

## DEMOKRATISASI MELALUI TATA KELOLA DANA DESA (Studi Tentang Interaksi Para Pihak Dalam Pengelolaan Dana Desa di Desa Golo Lebo, Kecamatan Elar, Kabupaten Manggarai Timur)

**Stefanus Naor Sirabura, Sutoro Eko Yunanto**  
Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta  
Korespondensi [efansirabura@gmail.com](mailto:efansirabura@gmail.com)

### ABSTRAK

Permasalahan pengelolaan Dana Desa syarat dengan kepentingan elite berebut untuk menguasainya. Namun dibalik kontestasi antar elite tersebut, Desa mampu membentuk pemerintahan yang demokratis. Penelitian ini mengkaji konstruksi fenomena pembentukan demokratisasi Desa melalui Tata Kelola Dana Desa di Desa Golo Lebo, Kabupaten Manggarai Timur. Metode penelitian menggunakan pendekatan konstruktivisme untuk menafsirkan, memberi konstruksi dan makna terhadap fenomena secara utuh. Data primer dihimpun menggunakan teknik observasi, wawancara, diskusi dan dokumentasi. Data sekunder diperoleh melalui buku, jurnal, dokumen, media online dan foto. Hasil penelitian menunjukkan : *Pertama*, Dana Desa membentuk Kepala Desa yang akuntabel. Sebelum Dana Desa kepemimpinan Kepala Desa berwatak penguasa, regresif dan konservatif. Di era Dana Desa Kepala Desa mampu menjadi bapak bagi rakyat, legitimasi berakar pada rakyat dan progresif. *Kedua*, Dana Desa mewajibkan semua elemen Desa untuk bekerja sama mewujudkan kepentingan Desa. Kerja sama para pihak Desa dilakukan melalui berbagai macam forum formal dan informal. Forum-forum ini menjadi arena bagi para pihak Desa untuk melakukan negosiasi. *Ketiga*, Dana Desa membentuk fungsi representasi Badan Permusyawaratan Desa. Badan Permusyawaratan Desa mampu menjadi jembatan antara masyarakat dan pemerintah Desa, sekaligus menjadi mitra pemerintah Desa.

**Kata kunci:** Demokratisasi, Tata Kelola, Dana Desa, Negosiasi

### ABSTRACT

The problem of managing Village Funds is conditional on the interests of the elite fighting over it. But behind the contestation between the elites, the Village is able to form a democratic government. This study examines the construction of the phenomenon of village democratization through Village Fund Management in Golo Lebo Village, East Manggarai Regency. The research method uses a constructivism approach to interpret, give construction and meaning to the phenomenon as a whole. Primary data was collected using observation, interview, discussion and documentation techniques. Secondary data obtained through books, journals, documents, online media and photos. The results of the study show: First, the Village Fund establishes an accountable Village Head. Before the Village Fund, the leadership of the Village Head had the character of a ruler, regressive and conservative. In the era of Village Funds, the Village Head is able to become a father for the people, legitimacy is rooted in the people and is progressive. Second, the Village Fund obliges all elements of the Village to work together to realize the interests of the Village. Cooperation between Village parties is carried out through various formal and informal forums. These forums become an arena for village parties to negotiate. Third, the Village Fund forms the representation function of the Village Consultative Body. The Village Consultative Body is able to become a bridge between the community and the village government, as well as being a partner of the village government.

**Keywords:** Democratization, Governance, Village Fund, Negotiation

### Informasi Artikel:

Diterima: **Oktober 2022** Disetujui: **November 2022** Diterbitkan: **Desember 2022**

DOI: <https://doi.org/10.47431/governabilitas.v3i2.216>

## PENDAHULUAN

Pasca Dana Desa diterapkan banyak melahirkan perubahan dan kemajuan. Kemajuan tersebut dapat dilihat dari semakin marak proyek pembangunan masuk Desa dan berhasil merubah status Desa dari tertinggal menjadi maju. Data Badan Pusat Statistik (2018) menunjukkan perubahan positif yang signifikan. Pada 2014 jumlah Desa tertinggal 20.432, namun pada 2018 turun menjadi 13.232. Penganut paham orientalis modernis yang dipengaruhi tradisi liberal, westernisasi dan modernisasi memuji pencapaian ini (Eko et al., 2017: 10). Desa sebagai situs kemiskinan, kebodohan dan kemandegan harus dibangun melalui proyek pembangunan. Proyek pembangunan dilihat sebagai upaya konkret memajukan Desa. Semakin banyak proyek pembangunan masuk Desa, maka Desa akan semakin mandiri. Indikator yang digunakan adalah data statistik, misalnya: jumlah proyek, tanpa melihat bagaimana proyek lahir, bagaimana proyek dijalankan, siapa yang menjalankan proyek dan hasil yang dirasakan masyarakat. Oleh karena itu, bagi penganut paham orientalis modernis Dana Desa bertujuan untuk pembentukan proyek pembangunan dalam rangka modernisasi Desa.

Kajian yang menggambarkan kondisi ini banyak dilakukan. Kajian yang dilakukan sebatas mengukur bagaimana dampak Dana Desa terhadap pembangunan Desa, berapa banyak proyek masuk Desa, berapa banyak Desa maju, berapa besar ekonomi Desa meningkat dan berapa banyak jalan Desa dibangun pasca Dana Desa. Kajian Setiawan (2019), menjelaskan ketimpangan ekonomi perdesaan menunjukkan pengurangan. Terdapat hubungan linier positif tingkat kemiskinan dan kesenjangan sesudah digulirkan Dana Desa, sedangkan sebelumnya tidak ada hubungan linier yang nyata. Di Kecamatan Pineleng, Kabupaten Minahasa perekonomian masyarakat meningkat setelah adanya program Dana Desa (Tangkumahat et al., 2017). Di Desa Bangunjiwo Dana Desa sangat efektif untuk mengembangkan potensi ekonomi desa (Atmojo et al., 2017). Di Desa Watutumou Dua dan Desa Wukirsari Dana Desa efektif dalam peningkatan pembangunan desa terutama pembangunan fisik (Mingkid et al., 2017; Winarni et al., 2016). Berbeda dengan Jamaluddin (2018), pengelolaan dan penggunaan Dana Desa tidak memberi dampak signifikan bagi pertumbuhan pembangunan daerah.

Lain halnya bagi penganut teori elite yang memandang Dana Desa sebagai sumber masalah. Dana Desa dipandang sebagai pembentuk elite di medan Desa. Undang-Undang Desa memberikan kewenangan luas bagi Desa dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, dibarengi dengan distribusi Dana Desa yang sangat besar melahirkan konflik sosial di Desa (Pardiyanto, 2017). Kewenangan yang dimiliki Desa pada tataran praktis alih-

alih memberikan kesejahteraan bagi masyarakat, justru hanya memberikan keuntungan bagi kelompok kepentingan dan aktor-aktor tertentu. Senada dengan hal tersebut, Muhtar Habibi pernah menulis sebuah opini yang berjudul: Dana Desa Hanya Memberdayakan Elite Desa, Bukan Petani. Bagi Muhtar pendekatan teknis Dana Desa takkan mampu mengobati permasalahan yang terjadi di Desa. Dana Desa hanya memuluskan akumulasi kekayaan pemangku kekuasaan di Desa (petani kaya penguasa tanah-pejabat pemerintahan Desa), daripada memberdayakan kelompok termiskin seperti buruh tani (Tirto.id 28/11/2018).

