dan potensi sumber daya yang ada di daerah tersebut. Hal ini yang terkadang menjadi kendala dalam keberhasilan program pemberdayaan masyarakat.

Program pembangunan masyarakat terpadu, tujuan utamanya untuk meningkatkan produktivitas, memperbaiki kualitas hidup penduduk dan memperkuat kemandirian. Ada enam unsur dalam pembangunan masyarakat terpadu, yaitu : pembangunan pertanian dengan padat karya, memperluas kesempatan kerja, intensifikasi tenaga kerja dengan industri kecil, mandiri dan meningkatkan partisipasi dalam pengambilan keputusan. Pemberdayaan dimaksudkan juga untuk menciptakan keberdayaan masyarakat agar mereka dapat

¹⁵ Christina Dkk, *Op.Cit*, hlm. 215-218

berpartisipasi dalam pembangunan yang berpusat pada rakyat (*people-centered development*). Pemberdayaan tidak hanya menyangkut pendanaan tetapi juga peningkatan kemampuan sumber daya manusia (SDM) dan kelembagaan. Dewasa ini, program pemberdayaan masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah tidak hanya secara konvensional, artinya pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK) amat penting dalam mendorong program tersebut.

Dalam menyelenggarakan pemberdayaan masyarakat, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Lingga menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Pemberdayaan Masyarakat. Uraian dari konsideran kebijakan tersebut adalah Pemberdayaan Masyarakat merupakan upaya untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan secara terpadu, terintegrasi, holistik dan berkelanjutan dengan mempertimbangkan nilai-nilai sosial budaya, potensi lokal serta keseimbangan lingkungan serta dalam rangka pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat diperlukan kebijakan dan pedoman yang mengatur tentang tata kelola dan tata laksana program Pemberdayaan Masyarakat sehingga semua kegiatan Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Lingga dapat berdaya guna dan berhasil bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Tujuan dari pemberdayaan masyarakat dalam Pasal 3 Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Pemberdayaan Masyarakat adalah :

- a. Kesamaan pandang atau paradigma tentang Pemberdayaan Masyarakat sebagai upaya sadar, sistematis dan terorganisir dalam mencapai visi dan misi Kabupaten Lingga;
- b. Penguatan peran pemerintah sebagai stimulator, fasilitator, mediator dan regulator Pemberdayaan Masyarakat Desa;

- c. Penegasan peran pemerintah untuk mempersiapkan industri hilir sebagai prasyarat dalam mendukung penguatan produksi masyarakat dalam mewujudkan Kabupaten Lingga sebagai daerah agroindustri;
- d. Mensinergikan, mengintegrasikan dan mensinkronisasikan berbagai potensi sumber daya baik dari pemerintah (Pusat dan daerah), swasta, LSM dan masyarakat dalam pembangunan agroindustri mencapai Visi dan Misi Kabupaten Lingga;
- e. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam penanaman nilai-nilai Budaya, peningkatan kapasitas teknis dan penatakelolaan dalam menentukan arah, kebijakan, dan pengelolaan sumberdaya; dan
- f. Penguatan peran dan fungsi institusi Badan Pemberdayaan Masyarakat dalam sinergitas, integrasi dan sinkronisasi dalam pelaksanaan program pemberdayaan oleh seluruh stakeholder.

Untuk memperoleh kewenangan dan kapasitas dalam mengelola pembangunan, masyarakat perlu diberdayakan melalui proses pemberdayaan atau *empowerment*. Peningkatan masyarakat melalui pemberdayaan tidak selalu harus membuat dikotomi antar komponen dalam masyarakat. Dalam hal ini pemangku kepentingan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat berasal dari negara/ pemerintah, masyarakat maupun dunia usaha.

Beberapa potensi daerah Kabupaten Lingga yang dapat dioptimalkan ialah sumber daya perikanan baik itu perikanan air laut dan air tawar, pemanfaatan hasil hutan, pertanian, perkebunan dan lain sebagainya. Berbagai program pemerintah yang dianggarkan relatif besar, dan dijalankan untuk kemajuan daerah-daerah di Indonesia. Namun belum banyak tampak terjadi perubahan yang signifikan untuk masyarakat di daerah.

