

BEKERJA SECARA POLITIS

Sebuah Cerita Perubahan
mengenai Kontribusi Bukti
Penelitian terhadap Perumusan
Undang-Undang Desa
di Indonesia

Edisi Revisi

Ucapan Terima Kasih

Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada tim *Australian Community Development and Civil Society Strengthening Scheme (ACCESS)* dan *Institute for Research and Empowerment (IRE)*, terutama kepada Paul Boon dan Nina Shatfan dari ACCESS dan Borni Kurniawan dari IRE, untuk dukungan selama studi kasus dan komentarnya terhadap konsep Cerita Perubahan ini. Pandangan dan temuan dalam Cerita Perubahan ini adalah pendapat penulis pribadi, dan bukan dari institusi atau orang-orang yang disebutkan di atas.

Ditulis oleh:

Arnaldo Pellini, Senior Advisor, Knowledge Sector Initiative (KSI);

Maesy Angelina, Senior Program Manager for Development Cooperation, Australian Department for Foreign Affairs and Trade (DFAT); dan

Endah Purnawati, Programme Officer, Knowledge Sector Initiative (KSI).

April 2014

Studi ini diselenggarakan melalui kerjasama antara *the Australian Community Development and Civil Society Strengthening Scheme (ACCESS)* dan *Knowledge Sector Initiative (KSI)* yang didukung oleh DFAT. Pandangan penulis yang diungkapkan dalam publikasi ini tidak mencerminkan pandangan Pemerintah Australia, Pemerintah Indonesia, atau Inisiatif Sektor Pengetahuan. Semua entitas di atas tidak bertanggung jawab atas apapun yang timbul sebagai akibat dari publikasi ini.

Edisi revisi ini mencakup perbaikan minor, termasuk daftar pustaka terbaru.

Abstrak

Pada tanggal 18 Desember 2013, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengesahkan Undang-Undang (UU) Desa yang baru, yang merupakan kulminasi dari perjalanan yang dimulai pada tahun 2007. Cerita Perubahan ini mengambil pengesahan Undang-Undang Desa sebagai titik awal dan menjabarkan pengaruh relatif dari bukti berbasis penelitian, yang dihasilkan oleh *Institute for Research and Empowerment (IRE)*, terhadap persimpangan-persimpangan yang menentukan dalam proses pembuatan undang-undang. Cerita Perubahan ini menyimpulkan bahwa bukti berbasis penelitian yang berkualitas merupakan suatu kebutuhan namun belum mencukupi untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan. Para peneliti dan organisasi penelitian perlu berpikir dan bekerja secara politis agar dapat mencapai sasaran mereka untuk memberikan pengaruh dan menyesuaikan dengan perubahan dalam situasi lokal.

Daftar Isi

| <i>Bagian</i> | <i>Halaman</i> |
|---|----------------|
| Ucapan Terima Kasih..... | 2 |
| Abstrak..... | 3 |
| Daftar Singkatan..... | 5 |
| 1. Pendahuluan | 7 |
| 2. Aksi | 8 |
| 3. Hasil | 13 |
| 4. Kesimpulan dan Langkah Lanjutan | 15 |
| Daftar Pustaka..... | 18 |

Daftar Singkatan

| | |
|--------|--|
| ACCESS | <i>The Australian Community Development and Civil Society Strengthening Scheme</i> |
| ADD | Alokasi Dana Desa |
| AMAN | Aliansi Masyarakat Adat Nusantara |
| APBD | Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah |
| APBN | Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara |
| Apdesi | Asosiasi Perangkat Desa Seluruh Indonesia |
| APMD | Akademi Pembangunan Masyarakat Desa |
| AS | Amerika Serikat |
| BPD | Badan Permusyawaratan Desa |
| DFAT | <i>Department for Foreign Affairs and Trade</i> |
| DPR | Dewan Perwakilan Rakyat |
| FPPD | Forum Pengembangan Pembaharuan Desa |
| IPB | Institut Pertanian Bogor |
| IRE | <i>Institute for Research and Empowerment</i> |
| KARSA | Lingkar Pembaruan Desa dan Agraria |
| KSI | <i>Knowledge Sector Initiative</i> |
| LP3ES | Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial |
| LSM | Lembaga Swadaya Masyarakat |
| ODI | <i>Overseas Development Institute</i> |
| OMS | Organisasi Masyarakat Sipil |
| P3DI | Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi |
| PAN | Partai Amanat Nasional |
| Pansus | Panitia Khusus |
| PDI-P | Partai Demokrasi Indonesia - Perjuangan |
| PKB | Partai Kebangkitan Bangsa |
| PKK | Pendidikan Kesejahteraan Keluarga |
| PKS | Partai Keadilan Sejahtera |
| PMD | Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa |

| | |
|-------|---|
| PPDI | Persatuan Perangkat Desa Indonesia |
| PPP | Partai Persatuan Pembangunan |
| UGM | Universitas Gadjah Mada |
| USAID | <i>United States Agency for International Development</i> |
| UU | Undang-Undang |
| WALHI | Wahana Lingkungan Hidup Indonesia |
| YLBHI | Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia |

Pendahuluan

1

Pada tanggal 18 Desember 2013, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengesahkan Undang-Undang tentang Desa yang baru (UU No. 6 Tahun 2014).¹ Undang-undang baru ini, yang didukung oleh semua partai politik di DPR,² memiliki potensi untuk memperkuat pendelegasian kewenangan dan kekuasaan pengambilan keputusan kepada masing-masing desa, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di 73.000 desa di seluruh Indonesia. UU tersebut antara lain memperkuat otonomi keuangan dari desa-desa di Indonesia. UU Desa menetapkan transfer anggaran yang lebih besar kepada desa-desa dan menetapkan bahwa 10% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) harus dialokasikan untuk pengelolaan daerah.

