

## OTONOMI DAN PERAN KEPALA DESA DALAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

### *AUTHONOMY AND THE ROLE OF VILLAGE CHIEF IN COMMUNITY DEVELOPMENT*

**Ratih Probosiwi dan Gunadi Setyo Utomo**

Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial (B2P3KS) Yogyakarta,  
Kementerian Sosial RI

Jl Kesejahteraan Sosial No. 1, Sonosewu Yogyakarta Indonesia

Email: [ratihprobo@yahoo.com](mailto:ratihprobo@yahoo.com)<sup>1</sup> dan [gunadibpks@yahoo.co.id](mailto:gunadibpks@yahoo.co.id)<sup>2</sup>

Naskah diterima 30 November 2016, direvisi 18 Desember 2016, disetujui 26 Desember 2016

#### **Abstract**

*The implementation of regional autonomy that is expected could improve and answer people's demands, cannot ensure local participation, even many groups are losing their space. The village began disturbed by the policies and rules made by the Local Government which reduce the village autonomy. Therefore, it needs leader who can reinforce village autonomy and also still have to uphold the regional social-cultural to empower its people. Taking locus at Sumbersari Village, Purworejo, this study aims to determine the role of village chief in the development of social welfare, especially in community empowerment, in accordance to the village autonomy. The study shown that the roles of village chief has not run optimally, mainly in open public participation in planning and decision making that affects quality of village policy. In addition, superior government intervention in the rural governance and development decreased quality of village autonomy.*

**Keywords:** *Role of Village Chief, Village Authonomy, Community Development.*

#### **Abstrak**

Pemberlakuan otonomi daerah yang diharapkan mampu memperbaiki dan menjawab tuntutan masyarakat ternyata tidak mampu menjamin partisipasi lokal, bahkan banyak kelompok yang kehilangan ruang gerak mereka. Desa mulai terusik dengan kebijakan dan peraturan yang dibuat Pemerintah Daerah dengan alasan menegakkan Otonomi Daerah yang pada akhirnya mereduksi otonomi desa yang ada. Diperlukan pemimpin yang mampu menguatkan kembali otonomi desa dengan tetap menjunjung nilai sosial budaya desa untuk memberdayakan masyarakatnya. Mengambil studi kasus Desa Sumbersari, Purworejo, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran kepala desa dalam pembangunan kesejahteraan sosial, khususnya pemberdayaan masyarakat sesuai dengan prinsip otonomi desa. Penelitian menunjukkan bahwa peran kepala desa belum berjalan optimal, terutama dalam membuka partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pembuatan keputusan. Hal ini kemudian berpengaruh pada kualitas kebijakan pembangunan desa. Selain itu, adanya campur tangan pemerintah di atasnya membuat kualitas otonomi desa semakin menurun.

**Kata Kunci:** *Otonomi Desa, Pemberdayaan Masyarakat, Peran Kepala Desa.*

## A. PENDAHULUAN

Dimulai dengan lahirnya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desa memasuki babak baru, babak transisi, ketika desentralisasi dan demokrasi lokal mengalami kebangkitan. Semangat zaman dan pranata baru yang membuka desentralisasi dan demokrasi lokal telah lahir. Masyarakat desa mulai membuka wawasan mereka, menuntut adanya otonomi desa yang sebenarnya yaitu sebagai otonomi asli, otonomi yang berdasar atas hak asal-usul desa demi terciptanya kemandirian desa.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 200 dan 216 dinyatakan bahwa desa di kabupaten/kota memiliki kewenangan yang dapat diatur secara bersama antara pemerintah desa dan BPD yang dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Penyelenggaraan desa yang otonom dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut pada dasarnya merupakan proses yang terjadi secara simultan dan berkesinambungan yang memerlukan pengetahuan aparat daerah tentang kewenangan mereka, potensi daerah dan menjangkau aspirasi masyarakat di wilayahnya. Akibat dari kondisi yang secara umum masih dalam masa "proses penyesuaian" antara kemampuan dan pengalaman pribadi yang sebenarnya dengan sejumlah tugas dan fungsi yang serba baru dan banyak yang harus dihadapinya berdasarkan peraturan perundang-undangan, maka dapatlah dipahami dan dimaklumi bilamana banyak kasus yang timbul di desa (Sunardjo, 1984). Namun yang kemudian dipertanyakan adalah esensi dalam keaslian otonomi desa itu, mengingat selamasa kemerdekaan Indonesia, banyak sekali perubahan terjadi dalam sistem pemerintahan desa. Seperti dinyatakan oleh Nurmandi (2010), desa cenderung berubah menjadi desa-kota dan kota. Kemudian dengan adanya UU Pemerintah Daerah, masyarakat desa menginginkan pengembalian kewenangan yang cukup untuk mengurus rumah tangga desanya, sehingga bisa mandiri, sesuai dengan potensi

dan sumber daya setempat serta kondisi sosial budaya desa.

Kemandirian desa membutuhkan upaya terencana yang dapat dilakukan melalui pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat memungkinkan peran aktif masyarakat dalam proses pembangunan, dengan mengembangkan dan memaksimalkan potensi warga dan lingkungan mereka. Karakteristik masyarakat desa yang cenderung tradisional dan sederhana menyebabkan mereka kurang memiliki inisiatif untuk bergerak. Diperlukan penggerak warga dalam pembangunan dengan upaya mereka sendiri dan mendorong adanya pemberdayaan. Diperlukan seseorang yang memiliki kekuatan, kekuasaan, sekaligus kepercayaan dari masyarakat sehingga dapat mempengaruhi orang lain untuk secara sukarela melakukan kegiatan dan mencapai tujuan bersama. Penggerak masyarakat desa yang paling utama adalah kepala desa. Sebuah tata pemerintahan desa tidak dapat berperan banyak apabila sosok pemimpin tidak bertindak sesuai fungsinya. Dalam hal ini kepemimpinan lokal yang dilaksanakan, kepala desa dituntut lebih efektif agar dapat menggerakkan masyarakat dalam mencapai kondisi yang lebih baik.

