

## PETA INKLUSI SOSIAL DALAM REGULASI DESA

**Dekki Umamur Ra'is**

Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,

Universitas Tribhuwana Tungadewi Malang

Email : deckyvanmaduro@gmail.com

**Abstract:** *Poverty is a typical problem facing rural areas. Problems are increasing with the existence of landlessness, the sharpening of inequality, the weakening of social cohesion, and the escalation of environmental disaster threats. It includes the lack of access to education, health, clean water and environmental sanitation services for marginalized groups. Poverty is not a major label of the helplessness of a person or a community group. Race, ethnicity, gender, religion, residence (geographical isolation), disabled status, age, HIV/ AIDS status, sexual orientation or other stigma markers may cause a person or a group of societies to be excluded from various processes and opportunities. The exclusion status is inherent as a negative stigma that discriminates people from obtaining basic services and experiences exclusion as being "different". The Village Law explicitly attempts to transform villages into inclusive villages. The Village Law seeks to end the extreme poverty conditions in villages by applying social inclusive behavior, involving all villagers including marginalized people.*

**Key Word:** *Social Inclusion, Regulation, and Participation.*

**Abstrak:** Kemiskinan merupakan persoalan khas yang dihadapi perdesaan. Permasalahan semakin bertambah dengan adanya ketunamiskinan (*landlessness*), menajamnya ketimpangan, melemahnya kohesi sosial, dan eskalasi ancaman bencana lingkungan. Di dalamnya tercakup kurangnya akses terhadap layanan pendidikan, kesehatan, air bersih, dan sanitasi lingkungan bagi kelompok marjinal. Kemiskinan bukanlah label utama dari ketidakberdayaan seseorang atau kelompok masyarakat. Ras, etnis, jenis kelamin, agama, tempat tinggal (isolasi geografis), status *disable*, usia, status HIV/ AIDS, orientasi seksual atau penanda stigma lainnya, bisa menyebabkan seseorang atau sekelompok masyarakat terkucilkan (tereksklusi) dari berbagai proses dan peluang. Status eksklusi melekat sebagai stigma negatif yang menyebabkan orang terdiskriminasi untuk mendapatkan layanan dasar dan mengalami pengucilan karena dianggap "berbeda". Undang-Undang Desa secara eksplisit berupaya merubah desa menjadi desa yang inklusif. Undang-Undang Desa berupaya mengakhiri kondisi kemiskinan yang sangat ekstrim di desa-desa dengan menerapkan perilaku inklusi sosial, yakni melibatkan seluruh warga desa termasuk di dalamnya kaum marjinal.

**Kata Kunci:** Inklusi Sosial, Regulasi, dan Partisipasi.

### PENDAHULUAN

Permasalahan perdesaan lambat laun kian kompleks dan berlapis-lapis. Kemiskinan, ketergantungan, ketertinggalan, sempitnya lahan pertanian, rendahnya produktivitas, rendahnya kualitas sumber daya manusia, dan pengangguran tak kentara kiranya sudah menjadi masalah khas perdesaan. Permasalahan itu kemudian berkembang

lagi dengan ketunamiskinan (*landlessness*), menajamnya ketimpangan, melemahnya kohesi sosial, dan eskalasi ancaman bencana lingkungan. Kemiskinan perdesaan itu sendiri tidaklah sesederhana ungkapannya karena di dalamnya bisa tercakup gizi buruk, rumah tidak layak huni, kurangnya akses terhadap layanan pendidikan, kesehatan, air bersih, dan sanitasi lingkungan. Kompleksitas permasalahan perdesaan menjadikan tidak ada satu pun pendekatan tunggal yang dapat diklaim sebagai solusi paling mudah. Kehadiran Dana Desa tidak serta-merta mampu mengatasi berbagai permasalahan perdesaan yang cenderung akumulatif, kronis, dan telah berpuluh-puluh tahun lamanya.

Kemiskinan adalah salah satu permasalahan utama dalam pembangunan Indonesia. Namun, kemiskinan bukanlah label utama dari ketidakberdayaan seseorang atau kelompok masyarakat. Ras, etnis, jenis kelamin, agama, tempat tinggal (isolasi geografis), status *disable*, usia, status HIV/ AIDS, orientasi seksual atau penanda stigma lainnya, bisa menyebabkan seseorang atau sekelompok masyarakat terkucilkan (tereksklusi) dari berbagai proses dan peluang. Eksklusi ini bisa terjadi pada tataran sosial, ekonomi maupun politik. Dalam kehidupan bermasyarakat, status eksklusi tersebut melekat sebagai stigma negatif yang menyebabkan seseorang terdiskriminasi untuk mendapatkan layanan dasar dan terkucilkan dalam relasinya dengan masyarakat lain. Individu atau kelompok ini, misalnya masyarakat adat (*indigenous people*), penganut faham keagamaan minoritas, orang yang terinfeksi HIV/ AIDs, kondisi cacat fisik, anak yang dilahirkan, masyarakat *disable*, waria, masyarakat yang tinggal di wilayah terpencil, sukarnya mengakses pendidikan yang layak, dan lain lain. Kelompok masyarakat tersebut hidup di tengah-tengah masyarakat, namun mengalami eksklusi dan diskriminasi karena dianggap “berbeda”.

Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Silver dari Brown University, kelompok terekklusi di atas mendapatkan hambatan dalam mendapatkan identitas legal (KTP, akta kelahiran, Jamkesmas, dll.), berpartisipasi dalam ekonomi, mengakses layanan kesehatan dasar, mengakses layanan pendidikan dasar, berinteraksi dengan masyarakat dan kesempatan untuk berperan dalam masyarakat. Silver menegaskan dalam hasil studinya bahwa kelompok-kelompok di atas umumnya adalah kelompok yang paling miskin dalam masyarakat. Miskin secara ekonomi, politik dan sosial. Program penanggulangan kemiskinan akan berhasil jika menargetkan kelompok terekklusi ini sebagai sasaran utama program.

Eksklusi ini terjadi secara terus-menerus antar generasi sehingga pihak-pihak yang mengeklusi seringkali tidak menyadari dan menganggap sebagai kewajiban. Misalnya menganggap wajar seorang Suku Anak Dalam (SAD) tidak memiliki KTP dengan alasan mereka hidup berpindah-pindah, wajar seorang waria dianiaya karena dianggap sebagai sampah masyarakat; atau sudah semestinya seorang yang terinfeksi HIV/AIDs tidak terlayani kesehatan karena sepadan dengan perilakunya yang dianggap menyimpang, wajar seorang tuna rungu tidak naik kelas karena keterbatasan fisik yang dimiliki, bukan karena ketiadaan fasilitas dan seterusnya. Stigma tersebut terus melekat pada seseorang sehingga kebutuhan dasar mereka sebagai warga negara terabaikan.

Ketimpangan dan marjinalisasi atas dasar gender, disabilitas, etnisitas atau asal usul dipengaruhi, dan memengaruhi baik kehidupan privat maupun publik. Pemerintah dan penyelenggara pelayanan dasar memiliki tanggung jawab dan peluang untuk meningkatkan kesetaraan dan menegakkan hak-hak masyarakat rentan. Koefisien Gini di Indonesia terus meningkat dari 0,31 pada tahun 2001 menjadi 0,413 pada akhir tahun 2014. Badan Pusat Statistik (BPS) melaporkan adanya penurunan sampai dengan 0,397 pada bulan Maret

2016, namun angka ini tetap tinggi jika dibandingkan dengan standar regional dan negara maju. Menurut Arief, Rezki Lestari (2008), ketimpangan dapat berdampak negatif terhadap stabilitas dan kerekatan, juga berdampak negatif pada pertumbuhan ekonomi dengan adanya hambatan ketenagakerjaan dan investasi yang lebih rendah.

Ketidaksetaraan sangat erat kaitannya dengan eksklusi sosial. Eksklusi sosial dapat mendorong masyarakat miskin kedalam kemiskinan lebih dalam, dan semakin mempersulit mereka untuk keluar dari lingkaran kemiskinan. Mereka yang tereksklusi berdasarkan gender, ras, status sosial, etnisitas, agama atau orientasi seksual sering dihadapkan dengan berbagai bentuk perampasan atau kehilangan hak dan kesempatan yang berakibat pada lebih rendahnya status sosial dan tingkat pendapatan, akses yang lebih terbatas pada kesempatan kerja dan pelayanan dasar, serta tidak adanya suara atau pelibatan dalam pengambilan keputusan.

