

Indications of Actions by the Village Head in the Agency Perspective or Actor Reform Actions

Marsuki

STIA Al Gazali Barru
marsuki@algazali.ac.id

ABSTRACT

Various efforts to advance and prosper the village have been carried out by many parties and reached the culmination of the achievement with the enactment of Law No. 06 of 2014 concerning Villages was considered the most progressive policy in the history of the village struggle. The policy referred to among others is related to the Village Fund as mentioned in the Village Law article 72 which states that there are now so many sources of village finance with quite promising allocation rules. The sources of these funds are original village income (results of operations, asset results, self-help and participation, mutual cooperation, and other original village income), APBN, regional tax results and district / city retribution (at least 10%), allocation Village funds (part of the balance funds received by the Regency / City with a minimum amount of 10% after deducting the Special Allocation Fund), financial assistance from the Provincial and Regional APBD (Regency / City), grants and non-binding donations from third parties, as well as other income other legitimate villages. This is a very progressive achievement. Funding for villages from the center, for example, has never existed.

Keywords: *Village, Authority, Budget, participation*

Indikasi Tindakan Kepala Desa Dalam Perspektif Agensi Atau Tindakan Reform Aktor

ABSTRAK

Berbagai upaya memajukan dan mensejahterakan desa telah dilakukan banyak pihak dan sampai pada titik kulminasi pencapaian dengan diundangkannya UU No. 06 Tahun 2014 tentang Desa yang dinilai sebagai kebijakan paling progresif sepanjang sejarah perjuangan desa. Kebijakan dimaksud diantaranya terkait dengan Dana Desa sebagaimana disebut di dalam UU Desa pasal 72 yang menyatakan bahwa kini terdapat begitu banyak sumber keuangan desa dengan aturan alokasi yang cukup menjanjikan. Sumber dana dimaksud adalah pendapatan asli desa (hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong-royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa), APBN, hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota (paling sedikit 10%), alokasi dana Desa (bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dengan besaran minimal 10% setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus), bantuan keuangan dari APBD Provinsi dan Daerah (Kabupaten/Kota), hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga, serta pendapatan lain-lain desa yang sah. Ini merupakan capaian sangat progresif. Pemberian dana untuk desa dari pusat misalnya, selama ini tidak pernah ada.

Kata Kunci: *Desa, Kewenangan, Anggaran, partisipasi*

A. PENDAHULUAN

Kewenangan desa yang tidak secara spesifik memberi perhatian kepada kewenangan desa karena hanya menyebut bahwa kewenangan desa merupakan bagian dari urusan pemerintah yang didistribusikan menjadi kewenangan desa. Untuk kewenangan berdasarkan hak asal usul desa, hak dimaksud adalah

hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa desa atau prakarsa masyarakat desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat; sedangkan kewenangan lokal berskala desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa atau yang muncul karena perkembangan

desa dan prakasa masyarakat Desa seperti membuat tambatan perahu, pasar desa, saluran irigasi dan sanitasi lingkungan, dan lain-lain; sementara kewenangan melakukan tugas pembantuan baik dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota meliputi penyelenggara-an Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Yang menarik, untuk pelaksanaan semua tugas tersebut, sepenuhnya menjadi urusan desa. Penguatan demokrasi di level desa juga merupakan kebijakan penting lainnya yang menjadikan UU desa dinilai memberi harapan bagi masa depan desa yang lebih baik termasuk dalam konteks proses demokratisasi. Diantaranya terkait dengan penguatan fungsi Badan Permusyawaratan Desa yang kini diberi wewenang penuh melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa, selain ikut terlibat dalam pembahasan dan penyepakatan Rancangan Peraturan Desa dan menampung serta menyalurkan aspirasi masyarakat Desa, serta adanya musyawarah desa sebagai wadah bagi keterlibatan politik warga desa yang lebih nyata.