Pemerintah Daerah Kabupaten Lingga mempunyai tugas untuk melaksanakan penyelenggaraan dibidang pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan serta memberikan pelayanan prima kepada masyarakat Kabupaten Lingga agar dapat terwujud masyarakat Kabupaten Lingga yang sejahtera secara

lahir batin berlandaskan iman dan taqwa. Struktur organisasi Pemerintahan Kabupaten Lingga terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Pemerintah Kecamatan dan Kelurahan di Kabupaten Lingga.

Secara Administrasi pada tahun 2016 Kabupaten Lingga terdiri dari 10 kecamatan dengan rincian sebanyak 82 desa/kelurahan dan 7 diantaranya adalah berstatus kelurahan. Kecamatan yang termasuk wilayah Kabupaten Lingga adalah Singkep Barat, Singkep, Singkep Selatan, Singkep Pesisir, Lingga, Selayar, Lingga Timur, Lingga Utara, Senayang dan Kepulauan Posek.

Tabel 1 : Jumlah Desa/Kelurahan Menurut Kecamatan di Kabupaten Lingga, 2016

No.	Kecamatan	Desa	Kelurahan	Jumlah Desa/ Kelurahan
1.	Singkep Barat	11	1	12
2.	Singkep	3	3	6
3.	Singkep Selatan	3	-	3
4.	Singkep Pesisir	6	-	6
5.	Lingga	10	1	11
6.	Selayar	4	-	4
7.	Lingga Timur	6	-	6
8.	Lingga Utara	11	1	12
9.	Senayang	18	1	19
10.	Kepulauan Posek	3	-	3
		75	7	82

Sumber : BPS, Lingga Dalam Angka, 2017

Konsep pembangunan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lingga dimulai dari bawah ke atas dan memulai dari wilayah pinggir pedesaan. Fokus pada APBD selanjutnya diprioritaskan atau difokuskan pada pembangunan ekonomi masyarakat. Ada 4 sektor Fokus Pembangunan Ekonomi Masyarakat Lingga yaitu; perikanan, pertanian, peternakan dan pariwisata. Setelah mendapatkan fokus pembangunan, maka akan ada OPD terkait yang akan langsung terjun ke lapangan untuk memantau bidang apa yang akan difokuskan dalam pembangunan

tersebut. Namun dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat masih ditemukan beberapa masalah antara lain :

1. Masih banyak terdapat masyarakat yang berpendidikan rendah dan tidak memiliki keterampilan.
2. Kurangnya minat yang dimiliki sebagian masyarakat desa untuk mengikuti kegiatan pemberdayaan masyarakat.
3. Keterbatasan tempat dan fasilitas serta alat-alat yang dibutuhkan dalam mendukung jalannya kegiatan pemberdayaan.

Pemerintah Daerah Kabupaten Lingga diminta untuk menciptakan program pemberdayaan masyarakat, yang tujuannya untuk meningkatkan kesejahteraan. Dalam pasal 5 Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pemberdayaan Masyarakat disebutkan bahwa, Pemberdayaan Masyarakat ini diberi nama “**Lingga Membangun**” yang memiliki makna sebagai upaya sadar yang dilaksanakan oleh semua komponen masyarakat Kabupaten Lingga organisasi non pemerintah untuk mencapai visi dan misi Kabupaten Lingga yang maju, sejahtera, berdaulat dan bermartabat berbasis pada agroindustri. Program itu dinilai sangat penting, karena sekitar seperempat penduduk Lingga saat ini tidak memiliki pekerjaan tetap atau menganggur. Berdasarkan data Kependudukan dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disduk Capil) Lingga tahun 2012 diketahui jumlah penduduk daerah ini sekitar 101 ribu jiwa.¹⁶

¹⁶ Sumber : Riau Pos, Puluhan Ribu Penduduk Lingga Menganggur, Jumat, 09 Maret 2012. <http://www.riaupos.co/10399>. Apalagi dari berbagai jenis pekerjaan yang dilakoni oleh masyarakat Lingga, sebagian besar didominasi oleh pekerjaan mengurus rumah tangga. Ada 23.869 jiwa warga Lingga yang menjadi pekerja pengurus rumah tangga Sementara itu, jenis pekerjaan yang

Dari uraian diatas, maka menimbulkan ketertarikan penulis untuk melakukan penelitian, terutama melihat pelaksanaan kebijakan pemberdayaan pemberdayaan masyarakat desa khususnya di Kecamatan Singkep, sehingga fokus penelitian ini : **Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Desa di Kecamatan Singkep Kabupaten Lingga.**