Persoalan eksklusi seringkali terjadi terhadap para penyandang cacat (disabilitas). Disabilitas merupakan penyebab sekaligus akibat dari kemiskinan. Penyandang disabilitas (*Persons With Disabilities - PWD*) sebagian besar tetap terpinggirkan dalam kebijakan dan program pembangunan utama. Hasil penelitian Colbran (2010), menemukan adanya stigma negatif yang terkait dengan disabilitas di Indonesia, dan bahwa penyandang disabilitas dianggap tidak memiliki kemampuan serta cenderung dianggap sebagai beban bagi orang-orang di sekitar mereka. Kebijakan dan Undang-undang masih didominasi dan dipengaruhi oleh pendekatan karitatif daripada pendekatan berbasis hak asasi manusia. Hingga sekarang jumlah pasti penyandang disabilitas di Indonesia masih belum dapat ditentukan dengan akurat. Kementerian Sosial memperkirakan bahwa ada sebesar 4,87 persen dari total penduduk hidup dengan disabilitas. WHO dan Bank Dunia memperkirakan bahwa jumlah penyandang disabilitas adalah sebesar 15 persen dari total penduduk dunia, di mana 80 persen dari mereka hidup dalam kemiskinan di negara-negara berkembang. Hal ini menengarai bahwa proporsi sesungguhnya di Indonesia sebenarnya bisa lebih tinggi.

Demikian juga dengan Masyarakat Adat, mereka juga dapat mengalami eksklusi karena keterpencilan geografis, diskriminasi, kurangnya informasi yang tepat dan dapat diakses, dan kurangnya pemahaman tentang hak-hak mereka, atau merupakan berbagai kombinasi dari faktor-faktor di atas. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara memperkirakan bahwa 20 persen penduduk Indonesia (sekitar 70 juta jiwa) dapat diklasifikasikan sebagai masyarakat adat. Pada tahun 2012, Kementerian Sosial mencatat masyarakat adat hidup tersebar atau terdapat di 24 provinsi, pada 263 kabupaten di 2.304 desa. BPS mencatat terdapat 1.340 kelompok etnis di seluruh Indonesia, dan memperkirakan bahwa antara 50 dan 70 juta orang hidup di kawasan hutan.

Persoalan eksklusi juga didominasi oleh persoalan gender. Data dari Pendataan Potensi Desa (PODES) 2014, menunjukkan bahwa 4.485 dari 78.736 kepala desa dan kecamatan di 34 provinsi di Indonesia adalah perempuan (5,7 persen). Proporsi sekretaris desa dan kecamatan yang perempuan lebih tinggi, meskipun masih sangat rendah (7.156 dari 70.780 atau 10,1 persen). Survei yang dilakukan oleh PEKKA, menemukan bahwa lebih dari sepertiga responden merasa bahwa perempuan tidak bisa menjadi pemimpin dengan alasan utama yang disebut adalah keyakinan bahwa perempuan tidak memiliki kemampuan untuk itu (77 persen). Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang bertanggung jawab untuk memfasilitasi musyawarah desa tentang pembangunan dan pengawasan desa atas penggunaan dana, BPD diharuskan untuk memiliki setidaknya satu wakil perempuan.

Penelitian lapangan yang dilakukan oleh KOMPAK hanya menemukan 1 desa dari 33 di Kabupaten Lombok Utara, Nusa Tenggara Barat (NTB), yang memiliki wakil perempuan di BPD. Partisipasi dalam kegiatan masyarakat baik untuk perempuan maupun laki-laki di daerah yang disurvei ditemukan masih rendah, terutama dalam proses Musrembang dan BPD.

Kesenjangan gender di Indonesia telah berkurang dalam hal kepesertaan pendidikan. Data dari BPS tahun 2014 menunjukkan bahwa hampir semua (98,82 persen) anak laki-laki dan perempuan (99,02 persen) berusia 7-12 tahun bersekolah. Untuk kelompok usia 13-15 tahun, 95,27 persen anak perempuan dan 93,66 anak laki-laki tercatat bersekolah, dan polanya hanya bervariasi sedikit untuk semua kelompok umur sampai usia 24 tahun. Efek ketidaksetaraan sebelumnya, terutama dari segi akses perempuan terhadap pendidikan, masih terasa di kelompok usia yang lebih tua. Data Susenas tahun 2012 menunjukkan bahwa 66 persen kepala rumah tangga perempuan dan 51 persen kepala rumah tangga laki-laki tidak memiliki pendidikan, atau berpendidikan paling tinggi Sekolah Dasar. Data Susenas (2012) tentang penyandang disabilitas menunjukkan bahwa hanya 50 persen anak-anak penyandang disabilitas yang bersekolah.

Kesenjangan atau ketimpangan gender merupakan perbedaan kedudukan antara laki-laki dan perempuan sebagai dampak dari perbedaan peran antara keduanya yang disebabkan oleh konstruksi budaya. Sektor pendidikan, menurut data BPS angka buta huruf tahun 2013, laki-laki adalah 3,65 sedangkan pada perempuan mencapai 7,69. Rata-rata lama sekolah laki-laki berada pada angka 8,34 tahun dan perempuan berada pada 7,5 tahun. Sementara dari sisi kesehatan, perempuan merupakan kelompok yang paling besar mempunyai keluhan kesehatan. Ketimpangan ini akan semakin jelas jika kita melihat kontribusi pendapatan nasional. Sumbangan pendapatan perempuan masih berada di urutan 33,5 jauh dibawah laki-laki yang mencapai 66,5.

Faktor sosial, ekonomi dan politik telah menyebabkan terjadinya kesenjangan antara laki-laki dan perempuan. *Pertama*, kesenjangan akses terhadap sarana yang berhubungan dengan pengembangan kapasitas antara laki-laki dan perempuan, terutama lembaga pendidikan dan keterampilan. Perempuan perdesaan masih ada yang belum memiliki akses seluas laki-laki untuk memperoleh pendidikan. Akibatnya perempuan kurang mandiri secara ekonomi. Mereka sebagian besar disibukkan dengan urusan domestik keluarga. *Kedua*, susunan masyarakat desa yang cenderung patriarki, yang masih menempatkan kaum perempuan tetap berada di wilayah domestik keluarga, menghambat kaum perempuan untuk tampil leluasa di ruang publik. Akibatnya perempuan kurang berperan dalam perumusan kebijakan politik desa. Prakteknya, banyak sekali proses politik desa didominasi oleh kaum laki-laki.

Pembangunan Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) dimulai dari proses perencanaan dan penganggaran pembangunan Desa. Perencanaan dan penganggaran Dana Desa merupakan pintu masuk pembangunan Desa yang berkeadilan dan memakmurkan seperti yang dimandatkan oleh UU Desa. Dalam proses perencanaan mensyaratkan adanya keterlibatan masyarakat (partisipatif) secara luas.

Perencanaan partisipatif yang termaktub dalam UU Desa harus diterjemahkan sebagai sebuah penganggaran yang dilakukan secara terbuka, profesional, proporsional dan akuntabel. Perencanaan dan penganggaran yang *pro-poor* dan respon terhadap isu-isu gender. Desa harus mampu dan memberikan ruang kepada masyarakat untuk mempraktikkan prinsip-prinsip tata kelola yang demokratis dan *good governance*.

Kesetaraan, keadilan, *non-violence*, toleransi, inklusivitas, transparansi, akuntabilitas, dan responsifitas merupakan prinsip-prinsip yang harus dikedepankan dalam proses perencanaan pembangunan Desa. kemampuan desa dalam mengakomodasi terhadap nilai-nilai lokal adalah sangat penting dan mutlak diperlukan.

Pelibatan warga dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan Desa bertujuan untuk memastikan dan mengidentifikasi apa saja yang harus menjadi prioritas pembangunan, kebijakan, program dan kegiatan yang membutuhkan alokasi anggaran atau sumber daya. Perencanaan dan penganggaran partisipatif memberikan kesempatan kepada warga untuk berpartisipasi dalam pengalokasian sumber daya untuk pelaksanaan kebijakan prioritas. Pada prakteknya penerapan pendekatan partisipatif perlu memastikan adanya keberpihakan kepada orang miskin, perempuan, anak, kaum difabel dan kelestarian lingkungan hidup. Hal tersebut sangat penting untuk memastikan agar aspirasi warga marjinal terakomodir melalui keterlibatan mereka. Selain itu, akan membantu pemerintahan desa untuk memastikan bahwa upaya pemenuhan hak-hak dasar warga desa dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik sudah terpenuhi.