UU Desa merupakan titik awal dari Cerita Perubahan ini. Cerita ini kemudian menjelaskan pengaruh relatif dari bukti berbasis penelitian, yang dihasilkan oleh *Institute for Research and Empowerment (IRE)*, terhadap tahapan-tahapan penting dari proses pembuatan UU ini. IRE adalah sebuah institusi penelitian nirlaba yang berbasis di kota Yogyakarta, di mana dengan dukungan dari *Australian*

Community Development and Civil Society Strengthening Scheme (ACCESS), mampu mengumpulkan bukti penelitian terkait pemerintahan yang partisipatif di empat provinsi yang digunakan untuk memberikan informasi kepada para pembuat kebijakan dan mempengaruhi jalannya perdebatan mengenai UU Desa yang baru.

Proses pembuatan kebijakan didefinisikan sebagai sebuah proses yang ditentukan oleh banyak faktor dan tidak berjalan linear (Young, 2008). Cerita Perubahan ini menggambarkan proses upaya mempengaruhi kebijakan dari sudut pandang satu pemeran (dan mitranya) dan tidak berusaha menggambarkan pengaruh dari semua pemeran yang ada terhadap proses yang kompleks ini. Fokus yang hanya tertuju pada beberapa pemeran membantu untuk mengungkapkan peran khusus yang dimainkan oleh bukti penelitian.

Kesimpulannya adalah bahwa bukti berbasis penelitian yang berkualitas merupakan suatu kebutuhan namun hal ini belum cukup untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan. Para peneliti dan organisasi penelitian juga perlu berpikir dan bekerja secara politis agar dapat mencapai sasaran mereka untuk memberikan suatu pengaruh dengan cara menyesuaikan dengan perubahan dalam situasi lokal dan memanfaatkan peluang yang muncul (Booth, 2011; Green, 2013).

1 Pada tanggal 15 Januari 2014, Sekretariat Negara telah mengesahkan UU ini dan memberikan nama resminya: UU No. 6 Tahun 2014 mengenai Desa.

2 Terdapat sembilan partai politik yang memiliki perwakilan di DPR: Partai Demokrat, Golkar, PDI-P, PKS, PAN, PPP, PKB, Gerindra, dan Hanura.

2 Aksi

Cerita ini bermula pada awal 1990an, ketika diskusi seputar 'isu-isu desa' di Indonesia dimulai. Salah satu peserta diskusi menyampaikan bahwa isu-isu awal yang didiskusikan adalah terkait keberadaan masyarakat atau komunitas yang berhadapan dengan risiko-risiko lingkungan hidup dan pemenuhan hak-hak masyarakat adat. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) seperti Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) dan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) mengkritisi UU No. 5 Tahun 1979 mengenai Pemerintahan Desa yang berlaku saat itu, karena dipandang tidak mempunyai ketentuan yang memadai tentang isu tersebut. Pada tahun 1999, setelah kejatuhan Presiden Suharto, DPR mengesahkan UU No. 22 Tahun 1999 mengenai Pemerintahan Daerah untuk menggantikan UU No. 5 Tahun 1979. UU No. 22 Tahun 1999 mencakup beberapa ketentuan mengenai pemerintahan desa, namun segera setelah UU tersebut disahkan, LSM dan jaringan advokasi seperti WALHI, YLBHI, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan Lingkar Pembaruan Desa dan Agraria (KARSA) serta IRE mulai mengadvokasikan akan perlunya UU yang baru. Mereka menganggap UU No. 22 Tahun 1999 tidak cukup membahas isu-isu desa yang digarisbawahi di atas. UU baru mengenai Pemerintah Daerah, yakni UU No. 32 Tahun

2004, sekali lagi menghasilkan kritik dari beragam Organisasi Masyarakat Sipil (OMS). UU ini merupakan bagian dari reformasi desentralisasi yang dimulai oleh Pemerintah Indonesia di tahun 1999. Akan tetapi menurut para pengkritiknya, UU ini tidak memberikan cukup kejelasan tentang isu otonomi desa dan pendelegasian kekuasaan pengambilan keputusan dari tingkat pusat ke tingkat kabupaten dan kota. Di dalam UU tersebut, desa-desa hanya dianggap sebagai unit administratif sederhana di dalam kabupaten dan/atau kota, tanpa adanya kekuasaan pengambilan keputusan yang jelas atau memadai terkait isu-isu pembangunan desa.

Proses peninjauan ulang terhadap UU No. 32 Tahun 2004 dimulai pada tahun 2007 dengan melibatkan DPR dan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (PMD) di Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Dari awal, DPR dan PMD menyadari kebutuhan akan perlunya penelitian dan analisis mendalam mengenai keberhasilan dan kekurangan UU tersebut yang terkait dengan pembangunan desa dan kesejahteraan masyarakat.