Kepala desa sebagai sosok yang berpredikat sebagai pemimpin formal dan berkaitan langsung dengan pemerintahan desa, menjadi figur yang penting dalam menggerakkan dan mengarahkan masyarakat lokal, agar dapat memenuhi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat menjadi lebih baik. Pemahaman tentang kondisi masyarakat menjadi sebuah kebutuhan yang harus dipenuhi, manakala seorang pemimpin akan menjalankan tugas dan kewajibannya. Terlebih lagi dalam masyarakat desa yang cenderung tradisional, kekeluargaan, dan mengedepankan kedekatan emosional antarwarga. Dalam tataran ideal, seorang kepala desa sebagai pemimpin lokal-formal seharusnya dapat bertindak untuk memberi contoh yang baik kepada masyarakat (Tjiptoherjanto, 1979), dan dapat melakukan pengendalian sosial terhadap segala hal yang dapat mengganggu ketertiban umum.

Kepala desa merupakan ujung tombak pelaksana kebijakan pembangunan kesejahteraan sosial dan pemerintahan di desa. Peran kepala desa disini sangatlah besar, ia merupakan penguasa utama desa. Kepala desa sebagai pemimpin formal di desa mempunyai kewenangan pemerintahan dan menguasai lebih banyak aktivitas desa, sehingga lebih banyak mempunyai kesempatan untuk melaksanakan pembangunan. Kepala desa sebagai penguasa tertinggi di desa, mau tidak mau mempunyai "kekuatan" untuk menggerakkan masyarakat desanya, dengan atau tanpa paksaan, menuju arah yang diinginkan kepala desa tersebut. Berdasarkan hal tersebut, maka kepala desa sebagai sosok sentral dan pemimpin lokal-formal tertinggi di tingkat desa, menjadi salah satu bagian dari pemimpin masyarakat yang perlu dicermati. Tujuan penelitian ini adalah mengetahui peran kepala desa dalam menggerakkan masyarakat dalam pembangunan desa, atau dengan kata lain memberdayakan masyarakat menuju kemandirian desa yang merupakan cita-cita otonomi desa.

## B. METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan di Kabupaten Purworejo, yaitu Desa Sumpersari, Kecamatan Butuh melalui pendekatan deskriptif. Desa Sumpersari dipilih sebagai lokasi penelitian dengan pertimbangan bahwa desa tersebut merupakan salah satu desa miskin di Kabupaten Purworejo dan memiliki kepala desa yang berusia relatif muda. Pengentasan kemiskinan merupakan prioritas pembangunan nasional, hal ini dapat dilakukan melalui pemberdayaan masyarakat di wilayah miskin. Dibutuhkan nilai baru dan inspiratif dalam mengentaskan kemiskinan yang salah satunya diharapkan muncul dari sosok muda.

Data dikumpulkan melalui observasi, wawancara kepada kepala desa, perangkat desa, tokoh masyarakat, dan masyarakat. Data diperkaya melalui beberapa laporan tahunan dan potensi desa. Data yang diperoleh kemudian dianalisis dan meletakkan peran itu dalam wadah otonomi desa, tanpa bermaksud untuk mencari hubungan antarannya, sehingga

yang dilakukan adalah untuk mengetahui peran kepala desa dengan berbagai aspek otonomi desa yang ada dalam tugasnya memberdayakan masyarakat. Peran kepala desa kemudian dicari variasinya dan akhirnya ditentukan variasi peran tersebut, yaitu peran kepala desa sebagai organisator, fasilitator, inovator, dan motivator dalam pemberdayaan masyarakat.

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

### Otonomi Desa, Peran Pemimpin, dan Pemberdayaan Masyarakat

Otonomi bukanlah hal yang baru di Indonesia, sejak masa pemerintahan orde lama hingga pemerintahan Joko Widodo, bangsa Indonesia telah mengenal konsep otonomi. Dalam beberapa buku, kata otonomi disebutkan dengan istilah lain misalnya desentralisasi, dekonsentrasi, pelimpahan wewenang, dan lain-lain yang pada hakekatnya sama. Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 6 mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi yang kini banyak dipahami masyarakat adalah otonomi provinsi dan kabupaten/kota. Otonomi ini ada karena pemerintah negara mendesentralisasikan wewenang pengelolaan publik kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Sistem pemerintahan yang desentralistis merupakan kebalikan dari sistem yang sentralistis, yaitu wewenang pembuatan keputusan berbagi urusan publik berada di tangan pemerintah pusat. Pejabat di provinsi dan kabupaten hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat. Sebaliknya pada sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pengelolaan urusan publik dilimpahkan kepada provinsi dan kabupaten (Dwiyanto, 2005).

Sebagai basis ekonomi terkecil yang menjadi inti pembangunan bangsa, desa diakui keberadaannya dalam perundang-undangan. Hak sebuah desa diakui sebagai dinamika