Kewenangan kerap dinilai sebagai salah satu unsur penting dalam upaya mendorong perubahan, termasuk di

desa. Ketertinggalan desa misalnya, kerap dianggap sebagai akibat minimnya kewenangan desa, sehingga langkah efektif untuk memajukan desa dinilai harus dimulai dari sana, yaitu dengan mendorong penguatan kewenangan desa.

Meski kewenangan merupakan faktor penting, berbagai praktek reform menunjukkan bahwa kewenangan semata tidaklah cukup mengingat kewenangan baru bersifat *potential power*. Merujuk praktek reform di Kota Solo misalnya, kewenangan baru dapat berbuah perubahan (*actual power*) ketika bertemu dengan sejumlah faktor lain, seperti kemampuan aktor membangun hubungan dengan multi aktor (Bulan, 2013), kemampuan aktor untuk menghasilkan gagasan *reform*, yaitu apa yang disebut Giddens (1984) sebagai kapabiliti *to make different*, keberanian, dan *motivation to action*.

Dalam buku bertajuk *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (1990), Joseph Nee menyebut seluruh hal tersebut dengan istilah *soft power*, yang menurut Nee sama diperlukan guna memaksimalkan *hard power*. Kebenaran hipotesis itu juga dapat dilihat kondisi factual praktek pengelolaan kekuasaan di daerah, yaitu bahwa meski tiap kepala daerah memiliki kewenangan sama, namun tidak semua berbuah *reform*. Terkait hal itu, menarik untuk

mendapatkan gambaran mengenai praktek pengelolaan kekuasaan di desa paska diberlakukannya UU Desa. Apakah kewenangan “baru” yang kini dilekatkan kepada desa dan kepala desa serta kepada BPD sebagai institusi politik desa berpengaruh pada dinamika praktek berdesa dan demokratisasi desa? Apakah kewenangan baru tersebut mampu mendorong pembangunan desa menjadi lebih progresif dan bahkan memunculkan praktek-praktek baik (*best/good practices*)? Jika ya, apa yang menjadi faktor penyebab? Apakah semata karena pemberian kewenangan dan anggaran bagi desa sebagaimana diamanatkan UU Desa ataukah terdapat faktor-faktor lain? Berangkat dari pertanyaan-pertanyaan kritis tersebut selanjutnya dirumuskan *problem statement* studi ini, yaitu: Identifikasi praktek berdesa (utamanya praktek baik di desa/*good practices*) paska implementasi UU Desa dalam lima isu strategis yang dialami, yaitu tata kelola pemerintahan desa, keuangan dan aset desa, active citizen, desa adat, dan BUMDes; dan faktor-faktor yang mempengaruhi (*push factor* dan *pull factor*).

Kewenangan kerap dinilai sebagai salah satu unsur penting dalam upaya mendorong perubahan, termasuk di desa. Keteringgalan desa misalnya, kerap dianggap sebagai akibat

minimnya kewenangan desa, sehingga langkah efektif untuk memajukan desa dinilai harus dimulai dari sana, yaitu dengan mendorong penguatan kewenangan desa. Meski kewenangan merupakan faktor penting, berbagai praktek reform menunjukkan bahwa kewenangan semata tidaklah cukup mengingat kewenangan baru bersifat *potential power*. Merujuk praktek reform, kewenangan baru dapat berbuah perubahan (*actual power*) ketika bertemu dengan sejumlah faktor lain, seperti kemampuan aktor membangun hubungan dengan multi aktor (Bulan, 2013), kemampuan aktor untuk menghasilkan gagasan *reform*, yaitu apa yang disebut Giddens (1984) sebagai kapabiliti *to make different*, keberanian, dan *motivation to action*.

Dalam buku bertajuk *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (1990), Joseph Nee menyebut seluruh hal tersebut dengan istilah *soft power*, yang menurut Nee sama diperlukan guna memaksimalkan *hard power*. Kebenaran hipotesis itu juga dapat dilihat kondisi factual praktek pengelolaan kekuasaan di daerah, yaitu bahwa meski tiap kepala daerah memiliki kewenangan sama, namun tidak semua berbuah *reform*. Terkait hal itu, menarik untuk mendapatkan gambaran mengenai praktek pengelolaan kekuasaan di desa paska diberlakukannya UU

Desa. Apakah kewenangan “baru” yang kini dilekatkan kepada desa dan kepala desa serta kepada BPD sebagai institusi politik desa berpengaruh pada dinamika praktek berdesa dan demokratisasi desa? Apakah kewenangan baru tersebut mampu mendorong pembangunan desa menjadi lebih progresif dan bahkan memunculkan praktek-praktek baik (*best/good practices*)? Jika ya, apa yang menjadi faktor penyebab? Apakah semata karena pemberian kewenangan dan anggaran bagi desa sebagaimana diamanatkan UU Desa ataukah terdapat faktor-faktor lain? Berangkat dari pertanyaan-pertanyaan kritis tersebut selanjutnya dirumuskan *problem statement* studi ini, yaitu: Identifikasi praktek berdesa (utamanya praktek baik di desa/*good practices*) paska implementasi UU Desa dalam lima isu strategis yang dialami, yaitu tata kelola pemerintahan desa, keuangan dan aset desa, active citizen, desa adat, dan BUMDes; dan faktor-faktor yang mempengaruhi (*push factor* dan *pullfactor*).

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan lebih banyak mengeksplorasi pertanyaan penelitian berkenaan dengan *how* atau

why yaitu bagaimana kompleksitas permasalahan dalam implementasi kebijakan desa (utamanya UU No. 6/2014) serta menemukenali faktor utama yang menjadi penyebab dan bagaimana proses yang berlangsung di desa sehingga implementasi kebijakan desa dapat berbuah praktek-praktek baik berikut faktor-faktor yang mempengaruhi peneliti hanya memiliki sedikit peluang untuk mengontrol peristiwa-peristiwa yang akan diselidiki yaitu kompleksitas problematika dalam implementasi kebijakan desa khususnya UU No. 6/2014 yang melahirkan praktek-praktek reform (inovasi).

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Terdapat sejumlah konsep yang didalami dalam studi ini yang dieksplorasi melalui isu-isu strategis yang dipilih, yaitu: Tata Kelola Pemerintahan Desa, BUMDES dan Keuangan Desa, Active Citizenship dan Desa Adat. Dengan melihat praktik baik (*good practices*) Merujuk Giddens (1984), praktek baik yang dimaksud dalam studi ini adalah semua indikasi tindakan kepala desa (agensi atau tindakan reform aktor), baik berupa kebijakan maupun program atau kegiatan, yang keluar dari *mainstream* atau kelaziman

(*capability to make different*) dan atau yang dikerjakan dengan cara-cara tidak lazim (bukan sebagai *business as usual*) yang berkontribusi pada upaya memajukan desa. Disebut *good practices* dan bukan *best practices* karena tindakan reform yang dialami tidak mesti sudah mewujudkan menjadi praktek reform yang sudah mendapat justifikasi, akan tetapi juga tindakan-tindakan reform yang masih dalam tahap awal atau persemaian, yaitu baru sampai pada tahap formulasi, atau baru sebatas adanya indikasi kemungkinan munculnya perubahan (perbaikan) bagi desa.

Sebagaimana disebutkan dalam latar-belakang, melalui kebijakan desa yang baru, desa kini mendapat "energi" tambahan berupa anggaran (*resources*) dan kewenangan (*power*) sehingga upaya mendorong perubahan di desa ke arah yang lebih progresif menjadi lebih mungkin dilakukan. Keduanya memang merupakan sumber kekuatan penting, terutama *power*, sebagaimana diungkap Giddens dalam salah satu proposisinya dalam teori strukturasi (1984). Dalam proposisinya (proposisi 3) Giddens mengatakan, agensi (tindakan *reform* agen) tidak merfer kepada adanya kesengajaan atau adanya tujuan untuk melakukan tindakan (*the intentions people have in doing things*), akan tetapi lebih kepada

kapabilitas (*capability of agen*) berupa kemampuan agen untuk membuat perbedaan (*make different*).; yang hanya mungkin dilakukan jika agen memiliki *power*. Hal lain yang penting, Giddens juga menegaskan bahwa *power* baru bermakna jika dipadukan dengan *capability of agent*, yang dimaksudkannya sebagai kemampuan agen atau aktor untuk membuat perbedaan (kemampuan aktor untuk merumuskan gagasan-gagasan reform (inovasi). Karenanya ketika kewenangan hanya digunakan untuk melaksanakan tugas-tugas rutin dan dilakukan dengan cara-cara biasa atau *bussienes as usual*, *power* tidak bermakna apa-apa dalam konteks hadirnya sebuah praktek baik (*good practices*), terlebih lagi *best practices*. Dalam proposisinya ia mengatakan, tindakan agen tidak akan memproduksi dan mereproduksi struktur (tidak menghasilkan praktek baik atau *best practices*, pen), jika individu tidak melakukan intervensi terhadap tindakan tersebut. Berikut proposisi Giddens secara lengkap mengenai hal tersebut:

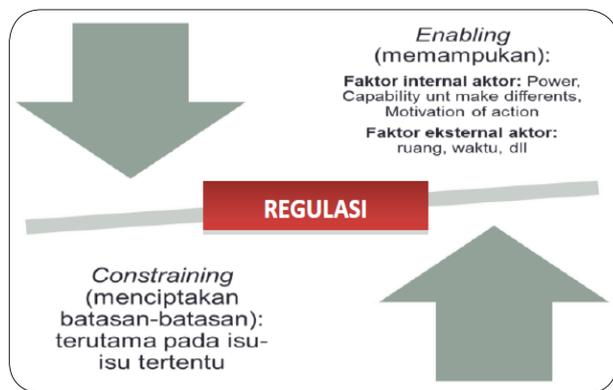
- Agensi tidak merfer kepada adanya kesengajaan atau adanya tujuan untuk melakukan tindakan (*the intentions people have in doing things*), akan tetapi lebih kepada kapabilitas (*capability of agen*) membuat perbedaan (*make different*)

dan karena itu tindakan agen terkait dengan power. Tindakan agen tidak akan memproduksi (dan mereproduksi) struktur jika individu tidak melakukan intervensi terhadap tindakan tersebut. (Giddens, 1984:9). Dengan memperhatikan proposisi tersebut, kewenangan sebagai sebuah kekuatan guna mendorong muncul dan berkembangnya praktek-praktek baik di desa, tidaklah dapat berdiri sendiri. Kewenangan haruslah dipadukan dengan kapabilitas aktor kepala desa, terutama kemampuannya untuk memproduksi gagasan-gagasan reform. Hal ini sejalan dengan apa yang diungkap oleh Joseph Nee (1990) mengenai perlunya soft power selain kewenangan atau kekuasaan (*hard power*), yang dalam praktek dapat mewujudkan dalam bentuk faktor-faktor yang ada di dalam diri aktor (internal aktor) seperti keberanian dan *capability agent to make different* (Giddens, 1984), kemampuan membangun hubungan dengan multi aktor (Bulan, 2013), atau apa yang oleh Tanri Abeng (2012) dipopulerkan sebagai tujuh C sumber kekuatan kepemimpinan, yaitu *clever, courageous, competent, clean, committed, carrying*, dan

communicative. Hal lain yang perlu jelaskan, meski kehadiran UU No. 6/2014 mendatangkan sejumlah harapan, tak dapat dipungkiri juga membawa sejumlah konsekuensi yang harus diterima desa. Kemampuan desa untuk mengadministrasikan proses pencairan keuangan serta melaporkan penggunaan keuangan misalnya, satu diantara kerumitan yang dikeluhkan banyak perangkat desa termasuk kepala desa. Selain itu penggunaan keuangan yang rumit, yang jika tidak dipatuhi dapat menghantarkan penggunaannya berurusan dengan KPK, adalah kerumitan lainnya.

Hal ini senada dengan proposisi Giddens bahwa regulasi sebagai salah satu kekuatan struktural kerap memunculkan berbagai batasan- (*constrain*), yang boleh jadi menghambat aktor untuk aktor untuk bertindak termasuk untuk memproduksi praktek baik. Akan tetapi merujuk proposisi Giddens lainnya (proposisi 2), apakah batasan-batasan dalam regulasi UU Desa akan mempersempit ruang gerak kepala desa selaku aktor utama *reform* di desa sehingga terhambat untuk memproduksi praktek-praktek baik dalam tradisi berdesa, tidaklah secara

otomatis terjadi. Hal itu karena dalam praktek struktur tidak selalu meng-*constrain*, akan tetapi dapat *constraining* dan *enabling* sekaligus. Maksudnya adalah bahwa regulasi meski memberi batasan, pada aktor-aktor tertentu (Giddens menyebutnya sebagai aktor yang memiliki hubungan dengan struktur), batasan tersebut justru mentrigger dirinya untuk memproduksi energi positif, yang kemudian melahirkan gagasan-gagasan baru (ide-ide reform).



Gambar 1. Keberadaan Regulasi antara *Constraining* dengan *Enabling*

Mengenai hubungan-hubungan struktural agen dimaksud, untuk konteks desa misalnya, dapat berupa pengetahuan yang mendalam aktor-aktor desa (kepala desa, BPD, tokoh masyarakat, dan lain-lain) terhadap berbagai urusan desa dan kompleksitas

permasalahannya mengingat urusan tersebut sudah digeluti sejak lama. Dengan demikian tuntutan-tuntutan regulasi yang memaksa mereka melakukan suatu tindakan atau melarang melakukan tindakan tertentu, tidak akan bermakna negatif. Dari batasan-batasan tersebut bahkan dapat lahir gagasan baru yang jika dilaksanakan secara berkelanjutan dapat hadir sebagai praktek baik (*good/best practices*), sehingga harapan munculnya inovasi desa, tidak mungkin terkendala hanya karena kehadiran berbagai aturan. Tentu hal ini tidak terjadi pada sembarang aktor. Giddens menyebut hal itu hanya mungkin pada aktor yang memiliki *power* atau kekuasaan atau kewenangan aktor dan kemampuan aktor untuk menciptakan perbedaan sebagaimana telah disebutkan serta *motivation of action*. Sebagai contoh aktor yang memiliki motivasi yang kuat untuk melahirkan perubahan guna memajukan desa, gagasan-gagasan *reformnya* tidak akan terhambat hanya oleh kehadiran berbagai aturan (regulasi). Giddens juga menyebut aspek ruang dan waktu atau ketepatan momentum dan konteks pada era dimana memproduksi praktek baik menjadi

tren baru misalnya, kehadiran aneka regulasi (yang lama maupun baru) dan kerumitannya tidak berpengaruh banyak pada usaha-usaha aktor untuk memproduksi gagasan reform, mengingat tindakan yang terlalu *strict* pada regulasi (tindakan birokratis dan formalistic) tidak mendapat ruang (cenderung dinilai negatif). Begitu pula dengan ruang atau lokus yang tepat. Pada desa-desa dengan karakteristik tertentu (terbuka pada perubahan, setidaknya bersikap positif pada perubahan), kemungkinan praktek-praktek baik hadir menjadi lebih tinggi dan tidak terpengaruh (sedikit saja terpengaruh).

Selain itu, meski regulasi memaksa aktor melakukan tindakan-tindakan tertentu dan atau tidak melakukan tindakan tertentu, regulasi sebagai sebuah kekuatan struktural tidaklah seperkasa yang dibayangkan. Giddens menyebut jangkauan kontrol regulasi atas agen (*dialectic of control*) sebagai salah satu bukti bahwa regulasi itu sendiri mempunyai keterbatasan untuk dapat memaksa. Sebagai contoh pemerintah pusat mempunyai keterbatasan untuk dapat memantau secara detail pemberlakuan UU mengingat

luasnya cakupan wilayah yang diawasi. Selain itu regulasi tidak mampu mengatur semua hal (memiliki *lobehole*), sehingga dalam praktek, selalu terdapat kekosongan regulasi, yang bagi aktor-aktor pro perubahan dapat digunakannya sebagai jalan masuk guna memungkinkan melakukan perubahan. Hal-hal inilah yang coba di dalami dalam studi ini, yaitu mengeksplorasi *full factor* maupun *push factor* kemunculan praktek-praktek sukses muncul dan berkembang di desa, terutama paska pemberlakuan UU Desa. Adapun gambaran lengkap proposisi-proposisi teori Strukturasi Giddens (1984) yang digunakan sebagai pisau analisis pada studi ini adalah sebagai berikut:

- Agensi tidak selalu tunduk pada struktur karena ia dapat meninggalkan struktur dengan mencari kesempatan dan kemungkinan keluar dari peraturan dan ketentuan yang ada karena adanya keterbatasan jangkauan kontrol rules atas agensi (*dialectic of control*) berupa segmental autonomy (otonomi berlaku pada segmen/lapisan tertentu) (Giddens, 1984:16).
- Struktur tidak meng-constrain (membatasi). Struktur constraining

dan enabling berdasarkan hubungan yang ada antara struktur dan agen (Giddens,1984:205).

- Agensi tidak merefer kepada adanya kesengajaan atau adanya tujuan untuk melakukan tindakan (*the intentions people have in doing things*), akan tetapi lebih kepada kapabilitas (*capability of agen*) membuat perbedaan (*make different*) dan karena itu tindakan agen terkait dengan power. Tindakan agen tidak akan memproduksi (dan mereproduksi) struktur jika individu tidak melakukan intervensi terhadap tindakan tersebut. (Giddens, 1984:9).

D. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dan pembahasan masalah dalam artikel ini, maka kesimpulan yang dikemukakan adalah :

1. Mengenai hubungan-hubungan struktural agen dimaksud, untuk konteks desa misalnya, dapat berupa pengetahuan yang mendalam aktor-aktor desa (kepala desa, BPD, tokoh masyarakat, dan lain-lain) terhadap berbagai urusan desa dan kompleksitas permasalahannya mengingat urusan tersebut sudah digeluti sejak

lama. Dengan demikian tuntutan-tuntutan regulasi yang memaksa mereka melakukan suatu tindakan atau melarang melakukan tindakan tertentu, tidak akan bermakna negatif.

2. Kewenangan desa yang tidak secara spesifik memberi perhatian kepada kewenangan desa karena hanya menyebut bahwa kewenangan desa merupakan bagian dari urusan pemerintah yang didistribusikan menjadi kewenangan desa. Untuk kewenangan berdasarkan hak asal usul desa, hak dimaksud adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa desa atau prakarsa masyarakat desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat

DAFTAR PUSTAKA

- Mukmin Muhammad, 2018, *Sistem Informasi desa (Materi Sosialisai dalam kegiatan Pengabdian Kepada Masyarakat)*, P3M, STIA AL Gazali Barru, <http://bit.ly/sidesa2018>, [diakses tanggal 28 July 2018]
- Hans Antlov, "Negara dalam Desa: Patronase Kepemimpinan Lokal", edisi terjemahan oleh Pujo Semedi (Yogyakarta: LAPPERA, 2002)
- Ranggaoni Jahja et al, 2012, *Sistem Informasi Desa (sistem informasi dan data desa)*, Combine Resource Institution, Yogyakarta.
- Ranggoaini Jahja et al, 2014, *Buku pintar sistem administrasi & informasi desa*, Forum pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Yogyakarta
- Sid Meraja SEV. 2018, <http://sid.merajasev.id/>, [diakses tanggal 12 September 2019]