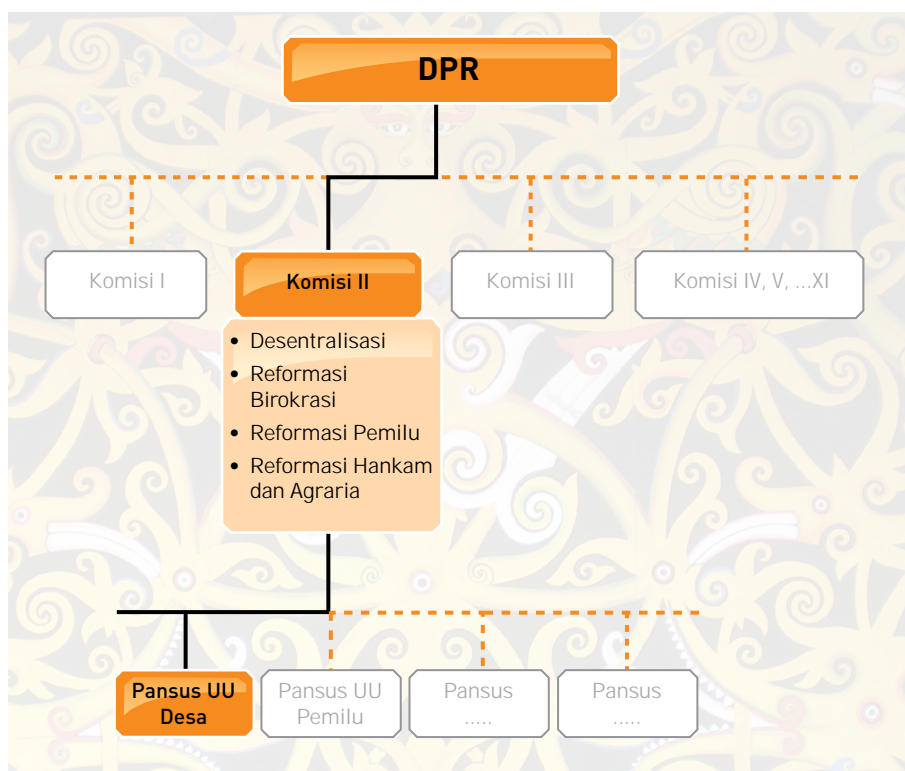
Kebutuhan akan bukti penelitian ini berujung pada keterlibatan IRE, yang pada saat itu juga merupakan organisasi penelitian terdepan di dalam Forum Pengembangan Pembaruan Desa (FPPD). Pilihan untuk melibatkan IRE dibuat berdasarkan reputasi dan pengalamannya sebagai institusi

penelitian kebijakan independen mengenai isu-isu terkait pemerintahan desa. IRE telah terlibat dalam bidang ini melalui penelitian dan advokasi sejak awal tahun 2000 (Eko, 2008; Mariana, 2009).

Proses peninjauan ulang UU No. 32 Tahun 2004 menyoroti kebutuhan akan perlunya UU Desa yang baru. IRE ditugaskan menyusun Naskah Akademik untuk digunakan sebagai informasi pada diskusi awal pembuatan UU desa yang baru. Naskah

International Development (USAID). Naskah Akademik itu membantu membuka dialog antara IRE dan PMD, dan sebagai hasilnya, PMD menugaskan IRE untuk melakukan pengkajian program Alokasi Dana Desa (ADD)³ di enam kabupaten.

Sementara berusaha bekerja sama dengan PMD, IRE juga berhubungan dengan Komisi II di DPR. DPR memiliki 11 komisi yang mengawasi proses legislatif dalam bidang-bidang kebijakan kunci (Gambar 1).



Gambar 1 – DPR, Komisi II, dan struktur Pansus

Akademik diperlukan ketika DPR dan/atau pemerintah merencanakan untuk membuat UU baru. Naskah ini menjelaskan latar belakang, alasan, dan justifikasi untuk penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) tersebut dan ditulis oleh para peneliti independen. IRE memaparkan hasil studi mereka pada sesi konsultasi publik tentang RUU Desa, yang dilaksanakan antara Februari hingga Mei 2008, dengan dukungan dari *Democratic Reform Support Program* dari *United States Agency for*

Komisi II bertanggung jawab untuk mengawasi semua legislasi mengenai desentralisasi, reformasi birokrasi, reformasi pemilu, serta reformasi pertahanan dan keamanan (hankam) dan agraria. Oleh karena itu, Komisi II akan bertanggung

3 Alokasi Dana Desa (ADD) adalah alokasi dana untuk desa-desa yang berasal dari APBN melalui Dana Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Sebagaimana dimandatkan dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005, ADD ini dialokasikan oleh pemerintah kabupaten/kota. Karena itu pemerintah kabupaten/kota wajib memberikan dana ini ke desa-desa.

jawab dalam menyusun UU Desa yang baru. Saat Komisi DPR mulai merancang suatu Undang-Undang, komisi tersebut membentuk Panitia Khusus (Pansus), sebuah komite banyak pihak yang bersifat *ad hoc*, yang bertanggung jawab terhadap RUU tertentu. Selanjutnya, IRE bekerja sama dengan Pansus yang ditugaskan untuk membuat UU Desa yang baru ini, yang ditetapkan pada 2012. Pendekatan IRE mencakup berbagi pengetahuan dan bukti dari penelitian kebijakannya dengan para pemeran kebijakan tersebut. Sebagaimana disebutkan oleh salah satu pemeran kebijakan: 'merupakan hal yang penting [bagi IRE] untuk memberikan hasil penelitian (termasuk yang dihasilkan dari 16 kabupaten di empat provinsi di mana ACCESS bekerja) dan informasi kepada para anggota Pansus untuk mendukung rekomendasi kebijakan selama proses perumusan UU Desa yang baru.'

Intinya, strategi IRE meliputi upaya membangun hubungan kerja yang baik dengan DPR, dengan tetap berhubungan dengan pimpinan Pansus; memaparkan hasil penelitian dan rekomendasi IRE kepada Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) di DPR; dan terus menerus mengembangkan dan memperkuat keterkaitan dan jaringan informal dengan partai politik dan organisasi masyarakat sipil terkait. Pendekatan banyak jalur ini membantu meningkatkan peluang untuk memasukkan penelitian IRE dalam diskusi dan debat seputar RUU Desa. Contohnya, salah satu peserta diskusi menyebutkan bahwa kolaborasi dengan PMD pada suatu titik terhenti karena ada kelompok yang lebih konservatif di dalam PMD menolak mencantumkan ide-ide yang lebih progresif ke dalam RUU. Kerja sama yang telah dibangun antara IRE dan Komisi II serta Pansus terbukti sangat berguna pada titik tersebut, karena kedua badan tersebut

mempunyai kewenangan untuk meminta PMD mengambil posisi yang lebih progresif. Hal ini terbukti berhasil ketika Direktur Jenderal PMD akhirnya mengindikasikan bahwa RUU Desa akan mencakup ketentuan-ketentuan yang diperlukan untuk memperkuat pemerintahan desa, terutama dalam isu yang sangat penting terkait alokasi anggaran yang lebih besar kepada desa-desa (Suara Pembaruan, 2013).

Meskipun RUU Desa tersebut tidak terlalu kontroversial, proses penyusunannya berjalan lambat.⁴ RUU Desa baru dicantumkan dalam daftar Program Legislasi Nasional pada tahun 2010. Dukungan agar RUU tersebut menjadi UU itu sendiri pertama dijadwalkan untuk dilakukan pada Desember 2012. Pengambilan suara ditunda satu kali hingga ke Mei 2013, lalu ke Juli 2013, dan sekali lagi ke Desember 2013.

Untuk mempercepat proses pembahasan, pada 2010 IRE mulai berkolaborasi dengan salah satu organisasi jaringan aktivis yang terlibat dalam diskusi dan perdebatan seputar RUU tersebut, yakni Parade Nusantara.⁵ Keterlibatan Parade Nusantara didorong oleh fakta bahwa mereka memiliki jangkauan luas ke dalam masyarakat sipil, dan pimpinannya, Budiman Sudjatmiko, juga merupakan Ketua Pansus di DPR yang ditugaskan untuk menyusun RUU Desa, sekaligus anggota Komisi II. Organisasi jaringan aktivis lainnya juga terlibat dalam perdebatan RUU Desa ini dan masing-masing punya keinginan untuk mencantumkan

4 Menurut salah seorang anggota Tim Ahli, proses pembahasan memerlukan waktu yang panjang karena jumlah kesepakatan yang cukup banyak harus dicapai dalam proses tersebut. UU Desa ini sendiri terdiri dari 16 Bab dan 122 Pasal.

5 Parade Nusantara adalah jaringan nasional berbasis aktivis yang dibentuk oleh kepala-kepala desa terkini dan pendahulunya, perwakilan dari Badan Permusyawaratan Desa, Karang Taruna, dan perwakilan kaum perempuan yang terlibat dalam PKK.

hal-hal tertentu ke dalam RUU. Misalnya, Persatuan Perangkat Desa Indonesia (PPDI) mengadvokasi agar seluruh kepala desa diangkat sebagai pegawai negeri (Lensa Indonesia, 2013), dan AMAN menginginkan agar RUU ini perlu memperkuat hak-hak masyarakat adat (Chandra, Nugraha, & Doaly, 2014). Namun, Parade Nusantara adalah forum yang menyediakan komunikasi terbaik dan jalur yang memberikan pengaruh bagi bukti penelitian yang dihasilkan IRE. Salah seorang responden mengatakan bahwa tekanan publik dari organisasi masyarakat sipil seperti Parade Nusantara merupakan hal yang sangat penting dalam mempercepat pembahasan terkait RUU Desa mulai 2010.

Diakhir 2010, IRE mulai berkolaborasi dengan program ACCESS. IRE melakukan studi pengumpulan informasi atau *stocktaking study* mengenai pengalaman positif dengan pembangunan desa dan keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan daerah, yang telah difasilitasi oleh OMS setempat serta dengan dukungan finansial dan teknis dari ACCESS. ACCESS telah bekerja dalam bidang pemberdayaan masyarakat di 20 kabupaten di Indonesia Timur selama sekitar enam tahun.⁶ Selama itu, program tersebut telah mendapatkan informasi yang melimpah mengenai pengetahuan tentang proses pemberdayaan masyarakat, yang dibuat tersedia untuk IRE. Pengumpulan informasi ini berlangsung di 16 kabupaten, dan berfokus pada pembelajaran di bidang perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan pelayanan publik, manajemen sumber daya alam, dan pengembangan ekonomi lokal. Melalui pelatihan ini, IRE juga berhubungan dengan OMS setempat, jaringan OMS, forum dan pusat penelitian

di universitas. Semua ini membantu untuk mengumpulkan bukti empiris yang relevan guna mendukung argumen bahwa desa-desa itu lebih dari sekedar unit administratif, tetapi memiliki modal manusia, sosial, dan fisik yang dibutuhkan untuk merencanakan, mengelola, dan mencapai perkembangan mereka sendiri, dan hal ini hendaknya dicerminkan di dalam RUU Desa yang baru.⁷ Latihan pengumpulan informasi dan penelitian independen lainnya yang dilaksanakan oleh IRE telah dikumpulkan dan disatukan ke dalam buku yang telah disunting, ringkasan kebijakan, dan juga *working paper* (IRE, 2012; Dwipayana, 2013).⁸

Strategi IRE untuk mempengaruhi kebijakan juga mencakup keterlibatan media. Surat kabar seperti *Harian Kompas* dan *Tempo* awalnya tidak begitu memperhatikan diskusi seputar RUU Desa. Salah seorang responden dari media menyebutkan bahwa awalnya, perdebatan mengenai RUU Desa berjalan biasa-biasa saja jika dibandingkan dengan berita lain yang lebih menarik perhatian, seperti misalnya skandal korupsi. Namun, hal ini berubah ketika perhatian publik dan organisasi aktivis mulai tertuju pada diskusi tersebut. Contohnya, FPPD, di mana IRE adalah organisasi pimpinannya, menyoroti terpinggirkannya komunitas petani dan nelayan dari proses pengambilan keputusan, sehingga menciptakan suatu kewajiban moral bagi media massa untuk menyoroti isu-isu utama dari perdebatan tersebut agar

6 Bidang-bidang tematik ACCESS adalah 1) perencanaan dan penganggaran partisipatif, 2) peningkatan pelayanan publik, 3) pengembangan ekonomi daerah, 4) manajemen sumber daya alam, dan 5) keadilan sosial.

7 IRE terhubung dengan Parade Nusantara, Apdesi, PPDI, Bina Desa, LP3ES, Walhi, serta universitas nasional and regional seperti Universitas Gadjah Mada (UGM), Institut Pertanian Bogor (IPB), dan Akademi Pembangunan Masyarakat Desa (APMD).

8 Lihat IRE (2012). Lihat juga studi pengumpulan informasi atau *stocktaking study* yang telah dikompilasikan ke dalam sebuah buku: Ari Dwipayana (2013). Publikasi terkait lainnya tersedia di <http://www.ireyogya.org/id/article/>

mendapatkan opini publik.⁹

Untuk menjamin agar pembahasan RUU mencakup pandangan dari berbagai komunitas, IRE menyelenggarakan Festival Desa di Kabupaten Bantaeng di Sulawesi Selatan pada November 2012 dengan dukungan dari ACCESS. Perwakilan masyarakat dan pejabat pemerintah daerah dari 20 kabupaten di mana ACCESS bekerja bertemu dengan pimpinan Pansus yang bertanggung jawab atas UU Desa yang baru dan membahas kemajuan legislasi tersebut, mendiskusikan isinya, saling berbagi per-

hatian, dan mengadvokasi adanya perubahan dan pencantuman hal-hal tertentu di dalam RUU tersebut. Kegiatan ini dan acara-acara lainnya membantu untuk menarik perhatian media setempat, serta surat kabar nasional seperti *Kompas* dan *Tempo*.

Dengan keterlibatan media, diskusi mengenai RUU Desa sampai pada tingkat nasional. Bagian selanjutnya menggambarkan hasil-hasil yang telah dicapai melalui strategi untuk mempengaruhi kebijakan yang dilakukan oleh IRE.

9 Kelanjutan dari “Diskusi Menyambut RUU Desa” yang diadakan oleh IRE/FPPD dan Kompas, 5 Mei 2012. Liputan di berita dapat dilihat di Nina Susilo, “Desa Ujung Tombak Identifikasi Masalah”, 5 Mei 2012 dari <http://regional.kompas.com/read/2012/05/05/1433597/Desa.Ujung.Tombak.Identifikasi.Masalah>

Hasil 3

Apa hasil dari strategi berbasis bukti yang IRE terapkan untuk mempengaruhi kebijakan? Menurut narasumber kami, bukti penelitian dan rekomendasi kebijakan yang diberikan oleh IRE dan jaringan yang bekerja sama dengan IRE telah berkontribusi mencantumkan beberapa isu-isu penting di dalam UU Desa yang baru. Isu-isu tersebut terutama adalah:

- **Pluralitas:** UU Desa yang baru mengakui kehadiran ‘desa-desa tradisional’ atau yang seringkali disebut sebagai ‘desa adat’ di Indonesia. Desa-desa ini ada berdasarkan ikatan budaya, bukan menurut batas administratif dan geografis. Indonesia memiliki banyak wilayah khusus dengan karakteristik yang unik, dan juga berbagai definisi mengenai desa, diluar yang sejauh ini digunakan, yaitu unit administratif. Pencantuman ‘desa-desa tradisional’ seperti yang diadvokasikan oleh IRE dalam UU tersebut memperluas kategorisasi jenis-jenis desa yang juga memiliki peran dan tanggung jawab di dalam pemerintahan tingkat daerah.¹⁰
- **Pengakuan dan subsidiaritas:** Undang-Undang baru ini memberikan lebih banyak wewenang dan otonomi kepada desa terkait keputusan yang diambil untuk dan bersama dengan warganya. Prinsip dasarnya adalah desa-desa ini memiliki berbagai jenis aset (misalnya sumber daya alam, kelompok masyarakat, modal sosial, modal sumber daya manusia, dll.) yang dapat berkontribusi terhadap pembangunan daerah. Penelitian IRE menunjukkan bahwa keputusan menyangkut penggunaan aset-aset ini dapat diambil oleh aktor setempat dan hanya memerlukan intervensi pejabat kabupaten yang berwenang apabila keputusan tersebut tidak dapat diambil di tingkat desa.
- **Partisipasi dalam pengambilan keputusan:** IRE mengadvokasikan agar UU Desa memperkuat peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD). BPD biasanya merupakan organisasi berbasis desa yang beranggotakan perwakilan dari populasi atau masyarakat desa ber-

10 UU ini mendeskripsikan dua macam tipe desa: desa dinas dan desa adat. Desa dinas adalah desa yang dibentuk berdasarkan pertimbangan geografis atau demografis. Sedangkan desa adat lebih berupa kumpulan orang yang berasal dari latar belakang budaya yang sama dan hidup di satu area tertentu. Desa adat di Indonesia memiliki banyak penamaan, termasuk di dalamnya ‘*nagari*’ di Sumatera Barat, ‘*gampong*’ di Aceh, ‘*desa adat*’ di Bali atau ‘*kampung*’ in Kalimantan dan Papua.

dasarkan wilayah, yang dipilih secara demokratis. UU Desa yang baru menyebutkan bahwa Kepala Desa harus berkonsultasi dengan BPD sebelum membuat keputusan apapun.

- **Masa jabatan lebih lama untuk Kepala Desa:** UU No. 5 Tahun 1979 menetapkan periode jabatan Kepala Desa adalah untuk delapan tahun, yang dapat diperpanjang selama satu periode. Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 mengurangi durasi tersebut menjadi enam tahun dengan kemungkinan satu periode tambahan. PPD (dan kemudian IRE) menyarankan untuk mengkonfirmasi masa jabatan enam tahun bagi kepala desa tersebut, dengan kemungkinan diperpanjang hingga maksimal dua periode tambahan. Rekomendasi ini, kini dicantumkan di dalam UU, berdasarkan pada pemikiran agar pejabat yang terpilih memiliki waktu lebih lama untuk mengatasi

permasalahan pembangunan di dalam komunitas mereka.

- **Pendanaan:** Alokasi dana ke desa merupakan isu yang paling memicu perdebatan selama masa pembahasan RUU di antara pemerintah dan DPR. Perjanjian yang tercantum dalam UU adalah di dalam APBN, harus ada 10% alokasi ke desa melalui Dana Transfer Daerah. Ini merupakan tambahan dari alokasi 10% dari APBD melalui ADD. Setiap desa kini menerima rata-rata sekitar Rp. 850 juta (sekitar 70.000 dollar AS) per tahun (Parlina dan Halim 2013).¹¹

Bagian berikutnya mencerminkan apa yang berkontribusi terhadap penyerapan bukti penelitian IRE ke dalam proses penyusunan UU Desa yang baru, serta menarik kesimpulan tentang arti hal tersebut bagi institusi penelitian kebijakan seperti IRE, dan juga mitra pembangunan yang mendukung upaya mereka mempengaruhi kebijakan.

11 Sebelum UU Desa diberlakukan, desa-desa telah menerima ADD, namun jumlahnya bervariasi dan tergantung pada diskresi pemerintah kabupaten/kota. Satu desa dapat menerima Rp. 25 juta (sekitar 2.000 dollar AS) saja tetapi desa lain, terutama yang berada di kabupaten yang relatif lebih makmur, dapat menerima hingga Rp. 150 juta (sekitar 12.500 dollar AS).

Kesimpulan dan Langkah Lanjutan

4

Cerita Perubahan ini telah menjabarkan proses yang berujung pada disahkannya UU Desa yang baru pada bulan Desember 2013. UU ini menjanjikan otonomi yang lebih besar bagi desa dalam mengambil keputusan. Cerita ini dikisahkan dari sudut pandang tertentu: kontribusi bukti penelitian (dan advokasi) dari IRE terhadap proses ini. Apa yang dapat kita pelajari dari hal tersebut?

Pertama, **kredibilitas merupakan hal yang penting**. IRE menjadi bagian dari pembahasan dan diskusi mengenai RUU Desa karena kredibilitas dan reputasinya, yang berasal dari catatan penelitiannya yang kuat, keterlibatan yang berkelanjutan di dalam perdebatan tentang isu-isu desa dan pembaruan, serta jaringan hubungan pribadi yang kuat dengan para pembuat kebijakan dan jaringan advokasi.

Kedua, **IRE bekerja secara politis demi mencapai tujuannya untuk mempengaruhi kebijakan** (Green, 2013). Mempengaruhi kebijakan melalui bukti penelitian memerlukan pemahaman konteks dan pemain yang ada serta strategi yang mengejar beberapa arah: IRE tidak hanya mengandalkan satu pendekatan untuk mempengaruhi kebijakan. Persamaan umum minimal di

antara pendekatan-pendekatan tersebut adalah mereka harus berdasar pada bukti penelitian yang berkualitas. Hal tersebut memberikan dasar yang kuat untuk melaksanakan berbagai kegiatan untuk mempengaruhi kebijakan dan meningkatkan kemungkinan rekanan pemerintah untuk menggunakan bukti penelitian tersebut.

Berbagai pendekatan yang diterapkan oleh IRE melibatkan kolaborasi dan penjalinan hubungan dengan PMD di Kemendagri dan Komisi II dan Pansus di DPR. Hubungan ini dapat terjalin karena ditunjang oleh hubungan pribadi yang baik antara staf IRE dan staf di PMD dan DPR, serta digunakannya bukti-bukti penelitian dari latihan pengumpulan informasi (*stocktaking*) yang dilaksanakan dengan ACCESS. IRE dan jaringan OMS yang bekerjasama dengan IRE mulai mendapatkan kepercayaan dari DPR, terutama dari pimpinan Pansus. Hubungan IRE dengan pimpinan Pansus membantu proses ini, begitu pula dengan akses terhadap jaringan dan kaitan yang diberikan oleh ACCESS, baik di tingkat sub-nasional maupun nasional. ACCESS, contohnya, menyelenggarakan pertemuan antara para kepala desa (dari kabupaten sasaran proyek) dan perwakilan DPR untuk berbagi beberapa cerita keberhasilan dan inisiatif dari desa-desa. IRE dan jaringannya

juga sering mengundang anggota Pansus ke diskusi publik, seminar, dan acara lain mengenai RUU Desa. Sebagai bukti bahwa kerjasama antara IRE dan DPR berjalan baik, Sutoro Eko, seorang peneliti dari IRE, ditunjuk sebagai Staf Ahli untuk Pansus. Keterlibatan IRE dengan jaringan advokasi juga membantu untuk menarik perhatian media nasional (seperti *Kompas* dan *Tempo*) dan membawa permasalahan serta saran-saran yang ada mengenai isi UU yang baru ini ke tingkat nasional.

Sebagai organisasi penelitian kebijakan, IRE sendiri tidak memiliki 'kekuatan' untuk memberikan tekanan langsung untuk mempercepat proses legislasi, seperti misalnya dalam pembahasan UU Desa. Untuk melakukan hal tersebut, IRE perlu secara aktif melibatkan pemain-pemain yang terlibat dalam penyusunan UU itu (misalnya PMD, Komisi II, Pansus), organisasi masyarakat sipil di tingkat akar rumput seperti Parade Nusantara dan PPDI, serta media massa seperti *Harian Kompas* dan *Tempo*. Semua pemeran ini bersama-sama berkontribusi dalam memberikan 'tekanan politik' dan mendorong proses legislatif agar maju lebih cepat.

Analisis pengetahuan hingga proses kebijakan, sebagaimana yang dijelaskan dalam Cerita Perubahan ini, sangat jarang (atau tidak pernah) berujung pada keterkaitan langsung antara satu penelitian tertentu atau satu pemeran tertentu dengan suatu perubahan dalam kebijakan atau legislasi (atribusi). Seringkali, karena kompleksitas dan lamanya pengambilan kebijakan dan proses legislasi, kita hanya bisa menjelaskan kontribusi relatif dari bukti penelitian. Ini bukanlah keterbatasan, melainkan kenyataan. IRE bukanlah satu-satunya organisasi yang mempengaruhi pembahasan UU Desa. Tapi apakah IRE membuat kontribusi penting? Ya!

Apa yang dikisahkan oleh Cerita Perubahan ini dalam kaitannya dengan program intervensi yang didanai oleh donor? ACCESS tidak hanya sangat terlibat dalam aksi-aksi yang dijelaskan dalam Cerita Perubahan ini, namun dengan bergerak di belakang layar, ACCESS juga mendukung IRE dalam dua bidang kunci. Pertama, dengan memberikan akses terhadap pengalaman dan pengetahuan dari intervensinya di kabupaten-kabupaten lokasi implementasi program. Hal ini membantu IRE untuk membangun suatu basis bukti yang menggarisbawahi strategi advokasi dan komunikasi untuk mempengaruhi kebijakan. Bidang kedua adalah akses di 16 kabupaten terhadap jaringan organisasi non-pemerintah dan pimpinan pemerintah daerah di tingkat lokal, serta hubungan langsung di tingkat nasional dengan perwakilan DPR. ACCESS telah memberikan dana untuk kegiatan penelitian IRE dan bertindak sebagai fasilitator yang memberikan akses terhadap pengetahuan dan jaringan. Peran ACCESS dalam cerita ini menunjukkan bahwa: 1) pemberdayaan masyarakat dan program pemerintahan daerah harus berinvestasi pada pendokumentasian dan komunikasi mengenai keberhasilan (dan kegagalan) dari intervensinya melalui pemantauan dan penelitian analitis; 2) program harus membuat pengetahuan dan pengalamannya tersedia bagi para peneliti serta aktor-aktor lainnya di pemerintahan; 3) program dapat membantu dengan menciptakan kolaborasi, membentuk jaringan dan memfasilitasi forum-forum untuk berbagi pengetahuan.

Disahkannya UU Desa pada Desember 2013 memicu banyak komentar di media sosial. Meskipun banyak kicauan yang menyambut UU baru ini sebagai langkah maju dalam proses desentralisasi dan demokratisasi di Inonesia, mereka juga memperingatkan bahwa UU ini hanyalah tahapan pencapaian kecil dalam proses yang jauh lebih

panjang. Jika UU ini tidak diberlakukan dan dilaksanakan, UU tersebut hanyalah sebuah legislasi tanpa memiliki dampak pada kehidupan masyarakat. Karena itu pekerjaan IRE dan organisasi masyarakat sipil lainnya yang terlibat dalam advokasi UU

tersebut belum berakhir disini. Mereka akan terus menghasilkan bukti penelitian yang akan membantu merumuskan peraturan-peraturan untuk melaksanakan UU itu. Bukti penelitian kini semakin sangat dibutuhkan.

Daftar Pustaka

- Booth, D. (2011) *'Aid, Institutions and Governance: What Have We Learned?'*, *Development Policy Review*, 29 (s1): s5-s26.
- Chandra, W., Nugraha, I., & Doaly, T. (2014). "Dua Sisi RUU Desa bagi Masyarakat Adat", 2 Januari. Diambil dari <http://www.mongabay.co.id/2014/01/02/dua-sisi-ruu-desa-bagi-masyarakat-adat/> pada 30 Januari 2014.
- Dwipayana, Ari (eds.) (2013). *Mutiara Perubahan: Inovasi dan Emansipasi Desa dari Indonesia Timur*. Yogyakarta: IRE.
- Eko, S. (2008). *'Masa Lalu, Masa Kini, dan Masa Depan Otonomi Desa'*. Working Paper. Yogyakarta: IRE.
- Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD). (2011). *RUU Desa*. Position Paper.
- Green, D. (2013). *'Thinking and Working politically: An Exciting New Aid Initiative'*, blog oleh *From Poverty to Power*, diambil dari <http://www.oxfamblogs.org/fp2p/?p=16730> pada 20 Januari 2014.
- Institute for Research and Empowerment (IRE). (2013a). *Emansipasi Desa dalam Penanggulangan Kemiskinan*. Policy Paper. Yogyakarta: IRE.
- Institute for Research and Empowerment (IRE). (2012). *Laporan Tahunan 2012: Mempengaruhi Kebijakan melalui Institusi Think Tank*. Yogyakarta: IRE.
- Institute for Research and Empowerment (IRE). (2013b). *"Secara substansi, RUU Desa sudah selesai"*, tersedia di <http://www.ireyogya.org/id/news/secara-substansi-ruu-desa-sudah-selesai-.html> diunduh pada 20 Januari 2014.
- Jakarta Post. (2013). *'Decentralization a dangerous burden for state budget'*. 25 November, tersedia di <http://www.thejakartapost.com/news/2013/11/25/decentralization-a-dangerous-burden-state-budget.html> diunduh pada 20 Januari 2014.
- Lensa Indonesia. (2013). *'Pengesahan RUU Desa Molor, PPDl tetap Tuntut jadi PNS'*, 31 Maret. Diunduh dari <http://www.lensaindonesia.com/2013/03/31/pengesahan-ruu-desa-molor-ppdi-tetap-tuntut-jadi-pns.html> pada 30 Januari 2014.
- Mariana, D. (2009). *'Inkonsistensi Regulasi dan Implementasi Kebijakan ADD: Studi Kasus, Kabupaten Banyuwangi'*. Working Paper. Yogyakarta: IRE.
- Parlina, I. dan Halim, H. (2013). *'New Village Law allows direct cash payment to villages'* dalam Jakarta Post, 19 Desember. Tersedia di: <http://www.thejakartapost.com/news/2013/12/19/new-law-allows-direct-cash-payment-villages.html> diunduh pada 25 Januari 2014.
- Suara Pembaruan. (2013). *'RUU Desa akan disahkan Desember 2013'*, 14 November. Tersedia di <http://www.suarapembaruan.com/politikdanhukum/ruu-des-a-kan-disahkan-desember-2013/44898> diunduh pada 25 Januari 2014.
- Sujito, A. (2013). *'Konteks dan Arah Pembaharuan Desa dalam Advokasi RUU Desa'*. Journal Mandatory, Vol. 10, No. 1, hal. 141-151.
- Young, J. (2008). *'Working with complexity: Impact of research on policy and practices'*, dalam *Capacity.org*, Issue 35, Desember, hal. 4-7. Diunduh dari http://www.capacity.org/capacity/export/sites/capacity/documents/journal-pdfs/CAP35_1108_RPP_ENG.pdf pada 20 Februari 2014.