organisasi di tengah pemerintahan otonomi yang modern. Dengan ini dapat dikatakan, bahwa desa sebenarnya merupakan daerah dengan hak otonomi tersendiri. Secara historis otonomi bagi desa adalah otonomi asli, melalui otonomi aslinya inilah desa merupakan daerah yang otonominya terbesar, hal ini disebabkan dalam mengatur pemerintahannya diperoleh sendiri dan bukan dari pihak pemerintahan di atasnya (supra-desa) (Widjaja, 2003). Kenyataannya, sampai saat ini otonomi asli banyak terintervensi dengan masa transisi dari UU mengenai desa sebelumnya. Otonomi desa telah lahir semenjak pemerintahan Hindia Belanda, yaitu dengan terbitnya IGO (*Inlandseche Gemeente Ordonantie*) pada tahun 1906 bagi desa di Jawa dan Madura, serta tahun 1938 bagi desa di luar Jawa dan Madura (Mubyarto, 1991). Pada garis besarnya, kedua peraturan itu memberikan kesempatan kepada penduduk pribumi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Berbeda dengan kabupaten yang mempunyai posisi tunggal, desa mempunyai posisi ganda dan ambigu (Sutoro, 2005b). Di satu sisi, karena alasan historis-sosiologis, desa merupakan kesatuan masyarakat hukum (*self-governing community*), yang membuatnya disebut sebagai “otonomi asli” berdasarkan hak dan kewenangan asal usul atau adat setempat. Dari *self-governing community*, desa diharapkan mampu berkembang menjadi *local-self government*, bahkan *local-state government* (Siagian, 2006). Penduduk desa baik secara individu atau komunitas akan secara otomatis terlibat dalam pengaturan kehidupan bermasyarakat di pedesaan. Desa mengelola sendiri dan mandiri terhadap tanah ulayat (di luar Jawa), tanah bengkok (di Jawa), pengairan, pernikahan, adat istiadat, warisan, penyelesaian sengketa lokal, pembentukan organisasi pemerintahan, jalan kampung, makam, dan barang-barang publik lain yang bersifat lokal. Sebagai konsekuensi dari “otonomi asli”, maka perangkat desa (pamong desa) dan pembiayaan atas pengelolaan desa ditopang dengan sumberdaya ekonomi lokal dan swadaya masyarakat setempat.

Selo Soemardjan menyatakan bahwa otonomi daerah, otonomi kabupaten/kota itu sebaiknya dihubungkan dengan otonomi desa. Otonomi desa adalah kemandirian desa, tetapi hal itu lebih dari sekedar swadaya seperti yang dipahami masyarakat (dan pemerintah) saat ini (Herawati & Maskanah, 2002). Kemandirian bukanlah “kesendirian” dan otonomi desa bukan masalah internal desa. Otonomi desa tidak terlepas dari konteks relasi desa dengan supra desa, hal ini dikarenakan desa merupakan bagian dari negara yang juga menjalankan sejumlah kewajiban yang dibebankan oleh pemerintah. Otonomi desa merupakan persoalan pemerataan dan keadilan hubungan antara negara dan desa. Desa, khususnya pemerintah desa mempunyai hak apabila berhadapan dengan negara. Sebaliknya, negara juga mempunyai kewajiban dan tanggung jawab dalam pembangunan kesejahteraan sosial bagi masyarakat desa. Otonomi desa, adalah sebuah pelimpahan wewenang yang disertai dengan pemberian kekuasaan, pembagian pendapatan, dan upaya pemberdayaan administrasi daerah yang dalam pelaksanaannya sangat ditentukan oleh kualitas kepala daerah.

Faktor sumber daya manusia yang secara potensial berpengaruh terhadap pelaksanaan otonomi desa adalah aparatur pemerintahan desa, khususnya kepala desa. Tidak dapat dipungkiri, bahwa kelangsungan atau keberhasilan pembangunan daerah sangat bergantung pada pemimpin daerah yang bersangkutan. Begitupun dalam pembangunan desa, kepala desa sebagai pemimpin desa (secara formal) mempunyai peran penting dalam menentukan keberhasilan pembangunan kesejahteraan sosial di desanya. Peran kepala desa tidak lepas dari teori kepemimpinan. Kepemimpinan desa yang demokratis bersifat integratif, memiliki pola pikir, pola sikap, dan pola tidak sebagai negarawan yang didasari atas beberapa kriteria pokok (Suratman, 2001), antara lain:

1. Terciptanya interaksi dan keterpaduan yang serasi antara pemimpin dengan yang dipimpin.
2. Ciri, gaya, sifat, prinsip, teknik, asas, serta

jenis kepemimpinan yang handal.

3. Strategi yang tepat sesuai dengan situasi, kondisi, dan waktu yang dihadapi.

Di samping beberapa kriteria tersebut, kepemimpinan desa yang demokratis orientasinya bersumber dari paradigma nasional yang tercermin dari potensi lokal. Pencapaian orientasi kepemimpinan desa, juga merupakan suatu sistem kepemimpinan baik yang bersifat statik maupun dinamik.

Kepala desa sebagai aktor utama dari kepemimpinan lokal dalam pemerintahan desa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, adalah seorang tokoh di desa yang memenuhi berbagai persyaratan, berhasil memenangkan pemilihan (dipilih oleh rakyat desa), dan diangkat oleh Pemerintah Republik Indonesia, sehingga menjadi pemimpin pemerintahan tertinggi di desanya. Keberadaan sosok kepala desa ini menjadi penting, manakala ia dapat bertindak sebagai fasilitator, inovator, maupun motivator untuk mengarahkan warganya dalam rangka pembangunan desa. Kepala desa selaku pemimpin formal, dituntut untuk mendorong dan menggerakkan aktivitas ke arah tujuan yang diinginkan. Oleh karena itu, dia harus mempunyai jiwa pemimpin, mampu bekerjasama dengan aparat desa, dan aparat pemerintah di atasnya dalam menjalankan tugas dan kewajibannya (Gaffar, 2011).

Dalam menjalankan kepemimpinannya, kepala desa harus berperan sebagai a) organisator, yaitu tindakan kepala desa dalam mengorganisasi semua aktor yang terlibat dalam pemerintahan dan pembangunan desa; b) fasilitator, yaitu tindakan kepala desa dalam penyediaan fasilitas, sarana dan prasarana yang mendukung proses pemerintahan dan pembangunan desa; c) inovator, yaitu tindakan kepala desa dalam memunculkan ide dan pemikiran terhadap hal-hal baru yang belum pernah ada di desa yang mendukung pemerintahan dan pembangunan desa; dan d) motivator, yaitu tindakan kepala desa dalam mendorong bawahan (termasuk masyarakat) untuk melakukan sesuatu. Fungsi kepemimpinan berhubungan langsung dengan situasi sosial dalam kehidupan kelompok masing-masing

yang mengisyaratkan bahwa setiap pemimpin berada didalam, bukan berada diluar situasi itu. Pemimpin harus berusaha agar menjadi bagian didalam situasi sosial keiompok atau organisasinya (Nawawi, 1993).