## **PEMBAHASAN**

### **Inklusi Sosial Desa**

Definisi Inklusi Sosial (*social inclusion*) merupakan kebalikan dari definisi Eksklusi Sosial (*social exclusion*). Menurut Francis (dalam Nabin Rawal: 2008) mendefinisikan eksklusi sosial sebagai suatu proses yang membuat individu atau kelompok tertentu tidak dapat berpartisipasi sebagian atau sepenuhnya, dalam kehidupan sosial mereka. Maka menurut Simarmata dan Zakaria (2015), Inklusi Sosial merupakan suatu proses yang memungkinkan individu atau kelompok tertentu untuk dapat berpartisipasi sebagian atau seluruhnya dalam kehidupan sosial mereka.

Inklusi sosial merujuk pada definisi yang dikemukakan oleh Bank Dunia, merupakan sebuah proses untuk meningkatkan persyaratan bagi individu dan kelompok untuk ikut berperan serta dalam masyarakat. Inklusi sosial dimaksudkan untuk memberdayakan masyarakat miskin dan terpinggirkan untuk mengambil keuntungan dari peluang pembangunan global. Pendekatan ini memastikan setiap orang memiliki kesempatan yang sama dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka dan bahwa mereka menikmati akses yang sama ke dalam sistem pasar dan layanan serta ruang politik, baik secara sosial maupun fisik. Bank Dunia, bahkan menyatakan bahwa Inklusi Sosial merupakan prinsip utama untuk mengakhiri kemiskinan dunia yang ekstrim pada tahun 2030 serta mempromosikan kemakmuran secara bersama-sama.

Inklusi sosial merupakan upaya menempatkan martabat dan kemandirian individu sebagai modal utama untuk mencapai kualitas hidup yang ideal. Pendekatan inklusi sosial mendorong agar seluruh elemen masyarakat mendapat perlakuan yang setara dan memperoleh kesempatan yang sama sebagai warga negara, terlepas dari perbedaan agama, etnis, kondisi fisik, pilihan orientasi seksual dan lain-lain. Inklusi sosial merangkul semua warga masyarakat yang mengalami stigma dan marginalisasi, dengan mengajak masyarakat luas untuk bertindak inklusif dalam kehidupan sehari-hari. Sederhananya, inklusi sosial sebagai upaya untuk mendorong masyarakat membangun relasi sosial dan solidaritas, sehingga bisa membuka akses dan penerimaan kepada semua warga negara tanpa pengecualian, dan dilakukan cara sukarela tanpa paksaan. Sehingga Inklusi sosial memerlukan pemahaman untuk tidak saling mengucilkan dan dikucilkan serta mulai

menerima adanya perbedaan sebagai sebuah Hak Asasi. Membuka pintu berarti mengundang “orang yang tereklusi” untuk membangun relasi baru dan menyadari hak-hak formalnya. Sedangkan kelompok tereklusi bersedia membangun relasi baru dan menyadari hak-hak formalnya. Proses ini mungkin mengganggu di awal, namun berkontribusi pada stabilitas sosial, kohesi dan solidaritas dalam jangka panjang.

Menurut Daely, dkk (2017), upaya mencapai pembangunan yang berkelanjutan, merata dan berpihak pada kelompok marjinal memerlukan partisipasi masyarakat yang inklusif. Proses ini dapat dilakukan dengan menggunakan atau mengadaptasi institusi sosial yang ada seperti pertemuan terbuka atau kegiatan kolektif masyarakat (seperti berladang) untuk mendorong pertukaran informasi. Langkah lainnya adalah memastikan adanya mekanisme atau forum terbuka bagi masyarakat untuk mengekspresikan ketidaksetujuan terhadap kegiatan, program atau kebijakan yang ada. Forum terbuka ini juga memungkinkan proses umpan balik, dimana perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan diadaptasi dan diarahkan bersama-sama masyarakat.

Inklusi dalam pembangunan merupakan suatu konsep yang perlu diterjemahkan oleh masyarakat di mana proses tersebut berlangsung. Ini merupakan proses pembelajaran terus-menerus di mana ruang pembelajarannya adalah masyarakat itu sendiri, dan instrumen pembelajarannya adalah institusi (aturan, praktik, tradisi dan budaya) yang ada dan terbuka untuk digunakan, diadaptasi, atau dicipta ulang oleh masyarakat yang bersangkutan. Dengan begitu, barulah pembangunan membawa perubahan sosial dan pemberdayaan.

Pendekatan Inklusi Sosial memiliki tujuan untuk memastikan Pemenuhan Hak Asasi Manusia yang universal, terlayannya kebutuhan dasar (mampu mengakses, terpenuhi layanan dasar minimum), partisipasi sosial penuh (melawan pengisolasian), dan pengakuan identitas serta dihormati dalam suatu kesatuan yang utuh. Inklusi digunakan sebagai sebuah pendekatan untuk membangun dan mengembangkan sebuah lingkungan yang semakin terbuka, mengajak masuk dan mengikutsertakan semua orang dengan berbagai perbedaan latar belakang, karakteristik, kemampuan, status, kondisi, etnik, budaya dan lainnya.

Merujuk pada Bab I Pasal 3 UU Desa, menjelaskan bahwa Pengaturan Desa berdasarkan rekognisi, subsidiaritas, keberagaman, kebersamaan, kegotongroyongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan, dan keberlanjutan. Dari asas pengaturan tersebut terkandung prinsip dan makna bahwa Desa didorong untuk membuat tatanan masyarakat yang terbuka, ramah, meniadakan hambatan dan menyenangkan. Karena setiap warga masyarakat tanpa terkecuali saling menghargai dan merangkul setiap perbedaan. Semua itu merupakan ciri-ciri atau model sekaligus modal untuk membangun desa Inklusi.

Sementara itu, jika merujuk kepada Pasal 4 UU Desa tentang Pengaturan Desa, khususnya pada Poin c, d, e, f, g, h dan i, hal tersebut secara jelas mendorong Desa untuk mempraktekkan dan menerapkan nilai-nilai Inklusi Sosial. Pada poin C berbunyi “Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa”. Poin D berbunyi “Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama”. Poin E berbunyi “Membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggungjawab. Poin F berbunyi “Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum. Poin G berbunyi “Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional”.

Poin H berbunyi “Memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional”. Sementara Poin I berbunyi “Memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan”.

Pada bagian Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, selanjutnya disebut UU Desa, antara lain disebutkan bahwa “pelaksanaan pengaturan Desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dengan demikian, UU Desa dapat dikatakan menggunakan perspektif inklusi Sosial.

Ada tiga bentuk inklusi sosial dalam UU Desa. Pembagian ke dalam 3 bentuk tersebut didasarkan pada sasaran kelompok marjinal. Bentuk pertama berupa pengakuan atas masyarakat hukum adat untuk menyelenggarakan pemerintahan yang didasarkan pada hak asal-usul dan susunan asli (subsidiaritas). Pengakuan tersebut memberikan kesempatan pada masyarakat hukum adat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan secara umum. Bentuk kedua, inklusi sosial dalam UU Desa berupa pemberian kesempatan kepada kelompok miskin dan perempuan untuk berpartisipasi dalam perencanaan dan penyelenggaraan desa, serta pembangunan desa. Adapun bentuk ketiga, inklusi sosial dialamatkan kepada semua warga desa, termasuk kelompok marjinal, untuk berpartisipasi dalam penataan desa, perencanaan desa, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa.