Kajian Irawan (2020), pasca Dana Desa budaya musyawarah Desa semakin memudar. Hal ini disebabkan oleh semakin memanasnya pertarungan elite-elite Desa untuk mendapatkan jatah dari Dana Desa. Sikap individualistik dan materialistik masyarakat mulai tumbuh. Di Desa Kalola, Dana Desa berdampak pada timbulnya konflik antara warga, terkikisnya integrasi diantara masyarakat, masyarakat lebih mementingkan kepentingan pribadi dan adanya kriminalitas di Desa (Ashar & Agustang, 2020). Kewenangan Kepala Desa yang luas dalam mengatur rumah tangga Desa dan menentukan arah pembangunan sering disalahgunakan. Hal ini dibuktikan dengan banyak Kepala Desa yang terjerat kasus korupsi Dana Desa (Lituhayu, 2019). Di Desa Dukuh Pincung proses pembangunan pasca Dana Desa tidak merepresentasikan aspirasi dan kepentingan masyarakat luas. Hal ini dipengaruhi pemerintah Desa kurang responsif, transparan, mengabaikan regulasi, sumber daya manusia rendah dan mengabaikan dinamika musyawarah Desa (Firman & Rahmawati, 2020). Di Desa Sikalang proses pengambilan keputusan dalam pengelolaan Dana Desa dikendalikan segelintir elite. Keterlibatan masyarakat dalam musyawarah dilatarbelakangi mobilisasi pemerintah desa (Rusyda, 2019).

Di Desa Golo Lebo terjadi fenomena yang bertolak belakang dengan kedua pandangan di atas. Pasca Dana Desa diterapkan, masyarakat tidak lagi berperan sebagai objek tenaga kerja yang menunggu perintah dan mobilisasi pemerintah Desa. Sebelum Dana Desa, masyarakat bekerja di bawah mobilisasi dan kendali pemerintah Desa. Dengan bingkai gotong royong masyarakat dijadikan tenaga kerja untuk membangun dan merawat urusan publik, seperti membersihkan dan merawat Kantor Desa, membuat dan memperbaiki Jalan Desa dan merawat Sumber Air Desa. Pasca Dana Desa diterapkan rakyat mulai bernegosiasi. Ketika masyarakat diajak bergotong royong, masyarakat berdalih “Berapa uang yang kami dapatkan?”, “Kami dibayar berapa?”, “Pakai saja Dana Desa untuk membayar orang”. Fenomena ini peneliti pandang sebagai “pembentukan demokrasi desa”. Berangkat dari fenomena ini peneliti mengambil posisi baru dalam melakukan kajian Dana Desa. Penelitian

ini mengkonstruksi fenomena pembentukan demokrasi desa melalui pintu Dana Desa di medan Desa Golo Lebo.

## TINJAUAN TEORITIS

Konstruksi fenomena pembentukan demokrasi desa melalui Dana Desa dipandu menggunakan konsep demokrasi hibrid (campuran) antara tradisi liberal, radikal dan komunitarian (Eko et al., 2014, 2015, 2017; Mariana et al., 2017). Demokrasi hibrid merupakan konsep demokrasi yang selaras dengan spirit Undang-Undang Desa. Undang-Undang Desa dan Dana Desa merupakan kesatuan yang tidak bisa dipisahkan. Undang-Undang Desa menjadi progresif karena ada kebijakan Dana Desa, sebaliknya Undang-Undang Desa tidak sekedar Dana Desa (Eko, 2015). Apabila Undang-Undang Desa diterjemahkan sebatas Dana Desa, maka Undang-Undang Desa tidak akan progresif. Misi, spirit dan substansi Undang-Undang Desa tidak akan membumi.

*Pertama*, akuntabilitas Kepala Desa. Kepala Desa akuntabel merujuk pada pemimpin inovatif-progresif (Eko, 2014). Pemimpinan inovatif-progresif haus perubahan, menampilkan karakter inovatif-progresif, tidak anti demokrasi, membuka ruang politik bagi tumbuhnya transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Kepala Desa tipe ini sadar bahwa dengan menampilkan dan berkomitmen pada nilai-nilai inovatif-progresif menjadi sumber legitimasi bagi kekuasaannya. Kepala Desa memperbaiki pelayanan publik, mengelola kebijakan dan pembangunan secara demokratis, serta menggerakkan elemen-elemen masyarakat untuk membangkitkan emansipasi lokal. Kepala Desa ini bukan sekedar kepanjangan tangan pemerintah, melainkan sebagai pemimpin masyarakat. Artinya Kepala Desa mengakar dan dekat dengan masyarakat, sekaligus melindungi, mengayomi dan melayani warga masyarakat. Kepala Desa tidak sekedar mandor proyek yang hanya sibuk mengurus proyek masuk Desa, mengurus administrasi Desa dan mengurus laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah supra Desa.

Mariana, dkk (2017: 30), menguji kepemimpinan Kepala Desa demokratis melalui tiga faktor utama, yakni : (1) pembentukan kepentingan publik, yakni sejauh mana pemimpin membuat kebijakan yang berpihak pada kepentingan masyarakat, (2) perluasan ruang publik. Faktor ini berkaitan dengan kemauan baik pemimpin untuk membuka ruang partisipasi warga dalam kehidupan berdesa dengan menciptakan berbagai macam ruang formal dan (3) inklusivitas (keterbukaan) terhadap aspirasi-aspirasi menyangkut urusan publik. Hal ini berkaitan dengan kepekaan dan keterbukaan pemimpin mengakomodir aspirasi kepentingan masyarakat untuk diwujudkan dalam kebijakan.

*Kedua*, partisipasi masyarakat. Pada prinsipnya substansi partisipasi mencakup tiga hal (Eko, 2004), yakni : (1) suara berkaitan dengan hak dan tindakan warga masyarakat menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan dan tuntutan terhadap komunitas terdekatnya maupun kebijakan pemerintah, (2) akses berarti kesempatan, ruang dan kapasitas masyarakat untuk masuk dalam arena *governance*, yakni mempengaruhi dan menentukan kebijakan serta terlibat aktif mengelola barang-barang publik dan (3) kontrol warga masyarakat terhadap lingkungan komunitasnya maupun proses politik yang terkait dengan pemerintahan. Kontrol tidak hanya mencakup kapasitas masyarakat melakukan pengawasan atau pemantauan terhadap kebijakan (implementasi dan resiko) dan tindakan pemerintah, tetapi juga mencakup kemampuan warga masyarakat melakukan penilaian secara kritis dan reflektif terhadap risiko-risiko atas tindakan mereka.

Partisipasi adalah sebuah proses, sebagai proses partisipasi memuat tiga pertanyaan yaitu: siapa, bagaimana dan apa (Eko, 2005: 239). Siapa adalah pertanyaan defensif yang merujuk pada siapa saja unsur masyarakat yang terlibat dalam proses partisipasi pembuatan kebijakan. Bagaimana merupakan pertanyaan kritis yang terkait dengan inklusi, yakni bentuk-bentuk keterlibatan warga masyarakat maupun cara atau metode yang ditempuh pemerintah desa dalam berhubungan dengan warga masyarakat. Apa adalah pertanyaan kritis yang terkait dengan amunisi bagi warga ketika terlibat dalam proses deliberasi. Amunisi dapat berupa ide, pengetahuan, aspirasi, kepentingan dan sebagainya. Partisipasi bermakna, bila diimbangi dengan amunisi yang memadai.

*Ketiga*, representasi Badan Permusyawaratan Desa. Undang-Undang Desa secara normatif mendefinisikan Badan Permusyawaratan Desa sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. BPD menjadi lembaga representasi formal bagi perjuangan aspirasi masyarakat Desa sekaligus menjadi mitra pemerintah Desa. Sebagai mitra pemerintah Desa relasi yang terbangun bersifat *critical partner*. Antara Kepala Desa dan BPD membangun kemitraan yang kritis. Jika salah satu pihak benar akan didukung, jika salah akan diingatkan. Ada saling pengertian dan saling menghormati. *Check and balances* berjalan maksimal. Dalam hubungan ini akan menciptakan kebijakan desa yang demokratis dan berpihak pada warga (Eko, 2014: 169).

Dalam menjalankan fungsi perwakilan, derajat representasi BPD ditentukan oleh beberapa hal (Mariana et al., 2017: 64), yakni: (1) pola relasi BPD dengan pemerintah Desa dan warga. Pola relasi ditandai dengan seberapa jauh BPD terlibat atau dilibatkan dalam menciptakan ruang-ruang deliberasi. Pola relasi BPD dengan pemerintah Desa sangat

dipengaruhi oleh *setting* sosial-budaya setempat dan derajat ketergantungan BPD kepada pemerintah desa, (2) kapasitas politik dan teknis manajerial BPD. Kapasitas politik ditandai dengan kemampuan BPD dalam mengelola ragam aspirasi warga masyarakat yang berkembang terutama melalui saluran komunikasi formal dan informal maupun mengisi inovasi tertentu. Kapasitas politik BPD berkaitan erat dengan pola relasi antara BPD dengan pemerintah desa. Sementara kapasitas teknis manajerial ditandai dengan kemampuan menginstrumentasikan ragam aspirasi masyarakat menjadi kebijakan publik di tingkat Desa. Kapasitas ini ditentukan oleh tingkat pengetahuan dan pemahaman BPD.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan konstruktivisme. Pendekatan konstruktivisme menafsirkan, memberi konstruksi dan makna terhadap fenomena secara utuh serta menggambarkan realitas apa adanya. Konstruksi terhadap realitas dipandu menggunakan teknik pengumpulan data, yakni: observasi, wawancara, diskusi lepas dan dokumentasi. *Pertama*, observasi dilakukan secara langsung dan melalui media sosial. Pengamatan secara langsung dilakukan untuk melihat dan memahami relasi dan interaksi yang terjadi antara pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa dan masyarakat dalam mengelola Dana Desa. Pengamatan melalui media sosial dilakukan untuk melihat gejolak sosial politik yang terjadi di Desa Golo Lebo. Sebagian kecil masyarakat menggunakan media sosial (*facebook*) untuk mengekspresikan interaksi yang terjadi di Desa Golo Lebo dalam pengelolaan Dana Desa. Masyarakat memposting isu-isu yang terjadi di medan Desa dan saling berbalas argumen pada kolom komentar. Melalui media *facebook* peneliti setidaknya sedikit mendapatkan gambaran tentang dinamika yang terjadi di Desa Golo Lebo. *Kedua*, wawancara dilakukan untuk memahami fenomena atau realitas secara mendalam dan terbuka, dimana pihak-pihak yang diwawancara akan diminta ide, pendapat dan pengalaman. Peneliti melakukan wawancara terhadap informan yang dipilih secara *purposive*. Informan pada penelitian ini terdiri dari: Kepala Desa, Ketua BPD, perangkat Desa (2 orang), Ketua PKK, mantan Kepala Desa, masyarakat (6 orang), tokoh pemuda dan mantan pengurus PNPM. *Ketiga*, diskusi dilakukan untuk semakin memperkaya informasi tentang fenomena pembentukan demokrasi desa di medan Desa Golo Lebo.

Diskusi dilakukan saat berkumpul dengan beberapa masyarakat dan beberapa ketua RT dalam forum dan ruang informal yang tidak direncanakan, misalnya: ketika bertamu ke rumah masyarakat. Pada forum ini peneliti berusaha melempar isu dan juga pertanyaan ringan yang bisa merangsang informan untuk menyampaikan pandangan tentang pengelolaan

Dana Desa. Data yang dikumpulkan direduksi, disajikan untuk mendapatkan gambaran dan penafsiran dari data yang telah diperoleh serta hubungannya dengan fokus penelitian yang dilaksanakan, dan kemudian dilakukan kajian dan penarikan kesimpulan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Kepala Desa merupakan posisi yang paling penting dalam kehidupan berdesa. Sejak dibentuk kepemimpinan Kepala Desa Golo Lebo telah melewati beberapa tahapan perkembangan. Pada periode awal kepemimpinan Kepala Desa digambarkan sebagai Kepala Desa penguasa. Watak penguasa ini memiliki kaitan dengan sejarah perkembangan Desa sejak pemerintahan kolonial. Singkatnya, berbagai macam kebijakan pemerintah kolonial telah mewariskan dan membentuk sosok-sosok penguasa di Desa, misalnya pada saat pemerintah kolonial mengendalikan penduduk dan tanah Desa dengan cara melakukan penundukan terhadap pemimpin lokal melalui raja-raja atau bupati-bupati pribumi. Sosok raja atau bupati pribumi merupakan pimpinan yang sangat dihormati oleh masyarakat termasuk Kepala Desa. Melalui para Kepala Desa pemerintah kolonial mewajibkan dan memaksa rakyat terutama petani untuk menyerahkan sebagian dari hasil pertanian mereka, misalnya: beras, kopi, lada, cengkeh dan lainnya. Rakyat juga diwajibkan kerja rodi yaitu kewajiban untuk bekerja bagi kepentingan pemerintah kolonial maupun kepentingan pemimpin pribumi.

Beberapa tahun kemudian pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Undang-Undang ini menobatkan Kepala Desa sebagai penguasa tunggal di Desa. Kepala Desa bukanlah pemimpin masyarakat Desa, melainkan sebagai kepanjangan tangan pemerintah supra Desa, yang digunakan untuk mengendalikan penduduk dan tanah Desa. Kepala Desa mengendalikan seluruh hajat hidup orang banyak, dia harus mengetahui apa saja yang terjadi di Desa, termasuk selebar daun yang jatuh dari pohon di wilayah yurisdiksinya (Eko, 2017). Kepala Desa memiliki kuasa penuh untuk mengendalikan, memobilisasi dan memaksa masyarakat, agar tunduk pada perintahnya. *“Dulu saat pembukaan jalan baru semua masyarakat diwajibkan untuk kerja. Kalau tidak pergi nanti kena hukum, kalau pergi terlambat nanti Kepala Desa suruh puss up. Dulu ada yang ikut kerja bakti tapi kerjanya malas, itu dipukul sama Kepala Desa, kalau tidak ikut kerja dipaksa Linmas”* (Ferdinandes, 02/03/22). Kepala Desa layaknya seorang bos proyek yang mengendalikan masyarakat sebagai tenaga kerja. Mantan Kepala Desa bertutur: *“Dulu disuruh untuk tanam kayu, masyarakat ikut tanam. Masyarakat harus ikut komando karena*

*komando sudah dari pusat sampe Desa. Dari pimpinan sebelum-sebelumnya. Harus ikut, kalau tidak ikut memang tangan besi kadang kala. Karena takut itu masyarakat tidak ada yang balas, berani melawan” (Wawancara 28/02/22).*

Tidak ada lembaga yang mengontrol Kepala Desa, walaupun sebenarnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 membagi dua kekuasaan di Desa, yakni: (1) Kepala Desa dan (2) Musyawarah Desa (LMD). Tetapi pembagian kekuasaan antara Kepala Desa dan LMD tidak mengindikasikan keseimbangan. LMD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang berarti. LMD tidak mampu berperan dan bukan menjadi wadah representasi dan arena *check and balances* terhadap kekuasaan Kepala Desa, bahkan Undang-Undang ini menegaskan bahwa Kepala Desa menjadi Ketua LMD (Pasal 17 ayat 2).

Memasuki sekitar tahun 1999 kepemimpinan Kepala Desa menjadi konservatif, tetapi watak penguasa masih tetap ada dengan derajat lebih rendah. Kepala Desa konservatif ini cenderung bekerja apa adanya, menikmati kekuasaan dan kekayaan, serta tidak berupaya melakukan inovasi yang mengarah pada demokratisasi dan kesejahteraan rakyat. Kepala desa akan bergerak, jika ada instruksi dari pemerintah supra desa. Kepala desa menjalankan tugas dan tanggungjawab murni berdasarkan butir-butir aturan yang mengatur tugas dan tanggungjawabnya.

Beberapa tahun kemudian di bawah kepemimpinan Presiden Susilo, watak Kepala Desa yang konservatif bergeser sedikit menjadi Kepala Desa birokrat. Kepala Desa layaknya seorang Aparatur Sipil Negara yang bekerja dibawah kendali indikator dan data-data saintifik. Kepala Desa mengabaikan realitas, dinamika dan gejolak sosial yang terjadi di medan Desa. Tugas utama seorang Kepala Desa adalah mengurus hal-hal administratif seperti menandatangani proyek masuk desa, misalnya: proyek PNPM yang diluncurkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyon. Mantan Kepala Desa periode 2007-2010 menceritakan perannya dalam mengurus proyek tersebut. *“Yang mengelola semuanya kan pengurus, tetapi dalam pelaksanaannya selalu koordinasi dengan Desa. Seorang Kepala Desa tidak pernah tahu berapa uang yang harus dipegang itu di pengurus itu sendiri. Desa hanya tahu mungkin angka untuk Golo Lebo sekian juta atau sekian ratus ribu, tapi untuk bisa pegang uang Kepala Desa tidak mungkin, sangat tidak mungkin” (Wawancara 28/02/22).* Lebih jauh Eko, dkk (2017) memandang PNPM sebagai program teknokratis yang anti politik. PNPM tidak mengenal *state governance* yang direpresentasikan oleh pemerintah desa, tetapi proyek ini justru menempatkan Kepala Desa hanya sebagai fasilitator. Pengurus mempunyai kendali penuh atas proyek. Pemerintah Desa dan Kepala Desa hanya sebagai rekan untuk berkoordinasi. Kepala Desa hanya dibutuhkan untuk mengurus legalitas, menandatangani

administrasi proyek. Pertanggungjawaban proyek langsung dilakukan ke tim supra desa. Namun anehnya apabila terjadi masalah dengan proyek tersebut, maka Kepala Desa harus bertanggungjawab. *“Pertanggungjawabannya selalu ke UPK, unit kecamatan. Kepala Desa dia mengetahui dan sebagai pimpinan wilayah pasti dia harus tahu, sebab kalau ada masalah Kepala Desa itu juga harus bertanggungjawab”* (Wawancara Mantan Kepala Desa).

Kepala Desa bukanlah pemimpin masyarakat yang berakar dan *legitimate* di mata masyarakat, meskipun secara fisik dekat dengan masyarakat. Kepala Desa justru menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai tugas kenegaraan seperti menjalankan birokratisasi di level Desa, melaksanakan program-program pembangunan dan memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat. Setiap program dan proyek yang masuk ke Desa sudah diatur dan dilengkapi dengan penanggungjawab, kontraktor, tenaga kerja dan perangkat proyek lain. Desa dan Kepala Desa hanya sekedar mengetahui jenis proyek, besaran dana dan tempat atau lokasi proyek akan dilaksanakan.

Memasuki era Undang-Undang Desa dan Dana Desa, kepemimpinan Kepala Desa perlahan berubah ke arah yang lebih baik. Secara umum kepemimpinan Kepala Desa Golo Lebo mengindikasikan keselarasan dengan spirit kepemimpinan Undang-Undang Desa. Keselarasan tersebut ditandai dengan beberapa hal. *Pertama*, berperan sebagai bapak bagi masyarakat Desa. Kepala Desa mampu menjadi bapak bagi masyarakat Desa, yang mengutamakan aspirasi dan kepentingan Desa. Dia tidak tunduk pada perangkat aturan dan regulasi negara. Kita tahu bahwa pengelolaan Dana Desa dikeroyok oleh berbagai lembaga negara melalui berbagai macam perangkat regulasi, instruksi, administrasi, aplikasi dan sebagainya. Kepala Desa mampu mensiasati dan menarik korelasi antara keinginan teknokrat dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik masyarakat desa. Kepala Desa mampu membuat keputusan dan menentukan pilihan untuk melindungi masyarakat Desa dari berbagai macam gempuran proyek yang akan merusak dan menindas tatanan kehidupan Desa.

*Kedua*, legitimasi mengakar pada rakyat. Di era Dana Desa gerak-gerik, perbuatan dan tindakan Kepala Desa selalu dalam pengawasan masyarakat. Sedikit saja Kepala Desa melakukan kesalahan akan berdampak pada menurun dan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadapnya. Menurunnya kepercayaan masyarakat berarti Kepala Desa kehilangan legitimasi. *“Takut kehilangan kepercayaan masyarakat itu poin pertama. Mengapa dasarnya dengan masyarakat, saya kan dipilih oleh masyarakat, itu saya harus takut. Karena haknya yang menjadi pemilih kepemimpinan yang saya dapat ini adalah*

*miliknya masyarakat. Maka poin pertama itu secara politik saya harus takut kepada masyarakat, takut kehilangan kepercayaan masyarakat. (Wawancara Kepala Desa, 22/02/22). Kepala Desa sadar betul bahwa jabatan sebagai Kepala Desa bersumber dari masyarakat Desa. Di lain sisi kekuasaan dan posisi Kepala Desa tidak benar-benar mutlak. Kepala Desa bukan menjadi sosok penguasa tunggal yang tidak tersentuh, anti kritik dan menguasai seluruh sumber daya desa demi kepentingan pribadi. Sebaliknya Kepala Desa selalu menjadi buah bibir masyarakat, dikritik, dicaci maki, diolok, bahkan dilaporkan. "Saya wajib terima apa adanya. Yang mau sifat kritikan, yang sifatnya olokan, cemoohan, ada yang hal tidak berkenan, atau termasuk juga lawan politik, saya anggap itu biasa dan itu saya terima. Ada juga masyarakat yang secara pribadi yang mengeluarkan kata-kata tidak enak terhadap seorang Kepala Desa, tapi saya anggap itu biasa. Ya namanya pemimpin, itu adalah amanah melayani, jadi dalam pelayanan itu pasti ada baiknya, ada buruknya, ada suka, ada dukanya, ya pemimpin wajib terima. Konsep dasar saya, masyarakat peduli terhadap pemerintah Desa, maka itu semakin baik. Itu salah satu bentuk peringatan dari masyarakat supaya, Kepala Desa itu selalu berhati-hati dan itu sebagai bentuk pengawasan" (Wawancara, 22/02/22).*

*Ketiga, progresif. Kepala desa progresif haus akan perubahan yang selaras dengan kepentingan Desa. Watak progresif Kepala Desa Golo Lebo ditunjukkan dengan kemampuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat Desa dan menentang instruksi pemerintah supra Desa yang tidak sejalan dengan kepentingan Desa. Berikut cerita Kepala Desa: "Pada tahun 2019, Musyawarah Dusun, Musrenbangdes tingkat Desa, Masyarakat Desa Golo Lebo sudah sepakat untuk membuka isolasi, pembukaan jalan baru dari Kampung Kai menuju Kampung Watu Lete. Setelah perencanaan itu ada, waktu acc di tingkat kecamatan APB Desa nya ditolak. Karena katanya, di waktu itu ada perintah dari Bupati bahwa di tahun 2019 tidak ada pembukaan jalan baru, itu hanya peningkatan. Hingga saya waktu itu menentang Camat. Saya bilang Pak Camat, ini kebutuhan real masyarakat di desa saya, saya sangat setuju kalau di desa-desa di Manggarai Timur ada peningkatan jalan, itu khususnya bagi Desa yang tidak mengalami seperti saya punya Desa. Tapi bagi Desa saya yang masih ada isolasi antara kampung dengan kampung belum ada jalan, belum dibuka, bagaimana mau omong peningkatan. Sehingga itu yang saya tentang, karena saya berani nentang maka saya punya usulan bolos" (Wawancara, 22/02/22). Pemerintah Desa tidak takut untuk memperjuangkan kepentingan Desa. Walaupun harus berhadapan dengan pemerintah supra Desa. Bagi Kepala Desa, instruksi pemerintah supra Desa adalah bentuk diskriminasi dengan dibalut penyeragaman. Desa-desa dibingkai dalam*

bentuk proyek yang diseragamkan dengan dalil, agar sama-sama maju dan selaras dengan perencanaan pemerintah Kabupaten. Kepala Desa tidak anti perubahan dan kemajuan, tetapi Kepala Desa menginginkan perubahan dan kemajuan yang direncanakan Desa. Bagi pemerintah supra Desa, tindakan Kepala Desa dinilai sebagai bentuk pembangkangan terhadap instruksi dan regulasi yang berlaku, atau Kepala Desa dicap anti perubahan. Namun pada dasarnya Kepala Desa sedang memperjuangkan kemajuan Desa. Lebih lanjut Kepala Desa menuturkan: “*Karena kesepakatannya masyarakat, maunya masyarakat seperti itu. Setelah disetujui, kemudian juga di tahun 2019, Bupati langsung turun lihat. Oh benar, apa yang menjadi kebutuhan masyarakat*”. Kepala Desa tidak sekedar melawan instruksi pemerintah supra Desa. Tetapi Kepala Desa mampu membuktikan bahwa apa yang diperjuangkan adalah benar-benar kebutuhan masyarakat. Kemudian Kepala Desa mampu menyelesaikan program yang diperjuangkan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada pemerintah supra Desa dan masyarakat.

### **Partisipasi Masyarakat Terhadap Dana Desa**

Sebelum Undang-Undang Desa dan Dana Desa kita tidak mengenal partisipasi selain mobilisasi, paksaan dan ancaman. Mobilisasi, paksaan dan ancaman ini oleh dilakukan para penguasa, agar masyarakat ikut terlibat dalam proses pembangunan yang dilakukan secara terpusat (*top down*). Proyek pembangunan yang menjadikan masyarakat sebatas kelompok penerima manfaat. Penggambaran terhadap partisipasi masyarakat Desa Golo Lebo setelah Undang-Undang Desa dan Dana Desa mencakup aspek akses, *voice* dan kontrol.

*Pertama*, akses berarti kesempatan, ruang dan kapasitas masyarakat untuk masuk dalam arena *governance*, yakni mempengaruhi dan menentukan kebijakan serta terlibat aktif mengelola Dana Desa. Akses masyarakat terhadap Dana Desa setidaknya terjadi dalam dua mekanisme, yaitu melalui ruang formal dan ruang informal. Akses melalui ruang formal terjadi dalam forum-forum musyawarah yang secara terlembaga difasilitasi oleh pemerintah desa. Ruang formal dibuat oleh pemerintah desa dalam memfasilitasi masyarakat, agar bisa mengutarakan ide, gagasan, kepentingan dan kebutuhan terhadap Dana Desa. Forum ini sering dikenal dengan Musyawarah Desa (Musdes) dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes). Kedua forum musyawarah ini menjadi forum diskusi, dialog dan negosiasi. Masyarakat, pemerintah desa dan BPD saling bersilang pendapat. Memperdebatkan soal program, kegiatan, anggaran dan sebagainya. Dalam perjalanannya Musrenbangdes lebih sering digunakan oleh pemerintah desa dan BPD sebagai akses masyarakat Desa. Sebelum Musrenbangdes dilaksanakan, terlebih dahulu pemerintah Desa

dan BPD membentuk tim untuk melakukan musyawarah di tingkat Dusun atau Musyawarah Dusun (Musdus). Tim ini diisi oleh BPD dan perangkat Desa sesuai dengan keterwakilan wilayah masing-masing. Musdus menjadi akses masyarakat yang efektif sebab dekat dan mengakomodir serta dapat dijangkau oleh semua elemen masyarakat. Musdus dilakukan sebelum Musrenbangdes bertujuan untuk melembagakan aspirasi masyarakat dengan baik sesuai dengan wilayah Dusun masing-masing. Selain itu, apabila langsung dilakukan Musrenbangdes akses masyarakat sangat sulit, sebab Musrenbangdes terbatas pada waktu, tempat dan biaya. Proses diskusi dan dialog tidak akan berjalan maksimal, apabila langsung mengundang seluruh masyarakat desa dalam satu forum Musrenbangdes. Setelah Musdus dilaksanakan, masyarakat di wilayah dusun masing-masing akan mengutus perwakilan untuk memperjuangkan kepentingan di wilayah dusunnya pada forum Musrenbangdes. Pada forum Musrenbangdes ini semua perwakilan dusun akan saling berdialog, berdiskusi, berdebat dan bernegosiasi untuk memperjuangkan kepentingan masing-masing.

Akses melalui forum informal tidak diselenggarakan oleh pemerintah Desa dan BPD secara formal, tetapi lahir murni dari masyarakat. Melalui forum-forum ini masyarakat bermusyawarah, bertukar ide, gagasan, pengetahuan, pengalaman tentang kehidupan berdesa. Forum ini menjadi kanal alternatif dalam merawat partisipasi masyarakat desa apabila jalur partisipasi formal berjalan kurang maksimal. Meskipun berjalan seadanya, kurang terencana, minim fasilitator, namun forum-forum ini mampu berperan sebagai akses masyarakat terhadap Dana Desa. Ketua BPD menuturkan bahwa forum-forum informal sangat membantu BPD dalam menjangkau aspirasi masyarakat desa. Melalui forum-forum ini masyarakat berdiskusi, bertukar ide dan gagasan, dan memperdebatkan Dana Desa. Masyarakat kemudian memperoleh kesepahaman tentang kebutuhan dan kepentingan terhadap Dana Desa. Saat Musdus dan Musrenbangdes tiba, masyarakat langsung menyampaikan usulan sesuai dengan kesepakatan pada forum-forum informal. Forum informal menjadi sarana konsolidasi kepentingan bagi masyarakat, agar saat menghadapi forum formal yang diagendakan pemerintah mereka mempunyai kekuatan untuk mempengaruhi dan menyakinkan pemerintah desa.

Beberapa contoh forum informal adalah ketika musim panen tiba masyarakat Desa saling bergotong-royong. Disela-sela pekerjaan memanen, masyarakat biasanya membicarakan permasalahan yang dihadapi di wilayahnya. Suasana dialog pun terjadi, mereka saling bertukar ide, gagasan dan pandangan. Forum sederhana dan diskusi ringan ini menghasilkan pokok-pokok pikiran. Salah seorang diantara mereka kemudian ditugaskan untuk menyampaikan pokok-pokok pikiran ini saat agenda formal pemerintah Desa. Begitu

pula dengan ibu-ibu rumah tangga, kita mungkin sering mendengar istilah *gosip*. Dimana dua tiga ibu-ibu sedang berkumpul, disitulah *gosip* terjadi. Mereka akan membicarakan urusan-urusan rumah tangga masing-masing, seperti membicarakan masalah air, listrik, dan membicarakan pekerjaan mereka. Dari pembicaraan-pembicaraan ini lahir pokok-pokok permasalahan yang bagi mereka sering dihadapi. Apabila mereka tidak sempat hadir dalam Musrenbangdes dan Musdus mereka bisa menyampaikan pokok-pokok pikiran ketika bertemu pemerintah Desa dan BPD dalam forum-forum warga.

*Kedua, voice* berkaitan dengan hak dan tindakan warga masyarakat menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan dan tuntutan terhadap Dana Desa maupun kebijakan pemerintah. Tujuannya adalah untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah maupun menentukan agenda bersama untuk mengelola Dana Desa sesuai dengan kepentingan masyarakat. Untuk menjamin hak suara, pengelolaan Dana Desa dimulai dengan melakukan proses penjangkaran atau penampungan aspirasi, gagasan dan kepentingan masyarakat. Proses ini dimulai dengan menyediakan forum khusus oleh pemerintah desa dan BPD, yaitu : Musdus dan Musrenbangdes.

Pada forum Musdus semua masyarakat diundang, masyarakat juga diberikan kesempatan untuk menyampaikan kepentingan terhadap Dana Desa. Tugas pemerintah Desa dan BPD adalah mendengarkan dan mencatat kepentingan masyarakat. *“Musyawarah Dusun difasilitasi oleh tim pemerintah Desa. Pelaksanaannya tim hanya memfasilitasi masyarakat dusun. Masyarakat dikasih waktu untuk sampaikan usulan. Tugas kami hanya dengar dan catat, siapa saja masyarakat yang mau usul. Ada yang usul buat lapen, buat tembok penahan tanah. Semua masyarakat juga diundang untuk Musdus, tanpa terkecuali. Tapi kehadiran masyarakat itu tergantung mereka sendiri. Misalnya saya kan menaungi tiga RT berarti dari tiga wilayah RT itu, semua masyarakat dalam tiga wilayah RT itu hadir, informasi dari ketua RT nya. Tapi pada saat pelaksanaan Musdus, tidak semua, tapi diundang”* (Wawancara Kepala Dusun Lema, 23/02/22). Seorang tokoh adat juga menceritakan pengalaman mengikuti Musdus. *“Saat musyawarah itu, semua dapat kesempatan, tidak terkecuali. Tidak ada paksa dari pemerintah saat bersuara. Saya sudah usulkan untuk buat TPT di Kampung Lema, itu sudah dibuat. Usulan yang belum itu untuk buat Compang, buat rumah adat dan buat bak air”* (Wawancara, 04/03/22). Partisipasi bermakna apabila diimbangi dengan amunisi yang memadai. Meski wadah deliberasi dihadiri banyak orang dan mewakili berbagai macam kelompok masyarakat, tetapi mereka hanya sekedar datang tanpa membawa dan mengutarakan ide, pengetahuan, aspirasi dan kepentingan yang memadai, maka forum itu menjadi kurang bermakna.

Pada Musrenbangdes aspirasi masyarakat dari berbagai Dusun didiskusikan dan diperdebatkan kembali untuk menemukan butir-butir program prioritas Desa. Walaupun pada saat Musrenbangdes tidak semua masyarakat diundang, namun materi musyawarah yang didiskusikan bersumber dari aspirasi masyarakat, yang digali melalui Musyawarah Dusun. Dengan skema ini voice masyarakat akan tetap dilindungi dan diperjuangkan untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah desa.

*Ketiga*, kontrol tidak hanya mencakup kapasitas masyarakat melakukan pengawasan atau pemantauan terhadap kebijakan dan tindakan pemerintah, tetapi juga mencakup kemampuan warga masyarakat melakukan penilaian secara kritis dan reflektif terhadap risiko-risiko atas tindakan pemerintah desa. Secara formal BPD mempunyai kewenangan untuk mengontrol kinerja kerja pemerintah desa dalam mengelola Dana Desa. Setiap akhir tahun Kepala Desa melakukan laporan kepada BPD sebagai bentuk pertanggungjawaban. Selain kepada BPD, Kepala Desa melakukan laporan kepada pemerintah supra Desa, dalam hal ini adalah Bupati melalui Camat. Kontrol pemerintah supra Desa pada umumnya bersifat administratif, seperti struktur dan kelengkapan file laporan yang sesuai dengan indikator dan kriteria.

Secara informal kita mengenal kontrol masyarakat. Kontrol masyarakat lebih kejam dan menakutkan. Dari ujung kepala sampai ujung rambut pejabat pemerintah Desa akan menjadi pusat perhatian masyarakat. Artinya, setiap gerak-gerik pejabat pemerintah Desa tidak akan pernah luput dari pantauan dan pembicaraan masyarakat. Memang masyarakat Desa jarang menyentuh dan melakukan kontrol formal seperti meminta dokumen laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah Desa. Namun bukan berarti pemerintah Desa bisa lepas dari pantauan masyarakat. Seorang Kepala Dusun mengungkapkan: *“Untuk beli satu bungkus rokok saja masyarakat curiga, apa lagi kalau beli motor atau mobil, bisa bahaya. Masyarakat bilang nanti kita pakai uang desa.”* Kontrol masyarakat akan berdampak pada legitimasi dan wibawa pejabat pemerintah desa di mata masyarakat desa. Jika masyarakat menaruh rasa curiga kepada pejabat pemerintah Desa, maka kepercayaan masyarakat akan menurun. Legitimasi dan wibawa pemerintah Desa akan berkurang seiring dengan menurunnya kepercayaan masyarakat. Krisis legitimasi bagi seorang Kepala Desa akan mengancam posisinya dan kekuasaan Kepala Desa akan melemah dihadapan masyarakat.

### **Negosiasi Masyarakat Terhadap Dana Desa**

Terjadi perubahan orientasi partisipasi masyarakat pasca Dana Desa. Jika sebelum Dana Desa diterapkan keterlibatan masyarakat dalam urusan publik bertujuan untuk

menghindari hukuman atau sanksi dari kepala desa, di era Dana Desa keterlibatan masyarakat bertujuan untuk mempengaruhi dan mendapatkan bagian dari Dana Desa. Sebelum masyarakat ikut terlibat dalam urusan publik, terlebih dahulu mereka mempertimbangkan keuntungan, baik secara politik maupun ekonomi. Masyarakat tidak lagi berperan sebagai objek tenaga kerja yang menunggu perintah dan mobilisasi pemerintah desa. Sebelum Dana Desa, masyarakat bekerja di bawah mobilisasi dan kendali pemerintah desa. Dengan bingkai gotong royong masyarakat dijadikan tenaga kerja untuk membangun dan merawat urusan publik, seperti membersihkan dan merawat Kantor Desa, membuat dan memperbaiki Jalan Desa dan merawat Sumber Air Desa. Di era Dana Desa kuasa rakyat mulai tumbuh, mereka tidak ingin terus-menerus menjadi obyek terperas pemerintah Desa. Rakyat mulai menunjukkan kuasa dan menuntut hak dengan melakukan negosiasi terhadap pemerintah Desa.

Musyawarah Desa menjadi forum masyarakat untuk melakukan negosiasi, baik Musrenbangdes maupun Musdus, walaupun pada beberapa kesempatan terjadi pada forum informal. Pada forum Musdus negosiasi dan berdebatan masih berjalan dalam drajat yang lebih rendah dibandingkan pada forum Musrenbangdes, namun bukan berarti tidak terjadi negosiasi. Seorang Kepala Dusun menceritakan (cerita ini juga dibenarkan oleh Kepala Desa dan BPD) pengalaman negosiasi dengan masyarakat pada Musdus. *“Pada saat pembukaan jalan baru kan sebelumnya sudah ada jalurnya. Tapi dalam perjalanan ada berubahan jalur. Kebetulan jalur baru ini lewat di kebun salah satu warga. Di kebun ada pohon kemiri yang pas di jalur. Mau tidak mau kemiri ini harus dipotong. Pemilik protes ke pemerintah desa dan minta bayar”*. Sara (1995), menggambarkan fenomena ini sebagai “pemberdayaan masyarakat kewargaan”. Artinya upaya-upaya yang membuat warga masyarakat menjadi sadar akan harga diri, hak-hak, dan kekuatannya sendiri untuk memperjuangkan harga diri dan hak-hak, agar tak sampai ditindas atau dirampas pihak lain.

Pada Musrenbangdes negosiasi dan berdebatan jauh lebih sengit. Utusan tiap-tiap dusun saling berdebat, bersilang pendapat dan saling mempengaruhi untuk memperjuangkan kepentingan wilayah dusun masing-masing. Fenomena ini diceritakan oleh Kepala Desa Golo Lebo. *“Pengalaman yang saya alami itu Musrenbangdes pada tahun 2019. Itu dua kali skor rapat karena memang ada, apa namanya, tidak menghasilkan kata sepakat. Setelah saya buka forum ke tiga, baru ditentukan usulan yang harus disepakati bersama untuk dilakukan di tahun itu. Hal yang diperdebatkan yaitu soal perebutan jenis pembangunan. Pembangunan ini dari dusun A menyampaikan bahwa, kami punya usulan ini, dari dusun B, kami mengusulkan ini. Sementara ketentuan forum kita hanya*

*mendapatkan satu usulan saja. Kita tidak bisa paksakan dua usulan itu menjadi satu atau satu usulan menjadi dua. Yang disepakati forum hanya satu usulan, untuk masuk di dalam perencanaan yang harus diprioritaskan. Dan setelah kita lakukan negosiasi maka diterima oleh dua dusun, yaitu Dusun Kajuata dan Dusun Kai. Nanti untuk Dusun Kai usulannya itu dibawah ke tahun 2020. Yang didahulukan itu Dusun Kajuata, dan itu melalui musyawarah mufakat lagi, itu yang cukup lama debat panjang, hampir-hampir saya selaku pimpinan itu bisa melakukan voting sebenarnya untuk menentukan itu”.*

Pada ruang-ruang informal apabila masyarakat diminta untuk mengurus kepentingan publik, seperti membersihkan dan merawat Kantor Desa, membuat dan memperbaiki jalan Desa dan merawat Sumber Air Desa secara gratis tanpa imbalan, masyarakat akan menolak. Bahkan tidak sekedar menolak, masyarakat akan mengolok-olok, menuding dan mencaci maki pemerintah Desa. Masyarakat berdalih “Berapa uang yang kami dapatkan?”, “Kami dibayar berapa?”, “Pakai saja Dana Desa untuk membayar orang”, “Kalian saja yang bekerja, kan kalian dapat gaji”. Sebagian orang menilai perubahan orientasi partisipasi masyarakat sebagai hal yang buruk. Negosiasi masyarakat terhadap Dana Desa digambarkan sebagai sikap materialisme yang membahayakan demokrasi Desa. Ini merupakan pandangan yang sangat keliru, sebab pandangan ini tidak benar-benar memahami substansi partisipasi dan kekuasaan rakyat. Harus kita akui bahwa Dana Desa telah benar-benar merubah cara pandang masyarakat. Mereka tidak ingin terus diperbudak dan dikuasai oleh pemerintah Desa. Mereka juga tidak peduli terhadap aturan, regulasi, birokrasi, administrasi dan aplikasi yang mengatur Dana Desa dan membelenggu pemerintah Desa. Hal terpenting bagi mereka adalah ide, gagasan, kebutuhan dan kepentingan mereka terhadap Dana Desa diakomodir dan difasilitasi. Paling tidak, apabila kebutuhan dan kepentingan mereka tidak difasilitasi Dana Desa, maka jangan pernah meminta, memaksa dan mengancam masyarakat untuk bekerja secara gratis. Masyarakat tidak ingin dirugikan secara terus menerus.

### **Representasi Badan Permusyawaratan Desa**

Di Desa Golo Lebo pasca Undang-Undang Desa dan Dana Desa BPD mampu menjadi lembaga yang merepresentasikan kepentingan masyarakat sekaligus berperan sebagai mitra pemerintah Desa. *Pertama*, sebagai lembaga representasi, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai kewajiban untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Tentu dengan tidak mengabaikan fungsi-fungsi lain yang tidak kalah penting. Pada proses pengelolaan Dana Desa, biasanya terdapat banyak gagasan, pertanyaan, kritikan maupun isu-isu yang ditujukan kepada pemerintah Desa. Menghadapi

kondisi ini BPD mampu menentukan posisi dan mengambil langkah penyelesaian yang tepat, yakni: (1) BPD menjadi jembatan penghubung antara masyarakat dan pemerintah desa. Menghadapi berbagai pertanyaan dan tuntutan masyarakat, BPD kemudian membuat forum permusyawaratan yang mengakomodir kedua pihak. Jika tidak memungkinkan dilakukan forum permusyawaratan yang mengakomodir kedua pihak, terlebih dahulu BPD meminta penjelasan kepada pemerintah Desa. Setelah mendapatkan jawaban BPD menyampaikan penjelasan kepada masyarakat terkait. Memang harus diakui bahwa untuk mengadakan forum-forum musyawarah, khusus terhadap tuntutan, pertanyaan dan isu masyarakat cukup sulit ditengah kesibukan masyarakat yang mayoritas bekerja sebagai petani. Untuk itu BPD melakukan siasat dengan menampung pertanyaan, tuntutan dan isu masyarakat, kemudian mengundang pemerintah desa dalam forum BPD. Pada forum ini BPD akan menyampaikan suara masyarakat kepada pemerintah Desa secara langsung. Setelah mendapatkan jawaban dan penjelasan dari pemerintah Desa, BPD kemudian bertemu langsung dengan masyarakat terkait untuk menyampaikan jawaban sekaligus penjelasan atas tuntutan, pertanyaan dan isu yang digulirkan dan (2) BPD tidak berkolusi dengan pemerintah Desa. Artinya BPD tidak mengabaikan suara masyarakat dan berpihak pada pemerintah Desa dengan melakukan kesepakatan tersembunyi (kolusif).

*Kedua*, sebagai mitra pemerintah Desa dalam pengelolaan Dana Desa. Sebagai mitra, kerja sama antara pemerintah Desa dan BPD terjadi pada pelaksanaan Musdus, Musrenbangdes dan musyawarah tingkat kecamatan hingga membahas dan menyepakati APBDes. Pada konteks Musrenbangdes, Undang-Undang Desa memang menegaskan bahwa pihak yang berwenang menyelenggarakan adalah Pemerintah Desa (Pasal 80 Ayat (2) ), dengan melibatkan semua elemen masyarakat dan BPD. Namun, BPD tidak sekedar dilibatkan, melampaui itu BPD menjadi rekan utama pemerintah Desa dalam melakukan musyawarah pembangunan Desa. Berikut penuturan Ketua BPD: *“Sebelum Musdus itu kan kita sudah rapat, rapat pembagian tugas. Staf pemerintahan dan keanggotaan BPD, itu terjadwal, sehingga Dusun mengeluarkan surat undangan kepada warga masyarakatnya untuk menghadiri Musyawarah Dusun. BPD dan pemerintah Desa itu tidak bisa lepas pisah karena itu menjadi mitra kerja, baik BPD maupun pemerintah Desa”* (Wawancara, 24/02/22). Sebelum melakukan musyawarah pembangunan, pemerintah desa melakukan rapat pembagian tugas dan pembentukan tim untuk Musyawarah Dusun. Tim ini terdiri dari unsur pemerintah Desa dan BPD. Jadi, BPD tidak sekedar dilibatkan tetapi bekerja sama dengan pemerintah Desa dalam melaksanakan musyawarah pembangunan Desa. Artinya BPD dan pemerintah Desa dapat dikatakan sebagai penyelenggara. Kepala Desa juga

memberikan penegasan: “Biasanya Musdus itu difasilitasi oleh pemerintah Desa. Pemerintah Desa ini membentuk tim terpadu, itu ada pemerintah Desa, ada BPD untuk turun ke dusun sesuai dengan jadwal yang ditentukan. Jadi yang turun ke dusun itu kita tidak saja mempercayakan kepada Kepala Dusun, tetapi tim desa, termasuk Kepala Dusun, para Kasi dan Kaur, Sekretaris Desa, dan BPD itu sebagai satu tim untuk penggalan gagasan”. Kepala Desa memandang BPD sebagai mitra dalam mengelola Dana Desa, sehingga tidak ada perbedaan kepentingan dan kubu antara pemerintah desa dengan BPD. Kepala Desa tidak perlu takut terhadap BPD. Sebab fungsi pengawasan BPD tidak lagi dijalankan secara kaku. Melakukan pengawasan bukan berarti mencari kesalahan pemerintah Desa, tetapi menghindari kesalahan yang dilakukan pemerintah Desa. Keberadaan BPD sebagai rekan atau mitra berfungsi sebagai teman penunjuk arah, agar pemerintah Desa tidak melakukan kesalahan. Kondisi ini yang digambarkan Eko (2017) sebagai relasi kemitraan. Artinya relasi yang terbangun *critical partner* (sebagai teman), antara Kepala Desa dan BPD membangun kemitraan yang kritis. Jika salah satu pihak benar akan didukung, jika salah akan diingatkan. Ada saling pengertian dan saling menghormati. *Check and balances* berjalan maksimal. Dalam hubungan ini akan menciptakan kebijakan Desa yang demokratis dan berpihak pada warga.

Relasi kemitraan antara pemerintah Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa tidak hanya sebatas menyelamatkan Dana Desa. Lebih daripada itu, relasi yang baik antara kedua pihak mampu meredam ancaman dan tuduhan pemerintah supra Desa. Tuduhan sekaligus ancaman dari pemerintah supra Desa dapat dilawan, jika semua elemen di Desa bekerja sama. Dengan demikian, pemerintah supra Desa tidak memegang kendali penuh atas pengelolaan Dana Desa. Desa adalah yang paling tahu kapan dan bagaimana menjalankan program pembangunan. Jika Desa memandang kondisi dan keadaan tidak memungkinkan untuk menjalankan kegiatan pembangunan, Desa tidak akan melakukannya. Berbeda dengan pemerintah supra Desa yang hanya pandai membuat instruksi terhadap Desa, tanpa memahami kondisi desa yang sebenarnya.

## KESIMPULAN

Dana Desa tidak diterjemahkan sekedar proyek pembangunan yang diatur, diarahkan dan dikendalikan secara terpusat melalui perangkat aturan, regulasi, instruksi, administrasi, birokrasi dan aplikasi. Pengelolaan Dana Desa syarat intervensi elite yang memegang kendali penuh atas Dana Desa. Di Desa Golo Lebo Dana Desa menjadi kekuatan untuk

pembentukan demokrasi Desa. Pembentukan demokrasi Desa melalui Dana Desa mempunyai sejumlah karakteristik.

*Pertama*, Dana Desa membentuk Kepala Desa yang akuntabel. Kepala Desa akuntabel adalah kepala Desa yang berperan sebagai bapak bagi rakyat, legitimasi mengakar pada rakyat, progresif, dan tidak tunduk pada label, indikator, instruksi dan kepentingan pemerintah supra Desa. Kepala Desa mampu memperjuangkan hajat hidup orang banyak selaras kepentingan Desa. Kepala Desa tidak berperan sebagai sosok tunggal yang memegang kendali terhadap Dana Desa. Pemerintah Desa selalu berada dalam pengawasan masyarakat. Apabila masyarakat menemukan kejanggalan, mereka tidak akan segan mencaci, mengolok dan melaporkan perbuatan pemerintah desa. Semua elemen desa mempunyai kesempatan yang sama dalam mengakses Dana Desa. Masyarakat desa bukan menjadi kelompok penerima manfaat, tetapi ikut terlibat dalam mengelola, menegosiasikan dan melakukan kontrol terhadap Dana Desa.

*Kedua*, Dana Desa mewajibkan semua elemen Desa untuk bekerja sama mewujudkan kepentingan Desa. Kerja sama antar elemen Desa dilakukan melalui berbagai macam forum formal (Musdus dan Musrenbangdes) dan forum informal (forum warga, forum ibu-ibu). Pada forum Musdus dan Musrenbangdes semua elemen Desa saling berinteraksi, berdialog dan bernegosiasi untuk menentukan kepentingan yang menjadi prioritas Desa untuk dimasukkan dalam program pembangunan Desa pada tahun berjalan. Forum informal menjadi wadah dan arena masyarakat untuk melakukan konsolidasi kepentingan, ide dan gagasan sebelum masuk pada forum formal. Melalui forum-forum ini masyarakat mengusulkan pembukaan jalan baru, pembuatan lapen, pembuatan rabat dan lain-lain. Dengan demikian, Dana Desa tidak sekedar proyek yang lahir dari atas, tetapi program dan proyek juga lahir dari akar rumput.

*Ketiga*, Dana Desa membentuk fungsi representasi Badan Permusyawaratan Desa. BPD mampu menjadi jembatan antara masyarakat dan pemerintah Desa, sekaligus menjadi mitra pemerintah Desa. Sebagai jembatan BPD mampu menciptakan wadah baik formal maupun informal bagi masyarakat untuk menyampaikan ide, gagasan dan kepentingan. Ide, gagasan dan kepentingan tersebut akan diperjuangkan BPD, agar masuk dalam program pembangunan Desa. Sebagai mitra pemerintah Desa, BPD menjadi teman penunjuk arah dan pengingat, agar pemerintah Desa tidak melakukan kesalahan.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Annisa, Rusyda. (2019). Perencanaan Pembangunan di Desa Sikalang Kota Sawahlunto Tahun 2018. *Diploma Thesis*, Universitas Andalas.
- Ashar, A. & Agustang, A. (2020). Dampak Sosial Dana Desa Dalam Kesejahteraan Masyarakat di Desa Kalola, Kecamatan Maniangpajo, Kabupaten Wajo, *Jurnal Sosialisasi*. 7 (2), 19–25.
- Atmojo, Muhammad E., et. al. (2017). Efektivitas dana desa untuk pengembangan potensi ekonomi berbasis partisipasi masyarakat di Desa Bangunjiwo. *Jurnal Sosial Politik Humaniora*. Vol. 5. No. 1.
- Eko, S. (2004), Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat, Yogyakarta: APMD Press.
- Eko, S. (2005), Manifesto Pembaharuan Desa, Yogyakarta: APMD Press.
- Eko, S. (2014), Desa Membangun Indonesia, Yogyakarta: FPPD.
- Eko, S. (2015), REGULASI BARU, DESA BARU Ide, Misi, dan Semangat UU Desa, Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia.
- Eko, S. (2021). Merebut Pemerintah Untuk Kedaulatan Rakyat. *Governabilitas : Jurnal Ilmu Pemerintahan Semesta*. Volume 2 Nomor 2 2021. Hal. 170-196.
- Eko, S., et. al. (2017), Desa Baru Negara Lama, Yogyakarta: Pascasarjana STPM “APMD”.
- Firman, Restu Rahmawati, M. F. M. (2020). Kebijakan Dana Desa: Evaluasi Pembangunan Dan Pemberdayaan Masyarakat. 5, 181–192.
- Gunawan, Imam. (2017), Metode Penelitian Kualitatif; Teori & Praktik, Jakarta: Bumi Aksara.
- Haryanto. (2017), Elit, Massa, dan Kekuasaan: Suatu Bahasan Pengantar, Yogyakarta: PolGov.
- Irawan, D. (2020). Pergeseran Nilai-Nilai Demokrasi: Sebuah Refleksi Pasca Bergulirnya Dana Desa. *Ojs.Ummetro.Ac.Id Satuan Pengaman Universitas Lampung*.
- Jamaluddin, Yanhar. (2018). Analisis Dampak Pengelolaan dan Penggunaan Dana Desa terhadap Pembangunan Daerah. *Journal of Governance and Political Social UMA*. 6 (1), 14-24.
- Lituhayu, D. (2019), Rawan Korupsi Isu Dalam Implementasi Dana Desa. *Jurnal Manajemen dan Kebijakan Publik*. Vol 5, Nomor 1, Maret 2019.

- Mariana, Dina., et. al. (2017), *Desa: Situs Baru Demokrasi Lokal*, Yogyakarta: IRE Yogyakarta.
- Maschab, Maschuri (2013), *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, Yogyakarta: PolGov
- Mingkid, Gary J. (2017). Efektivitas Penggunaan Dana Desa Dalam Peningkatan Pembangunan (Suatu Studi Di Desa Watutumou Dua Kecamatan Kalawat Kabupaten Minahasa Utara). *Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan*. Volume 2 No. 2.
- Pardiyanto, M. A. (2017). Konflik Sosial dan Ekonomi Sebagai Dampak Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. *Jurnal Ius Constituendum*. Volume, 2, 186-201.
- Raco. (2010), *Metode Penelitian Kualitatif Jenis, Karakteristik, Dan Keunggulannya*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Samsu. (2017), *METODE PENELITIAN: (Teori dan Aplikasi Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, Mixed Methods, serta Research & Development)*, Jambi: Pusat Studi Agama dan Kemasyarakatan (PUSAKA).
- Sara, H. (1995), *Demokrasi Mengalir*, Ende: Percetakan Arnoldus.
- Semedi, Pujo. (2019). "Sakpada-pada: Menjaga kesetaraan di pedesaan Jawa 1850 – 2010". Yogyakarta.
- Setiawan, A. (2019). Analisis perbedaan tingkat kemiskinan dan ketimpangan pedesaan sebelum dan sesudah digulirkannya dana desa. *Journal.Feb.Unmul*, 16(1), 31–35.
- Tangkumahat, F. V., Panelewen, V. V. J., & Mirah, A. D. P. (2017). Dampak Program Dana Desa Terhadap Peningkatan Pembangunan dan Ekonomi Di Kecamatan Pineleng Kabupaten Minahas. *Jurnal Agri-Sosioekonomi*, 13(2A), 335.
- Winarni, F. dan Pandhu Y. (2016). Implementasi Kebijakan Dana Desa Dalam Meningkatkan Pembangunan Di Desa Wukirsari, Kabupaten Sleman. *Jurnal Kajian Ilmu Administrasi Negara*. Volume 4 Nomor 1.