Konsep pemberdayaan menjadi basis utama dalam pembangunan masyarakat. Pemberdayaan memiliki makna membangkitkan sumber daya, kesempatan, pengetahuan, dan keterampilan mereka untuk meningkatkan kapasitas dalam menentukan masa depan mereka. Konsep utama yang terkandung dalam pemberdayaan, adalah bagaimana memberikan kesempatan yang luas bagi masyarakat untuk menentukan sendiri arah kehidupan dalam komunitasnya (Suparjan dan Hempri, 2003). Proses pemberdayaan memiliki dua (2) kecenderungan. Pertama, proses pemberdayaan yang menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi pula dengan upaya membangun asset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi (Oakley & Marsden dalam Nururrochman, 2009). Dalam mengkaji dan operasionalisasi pemberdayaan masyarakat, sebagian besar literatur mengakui pentingnya sebuah rumah tangga sebagai sumber utama pemberdayaan. Rumah tangga disini yang dimaksud adalah sebagai suatu kelompok masyarakat yang dibawah satu atap, makan dari panci yang sama, dan bersama-sama terlibat dalam proses pembuatan keputusan sehari-hari. Konsep pemberdayaan bahkan memiliki konsep yang lebih luas. Pearse dan Stiefel (dalam Nururrochman, 2009) misalnya mengatakan bahwa menghormati kebhinekaan, kekhasan lokal, dekonsentrasi kekuatan, dan peningkatan kemandirian merupakan bentuk-bentuk pemberdayaan partisipatif.

Melalui pemberdayaan masyarakat, kepala desa menciptakan kondisi yang memungkinkan pengembangan potensi, memberikan dan menciptakan peluang bagi masyarakat untuk mengembangkan dan memberdayakan diri mereka sendiri. Kemandirian yang merupakan cita-cita otonomi desa, harus menjadi tujuan

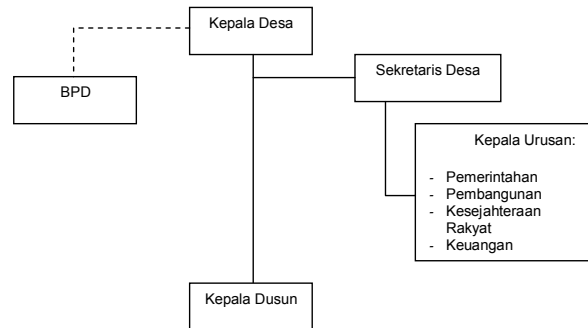
kepala desa dalam pembangunan masyarakat yang didalamnya termasuk memberdayakan masyarakat sesuai nilai dan budaya lokal.

**Desa Summersari dengan Keaslian Otonominya**

Desa Summersari terletak di Kecamatan Butuh Kabupaten Purworejo, dengan luas 50 hektar dengan 70 persen wilayahnya merupakan area persawahan. Desa ini terbagi menjadi 3 RT dan 1 RW. Jumlah penduduk di Desa Summersari tahun 2016 (Oktober) sebanyak 441 jiwa, terdiri atas 215 laki-laki dan 226 perempuan dari 128 KK. Mata pencaharian penduduk desa ini cukup beragam, namun yang menonjol adalah sebagai petani (termasuk di dalamnya adalah buruh tani). Tingkat pendidikan penduduk juga masih rendah, kebanyakan hanya sampai pada jenjang sekolah dasar. Sebagai desa kecil, desa ini minim fasilitas: tidak ada sekolah, puskesmas, koperasi ataupun pasar yang berdiri di desa ini. Masyarakat harus pergi ke desa tetangga atau bahkan ke kota yang jaraknya lebih dari 10 kilometer hanya untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Pemerintahan desa dilaksanakan oleh orang yang duduk dalam struktur organisasi pemerintahan desa, mulai dari kepala desa sampai kepala dusun. Desa ini merupakan desa yang cukup kental dengan adat Jawa dan nilai Islam. Tercermin dari kehidupan dan tingkah laku masyarakat dan juga Pemerintah Desa Summersari yang masih menjunjung tinggi dan menjalankan nilai-nilai tersebut.

Di Desa Summersari, rekrutmen kepemimpinan desa dilakukan melalui pemilihan langsung oleh masyarakat. Tidak hanya pemilihan kepala desa, namun juga pemilihan aparat desa yang lain seperti kepala urusan, sekretaris desa, ketua BPD, dan anggotanya. Peran kepala desa dimulai dengan membentuk panitia pemilihan lengkap dengan tugas-tugas yang akan dilaksanakan. Diikuti dengan penyediaan fasilitas yang mendukung rekrutmen, termasuk lingkungan yang kondusif bagi proses rekrutmen. Selanjutnya, kepala desa akan memberikan pengarahan dan motivasi bagi panitia untuk bekerja lebih baik dan masyarakat agar menggunakan hak pilihnya.

Dalam usaha mencapai kemajuan desa, pemerintahan desa yang dipimpin oleh kepala desa harus bisa saling bekerja sama dan menyatukan visi misi untuk tujuan tersebut. Pemerintahan desa dilakukan oleh Kepala Desa dan dibantu oleh parentah (pegawai-pegawai) desa dan mereka itu merupakan pemerintah desa (Kartohadikoesoemo, 1984). Pemerintahan desa terdiri atas kepala desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), sekretaris desa, kepala-kepala urusan, dan kepala dusun. Dalam Pemerintahan Desa Summersari, posisi kepala desa dalam struktur organisasi pemerintahan desa adalah sebagai berikut.