1.2. Identifikasi Masalah

Tujuan pemberdayaan adalah memperkuat kekuasaan masyarakat khususnya kelompok lemah yang tidak berdaya, baik karena kondisi internal (misalnya persepsi mereka sendiri) maupun karena kondisi eksternal (misalnya ditindas oleh struktur sosial yang tidak adil). Guna memahami tentang pemberdayaan perlu diketahui konsep mengenai kelompok lemah dengan ketidakberdayaan yang dialaminya.¹⁷

Pembangunan desa memegang peranan yang penting karena merupakan bagian yang tidak terpisahkan dan pada hakikatnya bersinergi terhadap pembangunan daerah dan nasional. Hal tersebut terlihat melalui banyaknya program pembangunan yang dirancang pemerintah untuk pembangunan desa. Hampir seluruh instansi, terutama pemerintah daerah mengakomodir pembangunan desa dalam program kerjanya. Tentunya berlandaskan pemahaman bahwa desa sebagai kesatuan geografis terdepan yang merupakan tempat sebagian besar penduduk bermukim. Dalam struktur pemerintahan, desa menempati posisi

sangat mendominasi adalah berbagai pekerjaan lainnya yang tidak membutuhkan kualifikasi pendidikan. Seperti buruh harian lepas dan buruh nelayan yang jumlahnya ribuan orang di Lingga. Hal ini harus menjadi perhatian pemerintah daerah, untuk meningkatkan kualitas pendidikan masyarakat

¹⁷ Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat : Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, Refika Aditama, Bandung, 2009. hal. 60.

terbawah, akan tetapi justru terdepan dan langsung berada di tengah masyarakat. Karenanya dapat dipastikan apapun bentuk setiap program pembangunan dari pemerintah akan selalu bermuara ke desa.

Pembangunan yang memberdayakan masyarakat adalah pembangunan yang memberi “ruang” dan kesempatan bagi masyarakat untuk dapat berperan dalam menggerakkan dan mengerahkan segala sumber daya (*resources*) yang dimilikinya, baik sumber daya material maupun non material, terutama sumber daya manusianya sendiri untuk mandiri (Uphoff dalam Cernea, 1988 : 501). Dengan kata lain masyarakat mempunyai akses dalam pengambilan keputusan sampai pelaksanaan pembangunan.

Desa-desa di Kecamatan Singkep merupakan lokasi yang dapat mempresentasikan implementasi program pemberdayaan masyarakat karena memiliki progres yang cukup baik dilihat dari pelaksanaan kegiatan yang sesuai agenda-agenda yang telah direncanakan baik dalam kegiatan pemberdayaan masyarakatnya maupun dalam kegiatan pembangunan fisik lingkungannya.

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut :

1. Masih rendahnya keberdayaan masyarakat pedesaan di Kecamatan Singkep, Kabupaten Lingga, baik dari sisi sumber daya manusia maupun kelembagaan.
2. Adanya sumber daya alam yang tersedia baik dari sektor pertanian dan perikanan, tetapi kurang dimanfaatkan oleh masyarakat desa di Kecamatan Singkep, Kabupaten Lingga.

1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut di atas maka dapat diajukan pertanyaan dalam bentuk rumusan masalah dalam kajian naskah akademis ini adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat desa di Kecamatan Singkep Kabupaten Lingga?
2. Apa saja faktor pendukung dan faktor penghambat yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam upaya pemberdayaan masyarakat desa di Kecamatan Singkep Kabupaten Lingga?

1.4. Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dan tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat desa Kecamatan Singkep di Kabupaten Lingga
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan tentang faktor pendukung dan faktor penghambat yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam upaya pemberdayaan masyarakat desa Kecamatan Singkep di Kabupaten Lingga?

1.5. Kegunaan Penelitian

1. Secara akademis, penelitian ini berguna untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu pemerintahan terutama yang berkaitan pemberdayaan desa.

2. Secara praktis penelitian ini berguna untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah daerah tentang hal-hal apa saja yang berkaitan dengan pemberdayaan desa di wilayah kerja birokrasi pemerintahan.
3. Untuk penelitian selanjutnya yang mengkaji permasalahan tentang proses pemberdayaan desa.