UU Desa menentukan bahwa inklusi sosial berlangsung di sejumlah arena yang meliputi: penataan desa, penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa dan pembuatan peraturan. Dalam keempat arena tersebut inklusi sosial tampak dalam dua wujud. *Pertama*, hak kelompok marjinal. Hak tersebut meliputi: (i) hak untuk berpartisipasi; (ii) hak mendapatkan layanan dan informasi; dan (iii) hak untuk mengawasi. *Kedua*, kewajiban pemerintahan desa. Kewajiban tersebut mencakup: (i) keharusan menyelenggarakan pemerintah dengan prinsip-prinsip tertentu (demokratis, non-diskriminatif); dan (ii) keharusan berkoordinasi dan melibatkan semua kelompok kepentingan dalam desa. Dalam Konteks Penataan desa, Inklusi Sosial bisa dilihat dalam bentuk keharusan penetapan dan perubahan status desa dilakukan atas prakarsa atau kehendak masyarakat. Sedangkan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan desa, tentang kewajiban pemerintahan desa maupun hak masyarakat, pemerintah desa berkewajiban untuk memberikan pelayanan yang sama kepada semua kelompok masyarakat. *Ketiga*, dalam ranah pembangunan Inklusi Sosial bisa merujuk pada poin-poin berikut ini: (i) keterlibatan warga desa dalam perencanaan desa lewat masyawarah desa; (ii) ikut serta menanggapi laporan pelaksanaan pembangunan desa; (iii) mendapatkan informasi terkait perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa; dan (iv) terlibat dalam pendirian BUM Desa. Inklusi pada arena ini tidak dikhususkan pada kelompok marjinal tertentu melainkan kepada semua kelompok marjinal. *Keempat*, dalam ranah Pembuatan Peraturan Desa, inklusi sosial UU desa secara tegas meminta Desa melibatkan seluruh lapisan masyarakat termasuk di dalamnya kelompok marjinal dengan memberi ruang untuk berpartisipasi dalam pembuatan rancangan peraturan desa.

Beberapa frasa dalam Undang-undang desa sangat jelas sekali bahwa pemerintahan desa dalam melaksanakan pemerintahannya memiliki kewajiban dalam memenuhi hak-hak

masyarakat. Bisa dilihat dalam poin-poin berikut: (i) penyelenggara pemerintahan desa (kepala desa, perangkat desa, anggota BPD) diwajibkan menjalankan pemerintahan desa dengan prinsip-prinsip tertentu seperti demokratis, partisipatif, berkeadilan gender dan non-diskriminatif; (ii) pemerintahan desa diwajibkan menjalin koordinasi dan kerjasama dengan semua kelompok kepentingan di desa; dan (iii) pemerintahan desa diharuskan menyertakan kelompok perempuan dan masyarakat miskin dalam musyawarah desa. Adapun wujud berupa hak masyarakat meliputi: (i) hak warga desa untuk mengawasi kegiatan pemerintahan desa, berpartisipasi dalam pemilihan umum, memperoleh pelayanan yang sama dan adil, dan hak kelompok perempuan untuk memiliki wakil di Badan Permusyawaratan Desa.

Sudah jelas sekali bahwa UU Desa memberikan peluang kepada Desa untuk mewujudkan nilai-nilai inklusi dalam melaksanakan Pemerintahan dan pembangunan Desa. Inklusi Sosial Desa bermaksud Desa membangun dengan sistem keterbukaan, seluruh unsur masyarakat dengan berbagai perbedaan latar belakang, karakteristik, kemampuan, status, kondisi, etnik, budaya dan lainnya terlibat aktif dalam pelaksanaan pembangunan di Desa termasuk menikmati hasil-hasil pembangunan di Desa. Azas Inklusi sosial dalam pembangunan Desa menjadi penting agar terjadi kesetaraan kesempatan dan hak seluruh unsur masyarakat bersama Pemerintah Desa ikut serta dalam proses pembangunan di Desa, tidak ada unsur di dalam masyarakat Desa yang mengalami ketidakadilan serta diskriminasi dalam proses pembanguan tersebut.

### **Pembangunan Partisipatif**

Pendekatan partisipatif diyakini membuat program lebih mudah diadaptasi, pelaksanaan program menjadi lebih realistis dan berkelanjutan (Goebel 1998, Cleaver 1999, Mosse 2001). Pendekatan partisipatif merupakan alat (*means*) dan tujuan (*end*) dari sebuah proses pembangunan. Sebagai alat, partisipasi bertujuan memberdayakan masyarakat, memberikan ruang bagi individu yang menjadi target pembangunan untuk terlibat secara penuh dalam proses pembangunan sehingga mampu mengembangkan kapasitas dan memperbaiki kehidupannya. Sebagai tujuan, partisipasi mendorong hasil yang berkeadilan (*equity*) dan berdaya guna (*effective*) karena prosesnya memfasilitasi perubahan sosial yang tepat sasaran dan berpihak pada kelompok marjinal (Oakley 1991).

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 (selanjutnya disebut UU Desa) secara spesifik memerintahkan Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Daerah (BPD) untuk melaksanakan kehidupan demokrasi. Kewajiban serupa berlaku bagi Desa, yaitu untuk mengembangkan kehidupan demokrasi. Itu berarti, UU Desa mensinergikan demokrasi sebagai kewajiban bagi elit Desa (Kades dan BPD) dengan pengembangan tata sosial dan budaya demokrasi masyarakat Desa secara keseluruhan. Apabila sinergi keduanya dapat terjadi, kokohnya demokrasi secara nasional mungkin terwujud.

UU Desa menjelaskan demokrasi sebagai sistem pengorganisasian masyarakat Desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat Desa atau dengan persetujuan masyarakat Desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin.

Frase tentang demokrasi di atas menunjukkan bahwa prinsip utama pemerintahan di Desa adalah dilakukan oleh masyarakat Desa. Penjelasan tersebut disambung dengan definisi paling dasar dari kekuasaan demokratis yang menjadi prinsip paling umum dan mendasar dalam setiap pemerintahan demokrasi, yaitu kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat,



dan untuk rakyat. Konsekuensi dari prinsip umum itu adalah: 1) menolak anggapan atau klaim bahwa kekuasaan dimiliki atau ditakdirkan untuk dijalankan oleh sebuah keluarga beserta keturunannya, atau oleh kelompok tertentu. 2) setiap warga masyarakat berhak dan harus berpartisipasi dalam pemerintahan, yaitu dalam pengambilan keputusan-keputusan yang bersifat strategis. Partisipasi warga masyarakat juga dipastikan dalam frase berikutnya, yaitu dengan persetujuan masyarakat Desa, yang berarti masyarakat Desa bukan pihak yang pasif dalam pemerintahan. Sebaliknya masyarakat Desa memiliki hak untuk setuju atau tidak setuju, melalui mekanisme yang telah diatur dan disepakati, terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Titik pijakan demokratisasi Desa, dengan mengacu pada asas rekognisi dan subsidiaritas, ialah mengakui kapasitas Desa sebagai *self-governing community* - komunitas yang mampu mengatur dirinya sendiri dengan caranya masing-masing yang khas. Kapasitas tersebut, yang bentuknya sangat bervariasi antar Desa, merupakan pintu bagi proses demokratisasi yang lebih masif. Desa kini memiliki keleluasaan untuk menentukan kebijakan, sesuai dengan amanat UU No. 6 tahun 2014 tentang desa. Penentu utama penyelenggaraan pemerintahan desa adalah warga. Pemerintahan desa melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan atas kehendak warga. Inilah prinsip mengapa warga desa harus terlibat dalam proses perencanaan dan penganggaran desa. Warga tidaklah tunggal, ada banyak kelompok didalamnya termasuk kelompok marjinal. Kelompok marjinal adalah kelompok yang tidak memiliki akses, tidak bisa berpartisipasi, tidak memiliki kemampuan mengontrol serta tidak mampu mengambil manfaat dari sumber daya yang ada. Kelompok marjinal yang dimaksud disini adalah kelompok perempuan, penyandang disabilitas dan masyarakat miskin.

Undang-Undang Desa mengamanatkan, dalam rapat-rapat desa, yang seharusnya diundang adalah tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidik, kelompok tani, nelayan, perajin, perempuan, masyarakat miskin termasuk penyandang disabilitas. Seluruh unsur masyarakat harus mengetahui, diundang dan hadir agar tidak ada yang tertinggal dalam pembangunan desa. Tidak adanya keterlibatan aktif masyarakat secara luas juga akan mendorong terjadinya peluang penyimpangan dalam proses perencanaan dan penganggaran. Hal ini karena lemahnya kontrol dari masyarakat, proses dan tahapan menjadi ruang tertutup. Partisipasi dalam proses perencanaan dan penganggaran yang mengikat seluruh warga adalah cara yang efektif untuk mencapai pola hubungan setara antara pemerintah dan rakyat. Idealnya warga dilibatkan dan berpartisipasi dalam proses penyusunan kebijakan. Partisipasi publik dalam kebijakan perencanaan dan penganggaran tidak hanya cerminan dari demokrasi yang paling nyata dalam kehidupan sehari-hari melainkan juga bermanfaat bagi pemerintah. Permasalahan yang datang silih berganti dan tidak sedikit yang rumit telah membuat pemerintah tidak cukup sensitif atau memiliki waktu menentukan prioritas kebijakan yang sesuai harapan masyarakat. Kehadiran warga dapat menyuarakan apa yang sebenarnya dibutuhkan dan apa yang dapat dikontribusikan warga bagi pembangunan di Desa. Keterbatasan sumber daya yang dimiliki pemerintah akan dapat teratasi.

Partisipasi masyarakat juga merupakan salah satu prasyarat untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Partisipasi masyarakat harus dimaknai sebagai warga yang aktif dalam semua proses politik pemerintahan. Termasuk proses perencanaan dan penyusunan anggaran. Partisipasi ini dilakukan baik secara langsung maupun melalui institusi penghubung yang memiliki legitimasi mewakili kepentingan

warga. Partisipasi dalam arti luas dimaknai memberikan kebebasan untuk berasosiasi dan berbicara, dan juga kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif. Sedangkan responsif adalah institusi dan proses yang dilakukan berupaya untuk melayani kebutuhan semua pihak (laki-laki, perempuan, anak, manula, kelompok disabilitas, dan sebagainya).

Undang-Undang Desa dalam menyusun kebijakan pembangunan wajib melibatkan masyarakat sebagaimana diatur dalam pasal 82 yang mengatur tentang mekanisme perencanaan pembangunan di Desa. Undang-undang ini mensyaratkan keterlibatan masyarakat dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban pembangunan desa. Undang-Undang ini memberi ruang kepada pemerintah desa untuk dapat mengembangkan bagaimana monitoring dan evaluasi pembangunan partisipatif yang menekankan keterlibatan masyarakat. Fenomena yang terjadi di lapangan, keterlibatan masyarakat masih minim. Hal ini terjadi karena tidak adanya informasi yang memadai bagi masyarakat tentang bagaimana mereka dapat terlibat dalam proses perencanaan dan pembangunan desa.

UU Desa meletakkan sifat partisipatif sebagai asas pengaturan, yang artinya berkehendak untuk menopang proses demokratisasi di Desa. Partisipasi dilaksanakan tanpa memandang perbedaan gender (laki-laki/ perempuan), tingkat ekonomi (miskin/ kaya), status sosial (tokoh/ orang biasa), dan seterusnya. Sebagai asas pengaturan Desa dan prinsip demokrasi, partisipasi merupakan keharusan sebagai perwujudan hak demokratik yang dimiliki oleh setiap warga Desa sebagai pemegang kekuasaan. Dalam konteks Musyawarah Desa, pelaksanaan partisipasi tersebut dijamin sampai dalam tingkat yang sangat teknis. Dalam Pasal 3 ayat (3) huruf e Permendes No. 2 Tahun 2015, diatur bahwa setiap unsur masyarakat berhak “menerima pengayoman dan perlindungan dari gangguan, ancaman dan tekanan selama berlangsungnya musyawarah Desa”. Selain itu, bunyi Pasal 23 Permendes No. 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa Menjamin Keterbukaan Ruang Partisipasi Warga dalam Perencanaan dan Penganggaran.

### **Peluang dan Tantangan**

Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) memberikan dasar hukum bagi desa-desa untuk menentukan dan mengelola pembangunan mereka sendiri serta mengalokasikan anggaran sesuai dengan prioritas masyarakat sebagaimana yang telah ditetapkan. Namun, terdapat indikasi bahwa perempuan, penyandang disabilitas, dan kelompok-kelompok minoritas lainnya masih terbatas partisipasinya dalam pengambilan keputusan terkait dengan pembangunan desa.

Asas pengaturan Desa dalam Undang-Undang Desa menganut 13 prinsip yang terletak pada Pasal 3, yakni rekognisi, subsidiaritas, keberagaman, kebersamaan, kegotongroyongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan, dan keberlanjutan. Rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul yang dimiliki Desa. Sementara subsidiaritas, merupakan penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa. Keberagaman, dalam asas tersebut bermakna bahwa pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kebersamaan, yang merupakan salah satu asas pengaturan Desa merupakan sebuah semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara

kelembagaan di tingkat desa dan unsur masyarakat desa dalam membangun Desa. Demikian juga dengan *Kegotongroyongan*, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun Desa. Nilai-nilai *Kegotongroyongan* kemudian diperkuat lagi asas pengaturan *Kekeluargaan*, yaitu kebiasaan warga masyarakat desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat desa. Sementara *musyawarah*, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan. *Musyawarah* merupakan puncak proses dan tolak ukur yang bisa digunakan sejauh mana desa telah menerapkan 13 prinsip asas pengaturan desa.

Demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat desa atau dengan persetujuan masyarakat desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin. Demokrasi memberikan peluang sekaligus tantangan kepada para pemangku kepentingan desa yakni Pemerintahan desa dan warga Desa bersama-sama terlibat aktif membangun desa. dengan menerapkan prinsip-prinsip tersebut desa berhasil mencapai *Kemandirian*, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri.

Pola-pola pembangunan desa yang menerapkan proses partisipatif, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan, dan kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran harus menjadi pedoman bagi Desa. Jika pola-pola tersebut sudah diterapkan maka secara tidak langsung Desa telah melakukan *Pemberdayaan*, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa. *Praktek-praktek* tersebut tidak hanya berlaku sekali saja dengan hanya melibatkan masyarakat dalam siklus perencanaan pembangunan desa semata. Tetapi memerlukan keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan desa.

Dalam konteks implementasi UU Desa, inklusi sosial dilakukan untuk melibatkan seluruh individu sebagai warga masyarakat Desa dalam penyelenggaraan kehidupan berdesa, baik pembangunan maupun pemberdayaan. Dalam UU Desa disebutkan salah satu tujuan pengaturan Desa dilakukan untuk memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan (Pasal 4 huruf i). Artinya, seluruh unsur masyarakat Desa, tanpa membedakan keadaan fisik, tingkat kesejahteraan ekonomi, jenis kelamin, agama, maupun etnis, harus sama-sama mampu menjadi warga Negara yang aktif dalam pembangunan. Secara eksplisit ketentuan terkait inklusi diatur dalam Pasal 117 ayat (3) PP No. 43 tahun 2014. Dalam pasal tersebut daitur bahwa RPJMDesa disusun dengan mempertimbangkan “kondisi objektif Desa” dan prioritas pembangunan Kabupaten/Kota. Dalam PP tersebut ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan “kondisi objektif Desa” adalah “kondisi yang menggambarkan situasi yang ada di Desa, baik mengenai sumber daya manusia, sumber daya alam, maupun sumber daya lainnya, serta dengan mempertimbangkan, antara lain, keadilan gender, perlindungan terhadap anak, pemberdayaan keluarga, keadilan bagi masyarakat miskin, warga disabilitas dan marjinal, pelestarian lingkungan hidup, pendayagunaan teknologi tepat guna dan sumber daya lokal, pengarusutamaan perdamaian, serta kearifan lokal”.

Desa bahkan didorong agar memasukkan agenda inklusi sosial ke dalam proses perencanaan dan penganggaran. Hal tersebut bisa dirujuk pada Pasal 127 PP 43 tahun 2014.

Dalam pasal tersebut diatur bahwa pemberdayaan masyarakat Desa dilakukan dengan “menyusun perencanaan dan penganggaran yang berpihak kepada kepentingan warga miskin, warga disabilitas, perempuan, anak, dan kelompok marjinal”. Mengacu pada perintah undang-undang di atas, maka mau tidak mau agenda inklusi sosial harus menjadi perhatian serius baik bagi Pemerintah Desa, Kecamatan, dan khususnya Pendamping Desa sebagai pemberdaya masyarakat Desa.

Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa memberikan peluang bagi pemangku kepentingan di desa untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. Dalam Undang-Undang ini, kedudukan desa diperkuat. Desa tidak lagi menjadi sub-ordinasi dari pemerintah daerah (kabupaten/ kota), melainkan menjadi wilayah otonom. Sebelumnya desa menjadi subordinasi dari pemerintah Kabupaten. Perencanaan dan penganggaran partisipatif *Pro Poor*, ramah terhadap kaum marjinal, dan responsif gender sangat terbuka untuk diterapkan. Hal ini menjadi titik masuk bagi untuk memanfaatkan peluang membangun kesejahteraan warga Desa yang inklusif.

Undang-Undang Desa nomor 6 tahun 2014 secara eksplisit berupaya merubah desa menjadi desa yang inklusif. Desa yang inklusif artinya memberikan kesempatan yang sama kepada seluruh warga untuk dapat memperoleh akses, partisipasi, kontrol dan manfaat pembangunan. Peningkatan kesejahteraan melalui pengembangan ekonomi desa menjadi salah satu semangat yang diusung oleh undang-undang desa. Oleh karena itu, diperlukan perencanaan yang melibatkan semua *stake holders* desa dan seluruh warga masyarakat. Sehingga manfaatnya dapat dirasakan oleh seluruh elemen desa.

Peluang semakin kuat ketika UU Desa menggunakan pendekatan “Desa membangun” dan “Membangun desa” yang diintegrasikan dalam perencanaan Desa. “Desa membangun” artinya pembangunan desa yang menitik beratkan pada pembangunan supra desa. Biasanya berupa program atau kegiatan yang terkait dengan desa-desa lainnya ataupun program pemerintahan yang lebih tinggi. Sedangkan “Membangun Desa” artinya pembangunan desa yang menekankan pada peningkatan kualitas sarana dan prasarana serta kesejahteraan lokal desa. Program atau kegiatan yang direncanakan akan didanai oleh Alokasi Dana Desa atau Dana Alokasi Desa yang dikelola Desa secara mandiri.

UU No. 6 tahun 2014 juga mengamanahkan agar aparat desa melaksanakan pembangunan partisipatif. Pembangunan partisipatif adalah suatu sistem pengelolaan pembangunan di desa dan kawasan perdesaan yang dikoordinasikan oleh kepala desa. Dalam proses pembangunannya harus mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan. Adapun tujuannya adalah mewujudkan pengarus-utamaan perdamaian dan keadilan sosial. Demi mencapai tujuan tersebut, perlu dijamin adanya keterbukaan ruang partisipasi bagi masyarakat dalam setiap tahapan dan proses perencanaan desa. Dan ini telah mendapatkan jaminan dalam Undang-Undang Desa.

Desa sesungguhnya memiliki potensi (aset) yang cukup besar untuk dikelola, dioptimalkan, dan digunakan secara aktif untuk menanggulangi masalah-masalah kelompok marjinal. Pendekatan *Asset Based Community Driven Development* (ABCD) dalam perencanaan dan penganggaran desa, menjadikan desa lebih optimis dalam menyusun perencanaan dan penganggaran. Beragam jenis aset yang dapat dipetakan diantaranya: aset individu (bakat, keahlian, hobi), asosiasi (jaringan, komunitas), institusi (pemerintah dan non pemerintah), fisik (tanah, bangunan, peralatan), ekonomi (usaha produksi, daya beli komunitas, bisnis lokal), cerita atau sejarah (cerita rakyat, warisan budaya, norma dan nilai yang dianut dalam komunitas). Beberapa jenis aset tersebut memiliki posisi penting

dalam pembangunan desa. Aset-aset tersebut adalah modal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat desa. Oleh karena itu diperlukan kreativitas dan kepekaan dari *stakeholders* desa untuk dapat mengidentifikasi aset-aset tersebut. Kemudian dihubungkan dengan kebutuhan masyarakat desa terutama kebutuhan kelompok perempuan dan warga miskin. Model perencanaan pembangunan desa hendaknya tidak hanya mengumpulkan masalah tetapi juga menghimpun aset dan potensi yang dimiliki.

Ada peluang juga ada tantangan. secara legal formal, partisipasi adalah bagian dari proses pembangunan di Indonesia, namun pelaksanaannya di masyarakat masih jauh dari harapan. Partisipasi masyarakat penting untuk memastikan bahwa pembangunan mencapai hasil yang adil, merata dan berkelanjutan, dan berkontribusi terhadap perubahan sosial dan memberdayakan masyarakat. Kendala pelaksanaan partisipasi termasuk proses pembentukan kelompok masyarakat yang sekedar memenuhi persyaratan resmi, penunjukan pengurus kelompok berdasarkan hubungan kekeluargaan dan kedekatan perorangan, proyek yang “diserahkan” kepada masyarakat tanpa melibatkan masyarakat dari awal perencanaan, atau meskipun ada konsultasi dengan masyarakat, usulan/ aspirasi belum tentu ditanggapi.

Partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan sering direduksi menjadi instrument teknis (*instrumentality*) di mana upaya pemberdayaan masyarakat sering terabaikan (Cleaver, 1999b). Pendekatan partisipatif juga sering mengabaikan dinamika kekuasaan (*power dynamics*) dan pola interaksi antara individu dengan struktur sosialnya (Giddens: 1984, Long: 1990). Hal ini berimplikasi terhadap pengendalian informasi dan akses sumber daya oleh kelompok yang lebih berkuasa (Biggs: 1995). Simplifikasi dinamika kekuasaan lokal mendorong pendekatan ‘menghindari konflik’ daripada ‘resolusi konflik’ dalam proses negosiasi antara berbagai pihak. Pendekatan menghindari konflik berpotensi menggagalkan tercapainya tujuan program dan atau eksklusi pihak-pihak tertentu yang tidak sepaham (Oakley: 1991, Goebel: 1998, dan Mosse: 2001).

Perjalanan pelaksanaan Undang-Undang Desa pasca ditetapkan hingga sekarang masih belum optimal, dalam prakteknya pola pikir lama pemerintahan desa masih mempengaruhi. Selama ini perencanaan dan penganggaran masih menghadapi masalah tertutupan ruang partisipasi masyarakat. Perencanaan dan penganggaran di tingkatan desa belum sepenuhnya dapat diakses atau diikuti oleh warga desa secara luas. Setiap tahapan dan proses perencanaan pembangunan desa masih didominasi oleh elit pemerintahan desa. Kelompok perempuan, anak-anak serta warga berkebutuhan khusus belum mendapatkan kesempatan untuk terlibat secara aktif. Akibatnya program dan kegiatan yang dihasilkan belum berdampak pada pemenuhan kebutuhan perempuan, anak-anak dan kelompok berkebutuhan khusus. Dalam tahapan pertanggungjawaban juga belum ada mekanisme keterlibatan masyarakat sehingga membuka ruang penyimpangan dalam pengelolaan anggaran desa bahkan tidak jarang terjadi korupsi dana desa.

Akibat lainnya, pada fase pertanggungjawaban, tindakan untuk melibatkan masyarakat belum kuat sehingga membuka ruang atau peluang bagi aparat pemerintahan desa untuk melakukan penyimpangan dan penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan anggaran Dana Desa. Partisipasi yang bersifat formalitas dan semu menjadikan ketidakpercayaan diri kelompok-kelompok terpinggirkan untuk menyuarakan kebutuhan mereka dalam setiap forum musyawarah. Keterlibatan perempuan hanya untuk memenuhi kewajiban regulasi desa. Akibatnya, kuantitas dan kualitas keterlibatan perempuan serta kaum difabel masih minim. Musyawarah desa lebih banyak didominasi oleh kaum laki-laki

sehingga perempuan menjadi tidak percaya diri untuk bersuara dan menyampaikan pendapat.

Kesadaran dan perhatian khusus untuk mendorong partisipasi kelompok marjinal seperti kaum miskin, lansia dan difabel masih rendah bagi banyak pemerintah desa. Alasan yang sering diungkapkan adalah aspirasi kaum marjinal tersebut secara otomatis sudah tercermin dalam usulan-usulan yang dibawa oleh para wakil dan tokoh yang hadir dalam musyawarah desa. Di kasus yang lain, walaupun terdapat kehadiran kaum marjinal dalam musyawarah desa, kehadiran mereka lebih untuk memenuhi daftar absensi saja. Pemerintah desa mengaku sudah memberikan kesempatan kepada mereka untuk bicara dalam forum musyawarah, namun kesempatan tersebut tidak dimanfaatkan. Dalam hal keterlibatan perempuan, biasanya kelompok perempuan hadir dalam musyawarah desa mewakili lembaga PKK atau perkumpulan keagamaan. Meskipun demikian kualitas keterlibatan mereka masih dinilai kurang dalam proses musyawarah dan wakil perempuan terbatas pada elit-elit desa dan tidak aktif bersuara. Di tempat lain, walaupun terdapat wadah pertemuan rutin perempuan yang terpisah dengan laki-laki, penampungan aspirasi umumnya diwakili kepala keluarga laki-laki.

Tingkat partisipasi masyarakat cenderung lebih tinggi apabila pertemuan dan aktifitas diadakan dibawah level desa, yaitu di dusun, RW atau RT. Hal ini karena selain disebabkan oleh akses juga secara kebiasaan forum-forum tingkat tersebut dianggap lebih familiar dan akrab. Artinya bila kegiatan diadakan pada level desa, partisipasi warga akan menciut. Hal yang sama juga terjadi bagi kegiatan pembangunan dimana keterlibatan masyarakat akan lebih tinggi apabila lokasi pembangunan berada di lokasi disekitar tempat tinggal mereka.

Dalam penyusunan dokumen RPJMDes dan RKPDes, sebagian besar desa yang pernah di kaji oleh SMERU (Sentinel Village 2016) sudah melaksanakan rangkaian musyawarah yang diatur dalam Permendagri No. 66/2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa. Akan tetapi pertemuan ditingkat RT hanya digunakan untuk penggalian usulan-usulan sebagai masukan penyusunan RPJMDes. Sedangkan dalam proses RKPDes, proses penetapan prioritas pembangunan untuk berlangsung elitis dengan melibatkan beberapa orang sebagai tim penyusun dan tidak melibatkan masyarakat. Hal yang serupa juga dijumpai dalam penyusunan APBDes yang biasanya dikerjakan oleh aparat desa, antara lain Kepala Desa, Kaur Pembangunan, Bendahara Desa, Sekdes dan Kaur Umum.

Seringkali penyusunan anggaran tersebut hanya melibatkan segelintir orang yang dianggap pemerintah desa sebagai orang yang kooperatif. Walaupun hal ini tidak menyalahi aturan karena Permendagri No.113 tahun 2015 hanya mensyaratkan bahwa pembahasan dilakukan antara pemerintah desa dengan BPD, tidak ikut sertanya warga masyarakat berpotensi terjadinya kasus penyalahgunaan wewenang. Secara umum, pemerintah desa belum memfasilitasi proses dan pendekatan yang lebih partisipatif. Proses penetapan prioritas ini berdampak pada penundaan atau tidak dilaksanakannya kegiatan pembangunan yang menurut masyarakat dianggap sangat dibutuhkan.

### **Masa Depan Masyarakat Desa**

Masyarakat Desa yang hendak dicapai oleh UU Desa merupakan kesatuan utuh dari seluruh individu warga Desa yang memiliki kompetensi, kesadaran utuh sebagai subjek, dan berdiri secara setara. Kemandirian dan kesejahteraan Desa merupakan hasil atau

resultante dari kemampuan seluruh individu warga Desa. Di samping itu, inklusi sosial juga memiliki dimensi tujuan yang lebih besar, diantaranya: *Pertama*, Desa membuka kesempatan yang sama: memastikan hak asasi manusia universal dan mengembangkan kemampuan (memaksimalkan kebebasan, perlindungan dari kekerasan). *Kedua*, Layanan jaring pengaman sosial dan minimum pendapatan : memenuhi kebutuhan dasar (memungkinkan, memenuhi kebutuhan minimal, menjamin waktu yang tersedia untuk partisipasi). *Ketiga*, *Affirmative action*, lembaga perwakilan: Partisipasi Sosial (melawan isolasi). *Keempat*, Langkah-langkah hukum , simbolik, dan budaya yang mengakui dan menghormati identitas minoritas sebagai bagian dari apa yang membuat bangsa (rule of law, memerangi stigma dan mengobati perbedaan dengan martabat). *Kelima*, Pengakuan identitas dan dihormati dalam suatu kesatuan yang utuh (memerangi stigma, kekhasan budaya adalah sah). *Keenam*, Pemenuhan Hak Asasi Manusia yang universal.

Inklusi sosial harus dipahami sebagai agenda panjang yang membutuhkan perencanaan sistematis, terukur, namun sekaligus harus terbuka bagi perbaikan. Untuk mencapai keberhasilan stakeholder baik di tingkat Pemerintah Desa, Kecamatan, maupun OPD terkait harus memiliki kesamaan pemahaman terkait inklusi. Selain itu, pengganggangan jaringan dan dukungan dari kalangan di luar pemerintah juga akan sangat menentukan. Komunikasi dengan individu atau kelompok yang terpinggir merupakan faktor utama yang harus diperhatikan dengan serius. Masyarakat atau warga Desa secara umum harus mendapatkan informasi serta sosialisasi yang benar mengenai hak-hak dasar setiap warga Desa. Agenda ini tidak melulu harus dilakukan secara formal, karena bagi masyarakat Desa, individu atau kelompok yang terpinggir sesungguhnya adalah tetangga mereka sendiri. Komunikasi dan interaksi dengan kelompok yang terpinggir juga harus dilakukan dengan serius, hati-hati, dan menjaga agar jangan sampai memunculkan efek psikologis yang negatif.

Oleh sebab itu desa perlu memastikan untuk terus mendorong Inklusi Sosial dalam Perencanaan Desa. Kelompok marjinal harus didorong oleh Pemerintahan Desa untuk berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan, seperti: perempuan yang suaranya minoritas dalam proses musyawarah, warga miskin, penyandang disabilitas, kelompok lanjut usia, dan perempuan kepala keluarga. Pemerintah Desa harus memahami sensitifitas waktu proses pelaksanaan musyawarah di desa atau dusun. Artinya, musyawarah desa dilaksanakan pada waktu yang paling memungkinkan bagi kelompok marjinal untuk hadir. Kelompok penyandang disabilitas misalnya, akan mengalami kesulitan hadir bila musyawarah dilaksanakan pada malam hari, begitu juga dengan perempuan kepala keluarga yang harus menemani anak-anaknya di rumah. Lokasi dan tempat musyawarah harus dipastikan mudah dijangkau kelompok marjinal, dengan memperhatikan fasilitas-fasilitas pendukung. Prinsip keterjangkauan meliputi: kemudahan, keamanan dan kenyamanan. Kelompok marjinal harus mendapat perhatian khusus soal ini, misalnya: harus dipikirkan tempat musyawarah yang dimungkinkan bagi pengguna kursi roda untuk bisa masuk dan ada ruang yang cukup bagi mereka.

Metode, cara, dan pendekatan yang digunakan dalam proses perencanaan pembangunan desa harus ramah terhadap kelompok marjinal, misalnya: ketika proses musyawarah, seorang fasilitator harus memberi kesempatan bagi kelompok marjinal untuk bicara menyampaikan pendapatnya, apabila mereka sungkan, seorang fasilitator dapat menggunakan media kertas untuk mereka dapat menuliskan usulannya. Atau ada pendamping yang akan membantu menerjemahkan kebutuhannya. Selain itu, untuk

publikasi hasil perencanaan pun, tidak menggunakan media yang monoton dalam bentuk tulisan, melainkan bisa menggunakan media yang ada seperti radio komunitas atau media lainnya, agar mereka yang tidak dapat melihat atau membaca dapat turut mengetahui rencana pembangunan di desa.

Kedepan Pemerintah Desa harus bisa membuka ruang partisipasi yang luas bagi kelompok marjinal di desa (afirmasi bagi perempuan, penyandang disabilitas dan warga miskin), pemerintah desa mempersiapkan fasilitas pendukung bagi kelompok marjinal, responsif atau terbuka terhadap usulan warga dari kelompok marjinal, mempersiapkan proses musyawarah yang ramah bagi kelompok marjinal, dan menggunakan media-media yang dapat diakses oleh kelompok marjinal. Perencanaan pembangunan desa adalah milik seluruh orang desa tanpa terkecuali, termasuk di dalamnya kelompok marjinal. Harus ada afirmasi atau perlakuan khusus bagi kelompok marjinal untuk menjamin agar mereka dapat terlibat dalam seluruh proses perencanaan pembangunan. Karena, kelompok marjinal memiliki keterbatasan aset dan akses sehingga harus menjadi penerima manfaat pembangunan untuk kesejahteraan mereka.

Walaupun pelibatan masyarakat dalam pembangunan tidak serta-merta mendorong inklusi, tetapi paling tidak pemerintah telah mengawali satu tahapan (proses) menuju inklusi sosial. Menurut Quick dan Feldman (2011), partisipasi dan inklusi merupakan dua hal yang berbeda. Partisipasi berupaya untuk memperoleh masukan masyarakat terhadap isi program dan kebijakan. Sedangkan inklusi adalah satu langkah lebih dari partisipasi dengan upaya terus-menerus untuk melibatkan masyarakat dalam menentukan proses dan isi program dan kebijakan (*coproducing*), (Quick and Feldman 2011, Moynihan 2003, Kweit 2007). Pelibatan semua pihak (inklusi) memberikan legitimasi terhadap proyek, proses dan hasil proyek yang penting untuk mencapai dampak yang lebih luas dan adil serta keberlanjutan proyek secara jangka panjang (Quick and Feldman 2011, Pascual, Phelps et al. 2014, Loft, Tjajadi et al. 2016).

## **KESIMPULAN**

Inklusi sosial merupakan salah satu tujuan dalam Undang-Undang Desa untuk mengakhiri kondisi kemiskinan yang sangat esktrim di desa-desa. Mendorong desa untuk merancang Desa Inklusi merupakan upaya untuk mewujudkan kemakmuran desa secara bersama-sama. Inklusi Sosial merupakan hasil sekaligus merupakan proses untuk mendorong tingkat keterlibatan warga desa dalam kehidupan bermasyarakat.

Undang-Undang Desa Nomor 6 tahun 2014 secara eksplisit berupaya merubah desa menjadi desa yang inklusif. Desa yang inklusif artinya memberikan kesempatan yang sama kepada seluruh warga untuk dapat memperoleh akses, partisipasi, kontrol dan manfaat pembangunan. Peningkatan kesejahteraan melalui pengembangan ekonomi desa menjadi salah satu semangat yang diusung oleh Undang-Undang Desa. Peluang penerapan perencanaan dan penganggaran partisipatif yang *pro poor* dan responsif gender serta ramah terhadap kaum marjinal makin terbuka dengan diperkenalkannya dua pendekatan dalam UU Desa. Pendekatan tersebut adalah “Desa Membangun” dan “Membangun Desa” yang diintegrasikan dalam perencanaan Desa.

UU No. 6 tahun 2014 juga mengamanahkan agar aparat desa melaksanakan pembangunan partisipatif. Pembangunan partisipatif adalah suatu sistem pengelolaan pembangunan di desa dan kawasan perdesaan yang dikoordinasikan oleh kepala desa. Dalam proses pembangunannya harus mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan



kegotongroyongan. Adapun tujuannya adalah mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial. Demi mencapai tujuan tersebut, perlu dijamin adanya keterbukaan ruang partisipasi bagi masyarakat dalam setiap tahapan dan proses perencanaan desa yang dilakukan oleh desa seperti yang dilakukan oleh Undang-Undang Desa. Pasal 23 Permendesa No. 2 Tahun 2014 telah menjamin keterbukaan akses untuk berpartisipasi dalam Musyawarah Desa kepada seluruh warga desa. Ini bermakna baik laki-laki maupun perempuan, baik dari kalangan berada maupun masyarakat miskin memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi.

Upaya meningkatkan efektivitas partisipasi dalam proses pembangunan memerlukan melibatkan (inklusi) semua pihak. Untuk itu dibutuhkan adanya sumber dan saluran untuk memperoleh informasi yang beragam, mekanisme umpan balik, dan forum terbuka yang memungkinkan terjadinya proses pertukaran informasi, perencanaan dan pembahasan program pembangunan secara bersama-sama dengan masyarakat.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- AKATIGA. 2012. *Kelompok Marjinal dalam PNPB*. Jakarta: The World Bank.
- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. 2016. AMAN tagih pemerintah sahkan RUU Masyarakat Adat dan Satgas Masyarakat Adat :<http://www.aman.or.id/2016/12/16/siaran-pers-aman-tagih-pemerintah-sahkan-ruu-masyarakat-adat-dan-satgasmasyarakat-adat>
- Arief, Rezki Lestari. 2008. *The effects of growth and change in inequality on poverty reducton in Indonesia*. The Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands.
- Badan Pusat Statistik, Sensus Penduduk 2010
- Bappenas. 2013. *Masyarakat Adat di Indonesia: Menuju Perlindungan Sosial yang Inklusif*. P.16
- Bappenas. 2016. *Social Protecton And Poverty Reducton In Indonesia: Toward Comprehensive System*, Vivi Yulaswat/Director of Poverty Reducton and Social Welfare, presentaton material. p.6.
- Biggs, S. 1995. *Participatory technology development: a critique of the new orthodoxy*. AVOCADO series 6(95): 1-10
- Borni Kurniawan. 2015. Buku 5: *Desa Mandiri, Desa Membangun*. Jakarta. Kementrian Desa Pembangunan daerah tertinggal, dan Transmigrasi.
- Cleaver, F. 1999. *Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development*. Journal of international development 11(4): 597
- Colbran, N. 2010. *Access to Justice for Persons with Disabilites in Indonesia*. Australia Indonesia Partnership for Justice/Australian Aid: Jakarta.
- Daeli, Willy, dkk. 2017. *Dari Partisipasi ke Inklusi Pembelajaran dari desain dan pelaksanaan proyek pembangunan di Kapuas Hulu, Kalimantan Barat*. Jakarta. Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR)
- Dakelan, dkk. 2016. *Mewujudkan Desa Inklusif (Perencanaan Penganggaran Partisipatif Pro Poor dan Responsif Gender)*. Jakarta. Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama Republik Indonesia.
- ILO, 2006. *Gender Mainstreaming Strategies in Decent Work Promotion: Programming tools, 2006 – 2015*
- ILO. 2007. *The employment situaton of people with disabilites: towards improved statstical information*. Geneva: Internatonal Labour Organizaton

- Kolaborasi Masyarakat dan pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK). 2017. *Strategi Kesetaraan Gender & Inklusi Sosial Kompak 2017-2018*
- Loft, L., J. S. Tjajadi, P. T. Thuy dan G. Y. Wong . 2016. *Being equitable is not always fair: An assessment of PFES implementation in Dien Bien, Vietnam*, CIFOR.
- M. Silahuddin. 2015. Buku 1: *Kewenangan Desa Dan Regulasi Desa*. Jakarta. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi
- Moch Musoffa Ihsan. 2015. *Ketahanan Masyarakat Desa*. Jakarta. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi
- Mochammad Zaini Mustakim. 2015. Buku 2: *Kepemimpinan Desa*. Jakarta. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi
- Mosse, D. 2001. *People's knowledge', participation and patronage: Operations and representations in rural development. Participation: The new tyranny*: 16-35.
- Naeni Amanulloh. 2015. Buku 3: *Demokratisasi Desa*. Jakarta. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi
- Oakley, P. 1991. *Projects with people: The practice of participation in rural development*, International Labour Organization.
- Pascual, U., J. Phelps, E. Garmendia, K. Brown, E. Corbera, A. Martin, E. Gomez-Baggethun dan R. Muradian. 2014. *Social equity matters in payments for ecosystem services. Bioscience*: biu146.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 110 Tahun 2014 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Jakarta
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa. Jakarta
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, Jakarta
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, Jakarta
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa. Jakarta
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Tahun 2015-2019
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2010 tentang Pemberdayaan masyarakat Melalui Pengelolaan Teknologi Tepat Guna.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- Quick, K. S. dan M. S. Feldman. 2011. *Distinguishing participation and inclusion*. Journal of Planning Education and Research 31(3): 272-290

**REFORMASI**

ISSN 2088-7469 (*Paper*) ISSN 2407-6864 (*Online*)

Volume 7 No. 2 (2017)

---

Soetoro Eko, dkk. 2015. *Regulasi Baru Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat Undang-undang Desa*. Jakarta. Kementerian Desa Pembangunan daerah tertinggal , dan Transmigrasi

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

WHO & World Bank. 2011. *World Report on Disability*, p. 29.