Gambar 1. Susunan Organisasi Desa Summersari

Hubungan kepala desa dengan BPD merupakan hubungan kemitraan, sehingga antara kepala desa dan BPD dihubungkan dengan garis putus-putus yang merupakan garis koordinasi. Kepala desa tidak dapat memerintah BPD, seperti kepala desa dapat memerintah sekretaris desa, kepala urusan, dan kepala dusun yang memang dihubungkan dengan garis perintah. Hubungan antara mereka yang duduk dalam pemerintahan desa, biasanya diwarnai dan diperkuat dengan hubungan kekerabatan, ataupun ketetanggaan yang membuat hubungan lebih bersifat personal. Hal ini berpengaruh dalam hubungan antara masyarakat dengan pemerintahan desa.

Sebagai masyarakat desa yang tinggal di Jawa, sistem kebudayaan Jawa dipegang teguh dan digunakan sebagai salah satu pola hidup sehari-hari. Sistem penghormatan kepada orang tua, penggunaan bahasa Jawa *krama inggil*, dan budaya gotong-royong merupakan contoh budaya yang masih mengakar kuat di desa

ini. Sistem budaya Islam juga mempengaruhi kehidupan sehari-hari masyarakat desa, dikarenakan keseluruhan penduduk beragama Islam. Kentalnya budaya Islam dalam kehidupan masyarakat juga mempengaruhi seni yang berkembang di desa ini. Setidaknya terdapat dua macam kesenian yang berkembang, yaitu seni rebana untuk perempuan dan seni krenceng untuk laki-laki. Selain budaya tersebut, kebiasaan untuk menyelesaikan atau memutuskan segala sesuatu dengan musyawarah mufakat juga melekat dengan kuat dalam kehidupan masyarakat. Budaya yang dimiliki menjadi pijakan bagi pemimpin desa dalam mengelola dan melaksanakan pembangunan desa.

Sebagai desa yang mempunyai nilai sosial budaya yang khas, Desa Sumpersari mempunyai hukum desa yang mengatur tata pergaulan masyarakat desa. Setiap ada perubahan atau pembuatan hukum baru, selalu diawali konsultasi dengan sesepuh desa. Keputusan sesepuh desa inilah yang akan dipertimbangkan dan dipakai dalam menentukan apakah sebuah hukum itu perlu diubah atau dibuat. Penghormatan terhadap sesepuh desa ini sekaligus memperlihatkan, bahwa desa tetap berusaha menjaga hukum adat yang ada di desa ini. Penjaminan terlaksana dan tegaknya hukum di tingkat desa merupakan salah satu tanggung jawab kepala desa. Kepala desa kemudian membuat sebuah sistem yang menjaga agar hukum tersebut tetap ada di masyarakat. Penjagaan tegaknya hukum desa tidak akan berjalan dengan baik tanpa partisipasi dari seluruh warga. Oleh karena itu, Kepala Desa Sumpersari bersama-sama dengan para sesepuh desa, selalu menghimbau warga masyarakat Desa Sumpersari untuk terus mematuhi hukum desa yang ada.

Wilayah Desa Sumpersari dikelola berdasarkan nilai yang telah ada sejak dahulu. Penentuan batas wilayah desa, wilayah pemukiman, dan persawahan telah ditentukan pada awal sekali desa ini ada. Pengelolaan kewilayahan ini biasanya dilakukan secara swadaya masyarakat, tanpa harus menunggu instruksi dari pemerintahan kecamatan atau kabupaten. Kepala desa mengatur pengelolaan

wilayah desa melalui peraturan desa, yaitu memasukkan pengelolaan kewilayahan desa dalam program kerja pembangunan.

Kekayaan desa dikelola secara mandiri oleh desa dan disesuaikan dengan ketentuan pemerintah kabupaten. Dalam pengelolaan kekayaan desa, kepala desa berperan dalam mengontrol keluar masuk keuangan/kekayaan desa melalui sekretaris desa dan kepala urusan keuangan desa, serta sebagai penggerak pemberdayaan kekayaan desa. Kepala desa memberikan masukan mengenai arah alokasi penggunaan kekayaan desa. Upaya untuk meningkatkan hasil yang diperoleh dari tanah kas desa, kepala desa menyediakan sarana dan fasilitas pertanian yang memadai. Kepala desa selalu memberikan arahan kepada masyarakat agar bekerja dengan giat dan terus meningkatkan produksinya. Kekayaan desa dikelola dalam pengawasan dan tanggung jawab kepala desa secara langsung. Penggunaan kekayaan desa harus sepengetahuan kepala desa, yang nantinya akan dikemukakan dalam rapat penyusunan APBDes dan program kerja pembangunan desa. Pengelolaan kekayaan desa dilakukan secara tertutup oleh pemerintah desa tanpa penginformasian kepada masyarakat umum.

Pembuatan anggaran desa ditentukan berdasar jumlah kekayaan desa yang ada, penggunaannya disesuaikan dengan kebutuhan desa serta ketentuan dari kabupaten. Anggaran desa dikelola secara mandiri oleh desa sepengetahuan dan di bawah kewenangan kepala desa. Dalam hal pengelolaan anggaran desa, kepala desa merupakan penanggung jawab kegiatan. Pengelolaan dan penggunaan anggaran desa yang dituangkan dalam APBDes dibuat oleh kepala desa dengan persetujuan BPD. Kepala desa menyediakan fasilitas berupa rapat atau musyawarah untuk membicarakan mengenai APBDes mengenai besaran dan penggunaannya. Kepala desa memberikan waktu kepada para peserta rapat lainnya untuk mengeluarkan pendapat mereka sehubungan dengan pengelolaan anggaran desa, dan terus mendorong agar para peserta rapat tidak sungkan dan aktif memberikan masukan. Selama ini, kepala desa belum

memberikan penjelasan mengenai APBDes kepada masyarakat yang tidak mengikuti rapat, baik langsung ataupun tidak.

Otonomi desa merupakan kemandirian dan keleluasaan desa dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan desanya. Besar kecil campur tangan (intervensi) pemerintah supra desa dalam pengelolaan desa akan menentukan kualitas otonomi sebuah desa. Minimalisasi intervensi yang dilakukan kepala desa dengan menghentikan perencanaan desa hanya intern di desa, tanpa membawanya ke atas, dan menolak tugas pembantuan yang tidak dilengkapi sarana secara memadai. Kepala desa tidak dapat menentukan pos pembelanjaan BPKD/K, namun dalam pelaksanaannya kepala desa tetap menyesuaikan dengan kebutuhan desa. Seperti halnya BPKD/K ataupun intervensi yang lain, kasus LKMD tetap tidak dapat diselesaikan dengan baik. Kepala desa tetap menganggap bahwa desa merupakan pemerintahan terkecil yang wajib mematuhi peraturan yang dibuat pemerintahan di atasnya. Penghapusan lembaga desa, walaupun tidak fungsional merupakan tindakan serius yang tidak mungkin dilakukan. Terlihat bahwa kepala desa belum mampu untuk meminimalkan intervensi yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten karena terhambat masalah struktural.

### **Peran Kepala Desa dalam Pemberdayaan Masyarakat**

Pemberdayaan masyarakat merupakan hal yang wajib untuk dilakukan, mengingat bahwa pertumbuhan ekonomi dan teknologi yang sangat cepat akan mempengaruhi kemampuan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Pemberdayaan masyarakat saat ini dikaitkan dengan masyarakat desa, hal ini dikarenakan rata-rata pola pikir masyarakat desa yang cenderung lebih terbelakang dibandingkan masyarakat kota. Pemberdayaan masyarakat desa adalah proses membangun pola pikir dan kompetensi masyarakat desa dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Program pemberdayaan masyarakat desa adalah program berupa proses pembangunan, dimana masyarakat desa berinisiatif memulai

proses kegiatan sosial untuk memperbaiki situasi dan kondisi diri sendiri. Pemberdayaan masyarakat hanya dapat terjadi apabila warganya ikut berpartisipasi. Partisipasi masyarakat didasarkan pada pertimbangan bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat yang melaksanakannya adalah melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan serta masa depan masyarakat itu dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan untuk masa berikutnya (Budiharjo, 1982). Suatu usaha hanya berhasil dinilai sebagai pemberdayaan masyarakat desa, apabila kelompok komunitas atau masyarakat tersebut menjadi agen pembangunan atau dikenal sebagai subjek yang bekerja sebagai motor penggerak, bukan sekedar penerima manfaat atau objek.

Konsep pemberdayaan masyarakat desa erat kaitannya dengan pemberian dana desa, menurut Peraturan Menteri Desa, PDT, dan Transmigrasi (Permendes) No. 21/2015 dan No. 8/2016 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa 2016, bahwa penggunaan dana desa diprioritaskan untuk mendukung program/kegiatan di bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa yang telah disepakati dalam musyawarah desa. Pada tahun 2016, Desa Sumbersari memperoleh dana desa sebesar Rp 580.643.000,00. Dana tersebut terutama digunakan untuk pembangunan fisik yaitu pembangunan talud jalan desa, pembangunan jalan, penimbunan tanah urug, pembangunan jalan usaha tani (JUT), drainase, dan pelatihan komputer bagi perangkat desa dan warga masyarakat.

Sebagai wilayah sebesar 90 persen merupakan area persawahan, penting untuk memperhatikan pembangunan pertanian dan kondisi petani itu sendiri. Bentuk pemberdayaan petani yang diamanahkan UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yaitu melalui pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil pertanian, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi, serta penguatan kelembagaan



petani. Program pemberdayaan pertanian yang telah dilakukan Pemerintah Desa Summersari melalui dana desa yang dimiliki yaitu pembangunan JUT yang merupakan prasarana transportasi pada kawasan pertanian untuk memperlancar mobilitas alat dan mesin pertanian, pengangkutan sarana produksi menuju lahan pertanian, dan mengangkut hasil produk pertanian dari lahan menuju tempat penyimpanan, serta tempat pengolahan atau pasar.

Dalam perencanaan program pembangunan, kepala desa bekerjasama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Penyelenggaraan dan pengelolaan BPD dilakukan secara mandiri oleh desa dengan tetap berpegang pada perda yang ada. Hubungan BPD dengan kepala desa sebatas mitra kerja. Kedudukan BPD dengan kepala desa adalah setara dan tidak saling membawahi. Dalam pengelolaan BPD, kepala desa bertindak untuk memberikan pengertian tentang tugas BPD dan sebagai mitra yang baik, berusaha menjalin kerjasama dengannya. Kepala desa juga menyediakan segala kebutuhan BPD dan memasukkan pos biaya operasional BPD dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Kepala desa juga memberikan tunjangan yang besarnya disesuaikan dengan kemampuan desa kepada anggota BPD. Disini kepala desa juga kurang berinovasi, selain karena pengelolaan BPD dilakukan secara mandiri dan kepala desa tidak berhak ikut campur, segala kegiatan BPD berpatok pada perda yang ada.

Perencanaan pembangunan dilakukan secara musyawarah setahun sekali. Dalam rapat perencanaan pembangunan yang diadakan, kepala desa berkewajiban untuk mengembangkan prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas publik, karena masalah perencanaan pembangunan menyangkut kepentingan desa secara keseluruhan. Rapat perencanaan desa lebih fokus kepada pembacaan *draft* perencanaan oleh kepala desa, kemudian dimintakan persetujuan dari peserta rapat selanjutnya disahkan sebagai Perdes. *Draft* perencanaan dibuat kepala desa

bersama kepala urusan pembangunan dengan melihat dan mempertimbangkan kebutuhan desa. Selama itu, partisipasi yang diberikan kepada peserta rapat hanyalah sebatas hadir, namun tidak memberikan kontribusi aktif pada rapat. Kepala desa tidak pernah memberikan pengumuman tertulis kepada masyarakat mengenai hasil rapat. Masyarakat yang ingin mengetahui hasil rapat akan bertanya kepada tokoh yang hadir dalam rapat tersebut, kemudian penyebaran informasi dilakukan dari mulut ke mulut.

Pembangunan Desa Summersari selama ini masih difokuskan pada pembangunan pertanian dan dilaksanakan secara mandiri oleh desa. Personel pelaksana pembangunan merupakan warga desa sendiri, baik itu yang bekerja sebagai kuli tetap desa ataupun warga desa biasa yang secara sukarela membantu jalannya pembangunan. Pembangunan dikoordinir oleh panitia pembangunan desa yang berisi warga Desa Summersari sendiri. Panitia pembangunan desa terdiri atas kepala desa sebagai penanggung jawab, Kaur Pembangunan, dan beberapa warga lainnya. Penyediaan sarana pembangunan, dana, penentuan alokasi anggaran, penciptaan lingkungan yang kondusif bagi pembangunan merupakan hal yang disediakan kepala desa. Kepala desa mengawasi jalannya pembangunan secara langsung, bahkan ikut terjun dalam pembangunan tersebut. Hal ini ditujukan sebagai contoh agar masyarakat berperan aktif dalam pembangunan.

Pemberdayaan masyarakat juga dilakukan melalui kelembagaan desa yang dibentuk. Lembaga yang ada di desa ini adalah Karang Taruna, LKMD, PKK, dan BPD. Setiap lembaga dikelola secara mandiri oleh pengurus lembaga yang dalam penyusunannya dilakukan sepengetahuan kepala desa. Dalam pengelolaan setiap lembaga, kepala desa menjabat sebagai penanggung jawab ataupun dewan penyantun yang memberikan dana pada pelaksanaan program lembaga desa tersebut. Tidak ada hal berarti yang dilakukan kepala desa menyangkut pengelolaan lembaga desa ini, dikarenakan untuk kegiatan operasional

telah dilaksanakan secara mandiri oleh orang yang ada di lembaga. Lembaga masyarakat desa yang seharusnya merupakan lembaga yang akan menampung aspirasi masyarakat untuk pertama kalinya, ternyata tidak dapat menjalankan tugasnya. Lembaga masyarakat desa, dibentuk sekedar memenuhi Perda yang ada. Selain itu, keterbatasan kemampuan yang dimiliki masyarakat desa untuk mengelola sebuah lembaga menjadi kendala tersendiri.

Bagaimanapun, pemberdayaan tidak melalui seputar partisipasi pembangunan, tetapi juga pemberian kewenangan masyarakat dalam proses pengelolaan peraturan desa. Peraturan desa dibuat untuk mengatur masyarakat desa secara keseluruhan dan lebih pada kepentingan masyarakat desa. Selama ini, pembuatan peraturan Desa Sumpersari dilakukan secara musyawarah. *Stakeholders* yang terlibat dalam setiap proses pembuatan peraturan desa adalah kepala desa, BPD, sekretaris desa, tokoh lembaga masyarakat desa (PKK, LKMD, Karang Taruna), perangkat desa (kepala urusan), kepala dusun, ketua RT /RW, tokoh masyarakat, dan tokoh agama. Di Desa Sumpersari, istilah konsultasi lebih dikenal dengan nama musyawarah. Setiap musyawarah, kepala desa bertindak sebagai moderator rapat yang mengatur jalannya rapat atau musyawarah. Dalam hal ini, kepala desa mempunyai kekuatan lebih untuk menguasai peserta rapat.

Ide untuk memasukkan suatu hal dalam bentuk perdes biasanya datang dari perda ataupun perdes lain yang telah dibuat sebelumnya. Kepala desa akan melihat beberapa hal penting dari perda atau perdes yang ada, kemudian ditindaklanjuti dalam bentuk perdes lagi. Kepala desa telah berusaha agar peserta rapat mau memberikan masukan dengan jalan membuka kesempatan seluas-luasnya untuk berpendapat, namun masyarakat enggan menyampaikan pendapatnya. Peraturan desa yang seharusnya dilakukan melalui konsultasi publik dengan para *stakeholder* desa tidak tercapai, peraturan desa lebih merupakan keputusan kepala desa. Kepala desa mempunyai andil yang sangat besar dalam pembuatan peraturan desa. Kepala desa yang mengusulkan dan kepala desa pula

yang memutuskan.

Kepala desa dengan berbagai upaya telah berusaha untuk terus meningkatkan partisipasi aktif masyarakat desa dalam setiap rapat ataupun kegiatan yang diselenggarakan di desa. Namun partisipasi masih sebatas para elite desa, yaitu mereka yang hadir dalam setiap rapat yang diselenggarakan. Kepala desa belum membuka forum, dimana seluruh masyarakat dapat hadir untuk ikut dalam proses pengambilan keputusan bagi desanya. Akses masyarakat eksternal pada pemerintah supra desa juga sangat terbatas, karena partisipasi yang diberikan juga terbatas. Demi membawa kebutuhan dan keinginan desanya, Kepala Desa Sumpersari ikut dalam Paguyuban Polosoro. Kepala desa belum mampu mengembangkan partisipasi masyarakat secara optimal dalam proses pengambilan keputusan bagi penghidupan dan kehidupan desa secara optimal. Upaya yang dilakukan kepala desa paling tidak telah sedikit membuka akses tersebut.

Kendala dalam pemberdayaan masyarakat oleh kepala desa, ternyata bersumber dari masyarakat itu sendiri. Sikap masyarakat yang tradisional dan menolak perubahan, terkadang menjadi alasan bagi mereka saat dikenalkan pada program peningkatan kapasitas, misalnya dalam bentuk pelatihan komputer dan penggunaan teknologi yang lebih canggih. Kepala desa sedapat mungkin memberikan motivasi dan dorongan bagi masyarakat untuk mengembangkan kemampuan diri mereka, namun dimentahkan oleh sikap masyarakat sendiri. Masyarakat cenderung menginginkan program yang langsung jadi, semisal pembangunan fisik dan bantuan usaha (uang). Kendala lain yang tidak kalah penting adalah, ketergantungan desa pada bantuan pemerintah dalam segi pendanaan pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam segi pendanaan pembangunan masih sangatlah minim, mengingat kondisi desa yang memang merupakan salah satu desa miskin di Kabupaten Purworejo.

#### D. SIMPULAN

Berkaitan dengan peran kepala desa dalam otonomi desa, kepala desa telah melaksanakan tugas dan fungsinya namun belum optimal. Peran sebagai pemimpin formal desa, membuat kepala desa harus melakukan banyak hal demi desanya. Kepala desa cenderung menguasai setiap aspek pemerintahan, tetapi kurang memfungsikan aparat pemerintahan yang ada. Bagaimanapun, kurangnya partisipasi masyarakat juga dipengaruhi oleh budaya “*ewuh pakewuh*” untuk menyampaikan pendapat dalam setiap forum musyawarah yang ada.

Kepala desa tidak pernah berhenti memberikan dorongan kepada masyarakat demi kemajuan, lancarnya pemerintahan, dan pembangunan desa. Dorongan tersebut tidak hanya berupa nasehat ataupun saran, namun berupa contoh fisik yang langsung diberikan oleh kepala desa. Kendala yang dihadapi dalam pemberian motivasi ini adalah sikap masyarakat yang cenderung malas “bergerak”. Kualitas otonomi desa yang tidak dapat dikatakan baik tidak terlepas dari peranan kepala desa. Selain adanya campur tangan pemerintahan kabupaten dalam setiap bagian pemerintahan dan pembangunan desa. Otonomi desa yang didalamnya menghendaki partisipasi desa, belum dapat diwujudkan sepenuhnya oleh kepala desa.

Peningkatan partisipasi masyarakat secara utuh dalam setiap proses pengambilan keputusan, akan lebih membuka kesempatan munculnya ide baru demi kemajuan desa. Transparansi perlu diterapkan oleh kepala desa, misalnya dengan peningkatan frekuensi “rembug desa” yang dihadiri oleh seluruh masyarakat desa (sebulan sekali). Dari sini kepala desa memperoleh ide baru yang lebih beragam. Inovasi tidak harus berasal dari diri kepala desa, namun dapat dari orang lain untuk diwujudkan. Kegagalan pemberian motivasi yang dilakukan kepala desa kepada masyarakat dapat diatasi melalui perumusan strategi pemberian motivasi yang lebih baik. Pertama yang harus dilakukan adalah mencari atau menentukan kebutuhan utama dari masyarakat, dari kebutuhan inilah yang nantinya akan mendorong masyarakat

mau “bergerak”. Saat kepala desa mencoba memotivasi seseorang, maka ia harus mengetahui kebutuhan utama orang tersebut. Selanjutnya, dengan menyesuaikan cara motivasi dengan jenis orang atau kelompok dalam masyarakat yang akan dimotivasi, kebutuhan utama mereka, kemampuan kepala desa, dan pemerintahan desa.

Diucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam pelaksanaan penelitian, hingga tersusun naskah ini.

#### PUSTAKA ACUAN

- Budiarjo, Miriam. 1982. *Partisipasi dan Partai Politik Bunga Rampai*. Jakarta: Gramedia
- Dwiyanto, Agus. (2003). *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta : PSKK UGM
- , (2005). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Gaffar, Ummu Habibah. (2011). Peranan Kepala Desa dalam Proses Pembangunan di Desa Dadeko Kecamatan Larompong Selatan Kabupaten Luwu. *Skripsi*. Makassar, South Sulawesi, Indonesia: Universitas Hasanuddin.
- Herawati, E., & Maskanah. (2002). *Notulensi Seminar Seri VIII: Otonomi Daerah*. Jakarta: www.ekonomirakyat.org.
- Hidayatullah, A. Nururrochman. (2012). *Corporate Social Responsibility dan Pemberdayaan Masyarakat (Kajian Dialektika Penguatan Kapasitas Kelembagaan Nelayan dan Tanggung Jawab Sosial)*. Yogyakarta: B2P3KS Press.
- Kartohadikoesoemo, Sutardjo. (1984). *Desa*. Jakarta : Balai Pustaka
- Mubyarto. (1991). *Kajian Sistem Desa-Desa Perbatasan di Kalimantan Timur*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Mubyarto. (1991). *Kajian Sistem Desa-Desa Perbatasan di Kalimantan Timur*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Nawawi, Hadari. (1993). *Kepemimpinan yang Efektif*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press
- Nurmandi, A. (2010). *Otonomi Desa di Indonesia: Otonomi Asli atau Tidak Asli Lagi?* Dipetik December 12, 2012, dari

- Siagian, H. 2006. *Menggagas Desa Masa Depan. Sarasehan Nasional Menggagas Desa Masa Depan*. Jakarta: Departemen Dalam Negeri.
- Sunardjo, Unang. (1984). *Tinjauan Singkat tentang Pemerintahan Desa dan Kelurahan*. Tarsito: Bandung
- Suparjan dan Hempri Suyatna, 2003, *Pengembangan Masyarakat dari Pembangunan sampai Pemberdayaan*: Aditya Media
- Suratman, d. 2001. *Retrospeksi Sistem Nilai dan Kultur Pemerintahan Desa Yang Berwawasan Kemandirian*. Tegal: Sekolah Tinggi Pemerintahan dalam negeri Kerjasama Dengan Universitas Pancasakti.
- Sutoro, Eko. 2005. *Manifesto Pembaharuan Desa Persembahkan 40 tahun STPMD "APMD"*. Yogyakarta: APMD Press
- , 2005. *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*. Yogyakarta : IRE PRESS
- Tjiptoherjanto, Prijono. 1979. *Lurah dalam Pembangunan Desa: Antara Dedikasi dan Instruksi*. Prisma Nomor 6-Juni 1979
- Widjaja, HAW.. 2003. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. Jakarta : PT RajaGrafindo Persada
- , 2003. *Pemerintahan Desa/Marga Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta : PT RajaGrafindo Persada
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa
- Peraturan Menteri Desa, PDT dan Transmigrasi (Permendes) No 21/2015 dan No 8/2016 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa 2016
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani