

Volume 24, Nomor 1, Juni 2016

ISSN 2087-6955



JURNAL PEMBANGUNAN MASYARAKAT DAN DESA

JURNAL PEMBANGUNAN MASYARAKAT DAN DESA

Terbit dua kali setahun pada bulan Juni dan Desember. Berisi artikel ilmiah hasil pemikiran dan penelitian di bidang Pembangunan Masyarakat Desa, Ilmu Sosiatri, Ilmu Pemerintahan, dan Ilmu Komunikasi

Dewan Redaksi

Ketua:
Utami Sulistiana

Anggota:
Triyanto Purnomo Raharjo
Tri Daya Rini
Suryo Gunarso
Theodorus Wuryantono

Alamat Penyunting dan Tata Usaha: Redaksi Jurnal Pembangunan Masyarakat dan Desa, STPMD "APMD", Jl. Timoho No. 317, Telpn 561971, Fax: 515989 – Yogyakarta 55225.
Email: jpm�@apmd.ac.id

Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa, sejak Mei 2000 menerbitkan terbitan berkala ilmiah "Ganesha": Wacana Pembangunan Masyarakat. Untuk menyesuaikan diri dengan tuntutan zaman dan Instrumen Evaluasi untuk Akreditasi Berkala Ilmiah yang dikeluarkan oleh Ditbinlitabmas, Ditjen Dikti, Depdikbud Tahun 2001, STPMD "APMD" sejak Mei 2003, mengubah "Gane sha" tersebut menjadi JURNAL ILMU SOSIAL ALTERNATIF (JISA). Selanjutnya, berdasarkan hasil review pengajuan akreditasi jurnal tahun 2007 JURNAL ILMU SOSIAL ALTERNATIF (JISA) menjadi JURNAL PEMBANGUNAN MASYARAKAT DAN DESA dan berubah format menjadi A4.

Pedoman Penulisan Artikel untuk Jurnal Pembangunan Masyarakat dan Desa ada di halaman belakang.

Penjelasan Cover Depan (Gambar): Gambar globe dengan peta Indonesia di dalamnya menggambarkan posisi desa dalam hubungannya dengan wilayah nasional, regional dan global. Desa memiliki peran signifikan dan strategis sebagai soko guru kehidupan berbangsa dan bernegara dengan memegang teguh kearifan lokal. Penamaan jurnal menggunakan huruf menyerupai bambu untuk menggambarkan karakteristik kehidupan perdesaan Indonesia dan ketimuran. Warna hijau toska melambangkan perpaduan kehidupan agraris dan maritim. Tampilan sampul secara keseluruhan mengandung pengertian bahwa Jurnal Pembangunan Masyarakat dan Desa memiliki komitmen pada kehidupan perdesaan dan senantiasa berupaya memecahkan permasalahan-permasalahan yang ada di desa. Selain itu Jurnal mendorong peningkatan ketahanan, dan daya saing desa dalam era globalisasi.

Hubungan Eksekutif dan Legislatif di Daerah

Triyanto Purnomo Raharjo 1-12

Manajemen Risiko Bencana Erupsi Merapi Berbasis Komunitas
di Desa Kepuharjo, Kecamatan Cangkringan, Kabupaten Sleman
Daerah Istimewa Yogyakarta

Sumarjono 13-25

Kreativitas Kepala Desa Dalam Mewujudkan Kemandirian Desa

Hari Saptaning Tyas 26-35

Kreativitas dan Inovasi sebagai Akselerator Peningkatan Daya Saing UMKM

Edy Wahyudi 36-43

Pembaruan Ideologi, Tantangan bagi Pembaruan Desa di Era Globalisasi

Theodorus Wuryantono 44-53

Strategi Komunikasi Pemerintah Kabupaten Temanggung Menghadapi Konflik
Antara Petani Tembakau dengan Pemerintah Pusat

Tri Agus Susanto 54-64

Mengkaji Faktor Pendukung, Penghambat dan Solusi Revitalisasi Posyandu
Berbasis Masyarakat di Kota Yogyakarta

Dra. Widati Lic. rer. reg, Ir. Rini Dorojati, M.S 65-76

**SEKOLAH TINGGI****PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA “APMD”****Y O G Y A K A R T A**

Hubungan Eksekutif dan Legislatif di Daerah

Triyanto Purnomo Raharjo

Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD”

Jalan Timoho 317 Yogyakarta, 55225 Telp. 0274 561971

Email: tri_pr@yahoo.co.id

Abstract

The relationship between the local government and the legislative council in different areas may be categorized into three types: heavy executive, legislative heavy and checks and balances. Based on the Act, the relationship between executives and legislative council should be check and balances, or equal partners, as they control or supervise each other. In practice, however, it is not always the case because it usually depends on the constellation of political forces in each region. If the political parties supporting the local government dominate the legislative council, the executive has a stronger position. Conversely, if the head of the region is only supported by political parties with fewer seats in legislative council, the position of the head is weak. The relationship between local government and legislative council will be balanced and therefore they are equal partners when the political parties supporting regional heads have sufficient seats in legislative. The relationship between executive and legislative council is also determined by the behavior of legislators who sometimes demand extra services from the executive officers (Heads of SKPD). Ironically, the heads of SKPD often do not dare to resist the will or demands of the council members.

Keywords: *legislative dominance (legislative heavy), executive dominance (executive heavy), balanced relationship (checks and balances)*

Abstrak

Hubungan eksekutif dan DPRD di daerah-daerah menunjukkan bentuk yang berbeda-beda. Bentuk tersebut ada 3 (tiga), yaitu *executive heavy*, *legislative heavy* dan *check and balances*. Berdasarkan Undang-Undang seharusnya hubungan eksekutif dan DPRD berbentuk *check and balances*, atau sebagai mitra yang sejajar, saling mengontrol atau saling mengawasi. Tetapi dalam praktek sehari-hari ternyata hal tersebut tidak terjadi, tergantung pada konstelasi kekuatan politik di masing-masing daerah. Apabila partai politik pendukung kepala daerah mendominasi kursi di DPRD, maka eksekutif mempunyai posisi yang lebih kuat. Sebaliknya, apabila kepala daerah hanya didukung oleh partai politik yang jumlah kursi di DPRD sedikit, maka posisi kepala daerah lemah. Hubungan eksekutif dan DPRD akan seimbang dan sebagai mitra ketika partai politik pendukung kepala daerah memiliki kursi yang memadai di DPRD. Hubungan eksekutif dan DPRD juga ditentukan oleh perilaku anggota DPRD yang kadang memiliki kehendak untuk memperoleh pelayanan ekstra dari para pejabat eksekutif (Kepala-kepala SKPD). Ironisnya para Kepala SKPD tersebut sering tidak berani untuk menolak kehendak para anggota DPRD tersebut.

Kata Kunci: *dominasi legislative (legislative heavy), dominasi eksekutif (executive heavy), hubungan yang seimbang (checks and balances)*

Pendahuluan

Sebagai salah satu pilar demokrasi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai fungsi antara lain membuat peraturan (legislasi), fungsi keuangan dan fungsi pengawasan. Pada fungsi yang pertama, DPRD sebagai wakil rakyat harus memasukkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya dalam pasal-pasal peraturan yang dihasilkan. Dalam fungsi keuangan (*budgeter*), DPRD berwenang menentukan pemasukan dan pengeluaran uang dalam bentuk penetapan APBD. Dalam menjalankan fungsi pengawasan, DPRD dapat menggunakan berbagai hak yang dimilikinya, seperti hak bertanya, interpelasi, angket dan menyatakan pendapat (Lili Romli: 2007, xvi). Pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut akan dapat dipakai untuk menggambarkan bagaimana hubungan legislatif dengan eksekutif di suatu daerah. Kedua lembaga tersebut sama-sama dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) maupun pemilihan umum Legislatif (Pileg). Tingkat legitimasi kedua lembaga tersebut sama-sama kuat karena dipilih langsung oleh rakyat sehingga keduanya mempunyai posisi yang sama-sama kuat di hadapan rakyat. Oleh karena itu seharusnya keduanya merupakan mitra yang sejajar. Menurut undang-undang tentang pemerintahan daerah yang selama ini berlaku hubungan eksekutif–legislatif secara formal memang merupakan mitra yang sejajar. Prinsip *checks and balances* menunjukkan hal itu. *Checks* mengandung arti melakukan pengawasan atau kontrol, sedang *balances* mengandung arti keseimbangan. Jadi hubungan eksekutif–legislatif dalam posisi yang seimbang, tidak ada yang lebih tinggi dan lebih rendah. Dengan kata lain saling mengontrol. Namun dalam prakteknya hubungan eksekutif–legislatif di daerah belum tentu menunjukkan hubungan yang seimbang, sejajar dan bermitra.

Bila hubungan eksekutif–legislatif secara kelembagaan menurut undang-undang bermitra dan sejajar, tentunya demikian pula

hubungan antara anggota legislatif dengan eksekutif secara pribadi, tentunya demikian pula dengan para pejabat Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) maupun dengan kepala daerah yang seringkali terganggu akibat konstelasi kekuatan politik pasca pemilihan kepala daerah. Bentuk hubungan tersebut dalam tulisan ini disebut hubungan sehari-hari. Dalam praktek sehari-hari hubungan eksekutif–legislatif di daerah ternyata tidak menunjukkan keseimbangan, kesejajaran dan kemitraan. Sering terjadi eksekutif dalam posisi yang lemah karena harus melayani kehendak legislatif baik secara kelembagaan maupun perorangan. Secara kelembagaan, dinamika perimbangan kekuatan politik antara kepala daerah dan (DPRD) sangat menentukan bentuk hubungan antara legislatif–eksekutif. Secara perorangan, bentuk hubungan tersebut terlihat melalui pelayanan eksekutif terkait dengan kehendak para anggota legislatif. Kadang-kadang juga terjadi kehendak perorangan tersebut mengatasnamakan lembaga. Dalam hal ini para pejabat eksekutif merasa takut apabila tidak mengikuti atau mengabulkan kehendak anggota legislatif tersebut.

Tulisan ini akan membahas hubungan eksekutif–legislatif menurut undang-undang dan hubungan dalam praktek sehari-hari yang keduanya sama-sama hasil pilihan rakyat. Kasus-kasus yang menunjukkan hubungan yang tidak seimbang, sejajar dan bermitra antara keduanya. Koordinasi sistem feodal, di mana tanah adalah milik raja yang kemudian dibagi-bagikan kepada para bangsawan atau pejabat yang berjasa dan penduduk desa adalah tenaga kerja yang tunduk kepada penguasa feodal. Penetrasi kedua, datang dari kapitalisme primitif yang melahirkan sistem tanam paksa sejak awal abad ke-19, petani dipaksa untuk mengalihkan kegiatan taninya, dari menanam tanam an pangan, ke pekerjaan menanam tanaman perkebunan oleh perusahaan dagang internasional VOC. Penetrasi ke tiga, pada pasca kolonial, terutama pada masa Orde Baru yang

bersifat sentralistik, dominatif, hegemonik dan seragam (Madekhan Ali, 2007: 56).

Secara lebih detail dapat kita lihat bahwa pada masa pasca kolonial dan pasca kemerdekaan, desa kadang-kadang terpinggirkan tergantung dari peraturan tentang desa yang berlaku. Saat desa terpinggirkan sebenarnya ironis, karena sebenarnya justru desa mempunyai kontribusi signifikan terhadap bidang ekonomi dan politik. Reformasi agraria (di Jawa masa Orde Lama), program pembangunan, transmigrasi, keluarga berencana, ABRI masuk desa (AMD), dan intensifikasi pertanian, semuanya berlangsung di desa. Bahkan dalam pemilihan umum, para kandidat partai politik mengandalkan dukungan massa yang berasal dari rakyat desa. Gambaran tersebut sekaligus menunjukkan kecenderungan obyektivikasi desa oleh tekanan politik dan ekonomi yang umumnya berasal dari luar desa (Irine, ed, 2008, 23). Demikian pula Tip O'neil dalam Betty Sumarty (2007: xi) menyatakan bahwa:

"Politik di level lokal (desa, pen.) merupakan arena politik riil yang harus diperhatikan para politisi yang akan "bertarung" di tingkat nasional sekalipun, karena pada level lokal inilah seorang politisi dapat melihat secara langsung keinginan dan kebutuhan anggota masyarakat. Berdasarkan pengamatan terhadap keinginan dan kebutuhan masyarakat di level lokal inilah, politisi dapat menyusun agenda kampanye yang lebih berbasis pada kebutuhan masyarakat lokal." Dengan kata lain posisi desa sangat penting dalam pengelolaan negara secara keseluruhan, seperti digambarkan di atas, ketika kebutuhan dan keinginan masyarakat desa dapat terpenuhi, secara otomatis akan dapat memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat Indonesia seluruhnya. Untuk merealisasi keadaan tersebut seharusnya pengaturan tentang desa benar-benar diperhatikan agar dapat mengakomodasi keinginan dan kebutuhannya. Peraturan-peraturan yang pernah berlaku di Indonesia, sejak kemerdekaan hingga saat ini, jika diperhatikan ada kalanya desa kurang

mendapat perhatian. Peraturan yang selama ini pernah berlaku kadang-kadang memposisikan desa sebagai wilayah yang otonom atau mandiri, namun kadang-kadang posisinya sangat tergantung pada pemerintah pusat atau pemerintah di atasnya (supra desa). Ketika "pembangunan" dikumandangkan sebagai hajat raksasa bangsa ini pada masa Orde Baru, desa diperlakukan tidak lebih sebagai sasaran atau alamat dari berbagai proyek yang dirumuskan oleh pemerintah. Dibakukannya "pembangunan" sebagai tujuan bangsa telah memberikan justifikasi untuk memperlakukan desa sebagai instrumen untuk mencapai tujuan tersebut. Tatanan asli desa telah dirubah semauanya sendiri oleh Pemerintah melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku saat itu (Purwo Santoso, dalam Abdul Gaffar Karim, editor, 2003: 240). Sementara ikhtiar pembangunan yang diarahkan negara gagal karena mereka "tidak dibangun pada kekuatan masyarakat tradisional" (Rita Abrahamsen, 2004: 83).

Pada masa Orde Baru, ketika keunikan desa yang sangat kaya dengan keragaman telah diseragamkan melalui peraturan tentang desa, akibatnya desa sekedar menjadi entitas administrasi pemerintahan. Desa telah kehilangan jati dirinya sebagai institusi kemasyarakatan. Eksistensinya lebih terlihat sebagai unit pemerintahan, lebih tepatnya sebagai ujung terakhir jajaran birokrasi untuk menjangkau rakyat. Pemerintahan desa bahkan telah berperan sebagai instrumen pengendalian masyarakat. Setelah terjadi reformasi, desa mulai diberi peran dan diakui keberadaannya, seiring dengan kebijakan desentralisasi yang diberlakukan pada masa ini.

Tulisan ini akan menelusuri dinamika posisi dan peran desa melalui peraturan-peraturan tentang pemerintahan daerah dan desa yang pernah berlaku sejak kemerdekaan hingga saat ini. Kadang-kadang peraturan tentang pemerintah daerah dan desa digabung, dan kadang-kadang dipisah. Secara berturut-

turut peraturan tersebut adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah (KND) (Disahkan Tanggal 23 Nopember 1945). Walaupun undang-undang ini terutama mengatur kedudukan dan kekuasaan KND, namun undang-undang ini menetapkan adanya tiga jenis daerah, yaitu karesidenan, kota dan kabupaten yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dengan istilah "daerah besar dan kecil." Undang-undang ini tidak mengatur tentang desa, tetapi walaupun begitu undang-undang ini sebagai tonggak sejarah adanya tekad pemerintah Indonesia untuk mengatur daerah agar tidak terjadi sentralisasi kekuasaan. Tekad ini memberi peluang adanya pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah (Disahkan tanggal 10 Juli 1948). Menurut Pasal 1 ayat (1) undang-undang ini, daerah-daerah yang dapat mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu daerah otonom (biasa) dan daerah istimewa. Tiap-tiap jenis daerah tersebut dapat dibedakan dalam tiga tingkatan, yaitu propinsi, kabupaten/kota besar dan desa (kota kecil, marga, nagari, kampung, gampong, kuria dan sebagainya) yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Undang-undang ini mengakui adanya daerah istimewa seperti diatur dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di jaman sebelum Republik Indonesia (RI) mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa, dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan propinsi, kabupaten atau desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Menurut undang-undang ini, daerah istimewa adalah daerah yang mempunyai hak asal-usul dan di jaman sebelum RI mempunyai pemerintahan yang bersifat istimewa. Keistimewaan daerah istimewa ditandai dengan kepala dan wakil kepala daerahnya diangkat oleh Presiden RI dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum RI dan masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan serta mengingat adat-istiadat di daerah itu (Pasal 18 ayat (5)). Daerah tersebut akan diberi kedudukan yang setingkat dengan propinsi, kabupaten dan desa.

Undang-undang ini menunjukkan adanya pengakuan terhadap keberadaan desa yang telah ada sebelum RI ada, sehingga desa dipastikan sebagai suatu daerah yang mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dengan kata lain mempunyai otonomi sehingga menjadi daerah otonom. Desa mempunyai otonomi desa. Namun demikian hubungan antar tingkat dari masing-masing daerah sangat hirarkis karena adanya pengawasan (preventif dan represif) yang dilakukan secara berjenjang. Dalam menjalankan kekuasaan, suatu daerah berada di bawah pengawasan instansi di atasnya. Bagi propinsi pengawasan dilakukan presiden, sedang bagi tingkat-tingkat daerah lainnya, oleh daerah setingkat di atasnya, yaitu propinsi mengawasi kabupaten/kota besar di dalam lingkungan wilayahnya, dan kabupaten/kota besar mengawasi desa/kota kecil yang berada di bawahnya.

Keberadaan kepala daerah lebih ditentukan oleh pejabat di atasnya, Kepala Daerah propinsi diangkat oleh Presiden dari calon yang diajukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Kepala Daerah kabupaten (kota besar) diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari calon yang diajukan DPRD, Kepala Daerah Desa (kota kecil) diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi dari calon yang diajukan oleh DPRD Desa. (Pasal 18, ayat 1,2,3). Betapa besarnya pengakuan pemerintah pada waktu itu terhadap desa, karena terdapat istilah Kepala Daerah Desa, yang menunjukkan posisi dan fungsi desa sama dengan propinsi dan kabupaten (kota besar).

Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh yang berwajib (Presiden, Menteri Dalam Negeri dan Gubernur) atas usul DPRD yang bersangkutan. Namun sekalipun ada usul DPRD untuk diberhentikan, yang berwajib dapat mengambil keputusan lain (penjelasan angka 24). Menurut undang-undang ini, daerah otonom yang terbawah adalah desa, nagari, marga, kota kecil dan sebagainya. Ini berarti desa ditaruh dalam lingkungan pemerintahan yang modern tidak ditarik di luarnya, juga akan diusulkan supaya bimbingan terhadap daerah-daerah menurut undang-undang ini lebih diutamakan diadakan di desa. Atau dengan kata lain letak titik berat dalam memberi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah berada di desa (penjelasan nomor IV).

SIMPULAN

Dari uraian di atas, berkaitan dengan desa dapat dijelaskan empat hal:

1. Adanya sebutan Kepala Daerah Desa dan DPRD Desa, menunjukkan betapa kuatnya posisi desa (kota kecil) menurut undang-undang ini. Desa benar-benar sebagai daerah otonom sama dengan propinsi dan kabupaten (kota besar);
2. Keberadaan Kepala Daerah Desa lebih ditentukan oleh Gubernur, sehingga hirarki antar tingkat daerah sangat kuat, artinya daerah yang lebih rendah tergantung kepada daerah yang lebih tinggi;
3. Baik dalam pasal-pasalnya maupun dalam penjelasannya menunjukkan bahwa undang-undang ini menempatkan desa (nagari, marga, kampung, gampong, kota kecil dan sebagainya) sebagai daerah otonom yang mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, bahkan ditempatkan sebagai titik berat otonomi.
4. Masih mengakui keberadaan nagari, marga, kampung, gampong kuria dan sebagainya. Dengan kata lain tidak dilakukan penyeragaman sebutan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Disahkan Tanggal 17 Januari 1957). Undang-undang ini berlaku ketika Indonesia menggunakan Undang-Undang Dasar Sementara 1950, undang-undang ini masih sama dengan UU Nomor 22/1948. Misalnya, mengenai pembagian tingkat daerah, susunan pemerintah daerah, kedudukan kepala daerah dalam Dewan Pemerintah Daerah (DPD), syarat-syarat anggota DPRD, pembentukan DPD, sumber keuangan daerah dan sistem pengawasan terhadap daerah. Mengenai posisi desa The Liang Gie menyatakan: oleh karena pemerintahan berdasar pada masyarakat terbanyak, yakni masyarakat desa, maka dalam penyelenggaraan tata praja baru, unsur-unsur yang hidup dan ada dalam desa harus dibawa serta untuk menjadi sumber dan dasar otonomi yang modern (The Liang Gie, 1982, 51).

Namun demikian dalam penjelasan undang-undang ini dinyatakan bahwa kesatuan masyarakat yang paling bawah yang kita namakan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, bentuknya bermacam-macam (heterogen) di seluruh Indonesia. Di Jawa, namanya desa yang merupakan satu macam kesatuan masyarakat hukum yang tidak lagi terbagi dalam kesatuan-kesatuan masyarakat hukum bawahan dan

tidak pula desa itu merupakan bagian dari lain kesatuan masyarakat hukum menurut adat, sehingga desa itu berdiri tunggal; mempunyai daerah sendiri, rakyat sendiri, penguasa sendiri dan mungkin pula harta benda sendiri, sedangkan kesatuan adat yang berlaku di dalamnya homogen. Lain halnya dengan "Kuria" (di Tapanuli), dan "Nagari" (di Minangkabau) yang merupakan kesatuan masyarakat hukum adat dan mempunyai bentuk yang bertingkat. Kuria dan Nagari sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang tertinggi dan merupakan satu daerah, di dalamnya mempunyai sejumlah kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat bawahannya yang masing masing mempunyai sekumpulan rakyat sendiri, satu penguasa sendiri dan mungkin pula mempunyai daerah sendiri sebagai bagian dalam daerah Kuria dan Nagari tersebut (Penjelasan, ad 2).

Oleh karena itu, bagi tempat-tempat/daerah-daerah seperti itu sulit kita untuk menciptakan satu kesatuan otonomi dalam pengertian tingkat ketiga, sehingga sangat tidak bijaksana mengadakan/membentuk kesatuan otonomi secara bikin-bikinan saja tidak berdasarkan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang ada (Penjelasan, ad 2).

Walaupun desa (atau sebutan lainnya) diakui keberadaannya sebagai tingkat III namun pada waktu itu disadari, bahwa pada dasarnya pembentukan daerah tingkat III harus dilakukan dengan sangat hati-hati, karena daerah tersebut merupakan batu dasar pertama dari susunan negara sehingga harus diselenggarakan secara tepat, karena daerah itu bertalian dengan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang coraknya beraneka ragam, sulit untuk secara sembarangan dibentuk satu model. Oleh karena itu, dalam pembentukan daerah tingkat III pada dasarnya tidak akan dibentuk kesatuan-kesatuan otonomi secara sembarangan tanpa berdasarkan kesatuankesatuan masyarakat hukum yang telah ada di Indonesia, yaitu masyarakat hukum adat seperti, desa, kuria, nagari dan sebagainya (The Liang Gie, 1982, 58).

Jadi dalam undang-undang ini ditandai dengan adanya pengakuan terhadap keberadaan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum seperti desa, kuria, nagari, gampong, kampung dan sebagainya yang sangat heterogen, sehingga dalam pembentukan Daerah Tingkat III harus hati-hati.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang PokokPokok Pemerintahan Daerah (Disahkan tanggal 1 September 1965). Pada saat Undang-Undang ini berlaku, juga terdapat Undang-Undang tentang desa, sehingga pengaturannya dipisah. Undang-undang tentang desa akan dibahas pada bagian berikutnya.

Menurut Pasal 2 ayat (1) Undang- Undang ini, wilayah negara RI terbagi habis dalam daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun sebagai berikut:

- a. Propinsi dan atau Kotaraya sebagai Daerah Tingkat I;
- b. Kabupaten dan atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II;
- c. Kecamatan dan atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III.

Dalam hal Daerah Tingkat III, Pasal 4 ayat (1) menyatakan, sesuatu atau beberapa desa atau daerah yang setingkat dengan desa, dengan mengingat kehidupan masyarakat dan kemajuan perkembangan sosial ekonominya serta dengan memperhatikan peraturanperaturan hukum adat dan susunan asli yang masih hidup dan berlaku dapat dibentuk menjadi Daerah Tingkat III, dengan nama Kecamatan atau Kotapraja.

Kepala Daerah Tingkat III diangkat oleh Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri dari sedikit-dikitnya dua dan sebanyak banyaknya empat calon yang diajukan DPRD yang bersangkutan (Pasal 14 ayat 1). Sementara dalam Pasal 17 ayat 2, Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan karena sesuatu

keputusan DPRD, terkecuali apabila penguasa yang berhak mengangkat menghendakinya. Dua pasal tersebut menunjukkan bahwa daerah yang lebih rendah sangat tergantung kepada daerah yang lebih tinggi dan posisi Kepala Daerah sangat kuat berhadapan dengan DPRD.

Dalam penjelasan umum dinyatakan bahwa

... oleh karena Daerah Tingkat III merupakan tingkatan terendah yang nantinya akan harus menggantikan semua kesatuan masyarakat hukum, maka sejak semula dalam pembentukan Daerah Tingkat III itu sudah harus diperhitungkan unsur-unsur keaslian yang terdapat di bagian-bagian wilayah Indonesia baik dalam bentuk kehidupan kegotongroyongan maupun dalam pemerintahan dan bidang kebudayaan, sehingga dapat dikembangkan untuk menyempurnakan kepribadian nasional dari Negara Kesatuan RI (penjelasan umum UU No 18/65).

Dalam penjelasan umum UU ini juga menunjukkan kuatnya posisi Kepala Daerah dan ketergantungan daerah yang lebih rendah terhadap daerah yang lebih tinggi, yaitu bahwa untuk menjamin kelangsungan kesatuan negara serta adanya pimpinan nasional, maka perlu kedudukan Kepala Daerah diperkuat dan diberi fungsi yang penting sekali, bukan saja menjadi pusat daya upaya kegiatan pemerintah daerah yang bergerak di bidang urusan rumah tangga daerah, tetapi juga menjadi mata rantai yang kuat dalam organisasi pemerintah pusat, maka Kepala Daerah bukan saja merupakan pimpinan pemerintah daerah, tetapi juga merupakan alat pemerintah pusat dan sebagai orang kepercayaan Presiden. Kekuasaan yang besar dari pemerintah daerah yang lebih tinggi juga dapat dilihat dari adanya pengawasan yang diatur secara berjenjang dari atas ke tingkat yang lebih rendah.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965

Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja (Disahkan tanggal 1 September tahun 1965). Undang-Undang Nomor 19 tahun 1965 ini pengesahannya bersamaan dengan UU No 18 tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh wilayah RI. Undang-undang ini menunjukkan bahwa pada waktu itu pemerintah benar-benar memperhatikan keberadaan desa. Seperti tercantum dalam Pasal 1 yang menyatakan bahwa semua kesatuan masyarakat hukum yang telah ada dan memenuhi persyaratan dapat menjadi Desapraja. Hal tersebut dipertegas dalam penjelasan umum undang-undang ini yang menyatakan bahwa pemerintah tidak membentuk desapraja baru, melainkan mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada di seluruh Indonesia dengan pelbagai macam nama menjadi desapraja. Dalam hal ini, ternyata ada penyeragaman nama kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada seperti nagari, marga, kampung, gampong, kuria dan sebagainya menjadi desapraja, tetapi susunan organisasi pemerintahannya tetap disesuaikan dengan keadaan setempat, jadi hanya namanya saja yang diseragamkan dalam penjelasan umum angka 32 menyatakan bahwa masa peralihan dari kesatuan masyarakat hukum menjadi desapraja, diharapkan selesai dalam jangka waktu 2 tahun. Jadi masa peralihan diharapkan selesai pada tanggal 1 September 1967.

Dalam Pasal 63 ayat 1, diatur peningkatan desapraja menjadi Daerah Tingkat III. Berdasarkan penilaian pemerintah Daerah Tingkat II, kemudian mengajukan saran kepada Kepala Daerah Tingkat I bahwa suatu desapraja telah masak/siap untuk dijadikan Daerah Tingkat III, maka Kepala Daerah Tingkat I mengajukan saran kepada Menteri Dalam Negeri agar meningkatkan desapraja tersebut menjadi Daerah Tingkat III.

Dalam penjelasan undang-undang ini dinyatakan bahwa peningkatan semua desapraja menjadi Daerah Tingkat III diharapkan selesai dalam jangka waktu 2 tahun terhitung sejak berakhirnya masa peralihan desapraja. Jadi diharapkan pada tanggal 1 September 1969 sudah terbentuk Daerah Tingkat III di seluruh wilayah RI. Namun Pasal 63 ayat (2) menyatakan dimungkinkannya pembentukan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum langsung sebagai Daerah Tingkat III tanpa melalui bentuk peralihan desapraja. Gabungan beberapa kesatuan masyarakat hukum, oleh Pemerintah Daerah Tingkat I dapat diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri agar dibentuk sebagai Daerah Tingkat III.

Menurut Pasal 7, alat-alat kelengkapan desapraja terdiri: Kepala Desapraja, Badan Musyawarah Desapraja, Pamong Desapraja, Panitera Desapraja, Petugas Desapraja dan Badan Pertimbangan Desapraja. Kepala Desapraja tidak dapat diberhentikan oleh Badan Musyawarah Desapraja (Bamusdes). Kepala Desapraja karena jabatannya menjadi Ketua Bamusdes. Bamusdes dipilih langsung oleh penduduk desapraja. Dalam hal ini nampak bahwa Kepala Desapraja mempunyai posisi yang kuat, karena merangkap sebagai Ketua Bamusdes dan tidak dapat diberhentikan oleh Bamusdes, apalagi bila dalam sidang Bamusdes tidak terdapat kata mufakat, maka keputusan terakhir diserahkan kepada Ketua Bamusdes (Pasal 24)

Berdasarkan tiga undang-undang yang telah diuraikan di atas (UU No 22/48, UU Nomor 1/57 dan UU Nomor 18/65, semuanya membagi wilayah RI menjadi tiga tingkatan, menurut Muhammad Hatta, apabila susunan autonomi terlalu banyak lapisnya, maka kekuasaan mengurus terlalu banyak tersangkut di atas dan sedikit yang sampai ke bawah. Dalam ketentuan yang semacam ini sudah dapat diduga bahwa titik berat dari pada autonomi itu akan terletak pada Propinsi. Dalam keadaan semacam ini autonomi kabupaten bisa terjepit,

autonomi desa tidak akan hidup. Lambat laun orang di daerah memandang Propinsi itu sebagai suatu konsentrasi kekuasaan yang begitu hebat, sehingga berbagai bagiannya ingin menjadi propinsi tersendiri (Dalam The Liang Gie, 1982, 131132).

Hatta menolak adanya tingkatan daerah otonom yang terlalu banyak, karena menurutnya daerah yang terendah akan paling menderita karena otonominya telah habis di tingkat atasnya. Dengan kata lain otonomi desa akan mati.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pemerintahan di Daerah (Disahkan tanggal 23 Juli 1974) dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa (Disahkan Tanggal 1 Desember 1979) Sebelum UU Nomor 5/74 dan UU Nomor 5/79 berlaku, pengaturan tentang desa dijadikan satu undang-undang dengan pengaturan pemerintah daerah, kecuali Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 mengatur tentang desapraja. Sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa berlaku, Undang undang yang pernah berlaku di Indonesia tetap mengakui keanekaragaman masyarakat hukum setingkat desa yang ada di Indonesia. Namun berdasarkan Pasal 35 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1979, Desa atau yang disebut dengan nama lainnya yang setingkat dengan desa yang sudah ada pada saat mulai berlakunya undang-undang ini dinyatakan sebagai Desa (dengan nama maupun struktur organisasinya diseragamkan). Jadi, nagari, kampung, marga, gampong, kuria dan sebagainya diubah dan diseragamkan namanya menjadi desa. Dalam Penjelasan Umum nomor 4 dinyatakan bahwa keadaan pemerintahan desa sekarang ini adalah sebagai akibat pewarisan dari Undang-undang lama yang pernah ada, yang mengatur desa, yaitu *Inlandsche Gemeente Ordonantie* yang berlaku untuk Jawa dan

Madura, dan *Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten* yang berlaku untuk di luar Jawa dan Madura. Peraturan perundang-undangan di atas tidak mengatur pemerintahan Desa secara seragam dan kurang memberikan dorongan kepada masyarakatnya untuk tumbuh ke arah kemajuan yang dinamis. Akibatnya Desa dan pemerintahan Desa yang ada sekarang ini bentuk dan coraknya masih beraneka ragam, masing-masing daerah memiliki ciri-cirinya sendiri yang kadang-kadang merupakan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif guna peningkatan taraf hidup masyarakatnya. Dalam Penjelasan Umum nomor 4 tersebut jelas menunjukkan jalan pikiran yang ada pada waktu itu bahwa kalau Desa tidak diatur secara seragam akan menimbulkan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif guna peningkatan taraf hidup masyarakatnya. Pada hal penyeragaman inilah justru awal dari kehancuran kesatuan masyarakat hukum, adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan yang telah ada sebelum undang-undang ini berlaku. Kesatuan masyarakat hukum yang telah mempunyai struktur pemerintahan khas masing-masing sesuai adat istiadat yang berlaku, diubah dan diseragamkan dengan struktur pemerintahan yang sesuai dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Akibatnya pemimpin yang menduduki jabatan berdasar adat-istiadat tergusur oleh pemimpin yang keberadaannya diatur berdasar UU No 5/1979.

Desa dalam undang-undang ini didefinisikan sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam NKRI. Dalam penjelasan umum nomor 7 dinyatakan bahwa hak menyelenggarakan rumah tangganya ini bukanlah hak otonomi sebagaimana di maksudkan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang

Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Di sinilah ketidakjelasan posisi atau kedudukan desa dalam hubungannya dengan pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia. Artinya desa diberi hak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri tetapi bukan otonomi seperti otonomi daerah. Bila bukan otonomi seperti otonomi daerah, seperti apakah otonomi di desa? Ternyata dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan desa selama berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1979 ini, walaupun dinyatakan bahwa desa mempunyai hak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri (otonomi), tetapi dalam prakteknya desa sangat tergantung kepada pemerintah supra desa, baik kecamatan maupun kabupaten (Daerah Tingkat II). Dalam definisi desa tersebut juga menunjukkan bahwa desa adalah bawahan camat. Beberapa pasal semakin menunjukkan posisi camat yang sangat dominan, seperti pasal 10 ayat (2), yang berbunyi: Dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajiban Kepala Desa (a) bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui Camat, (b) memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Lembaga Musyawarah Desa. Demikian pula pasal pasal lainnya, seperti pasal 15 ayat (2) yang menyatakan bahwa Sekretaris Desa diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/ Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II setelah mendengar pertimbangan Camat. Pada Pasal 15 ayat (4), dan Pasal 16 ayat (3) juga menunjukkan peran Camat dalam mengangkat dan memberhentikan Kepala Urusan dan Kepala Dusun.

Menurut Pasal 3 ayat (1), pemerintah desa terdiri atas Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Masa jabatan kepala desa adalah 8 tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan (Pasal 7). LMD adalah lembaga permusyawaratan/permufakatan yang keanggotaannya terdiri atas kepala kepala dusun, pimpinan lembaga-lembaga kemasyarakatan dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan (Pasal 17, ayat 1). Kepala desa karena jabatannya menjadi

ketua LMD, sekretaris desa karena jabatannya menjadi sekretaris LMD (Pasal 17 ayat 2). Dalam prakteknya kepala desa tetap mendominasi hubungannya dengan LMD, walaupun kepala desa berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada LMD (Pasal 10, ayat 2), namun keterangan tersebut sebenarnya tidak ada konsekuensi apapun.

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Disahkan Tanggal 4 Mei 1999). Berbeda dengan UU Nomor 5 tahun 1979, undang-undang ini tetap mengakui keanekaragaman desa, seperti terlihat dalam definisi desa, yaitu desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam Sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah kabupaten (Pasal 1 huruf o). Dengan demikian desa menurut undang-undang ini tetap diakui susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa, sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa dalam UU ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat (Penjelasan Umum). Desa tidak lagi ditempatkan pada posisi sebagai kepanjangan tangan negara, khususnya sebagai pemerintahan terendah di bawah camat.

Undang-undang ini tidak mengatur adanya hirarki antar tingkatan daerah, sehingga tidak ada hubungan hirarki antara Propinsi dengan Kabupaten. Hal tersebut juga terjadi pada desa, artinya tidak ada hubungan hirarki antara desa dengan Kecamatan. Dalam keadaan demikian sebenarnya memberi peluang bagi desa untuk benar-benar otonom. Desa bukan lagi bawahan Camat.

Di desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) yang merupakan pemerintahan desa (Pasal 94). Masa jabatan kepala desa paling lama 10 tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan (Pasal 96). Masa jabatan ini tergantung pada sosial budaya setempat. Dalam melaksanakan tugas dan kewajiban, kepala desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD (Pasal 102 huruf a). Anggota BPD dipilih dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi syarat (Pasal 105 ayat 3). Dalam hubungan ini posisi BPD sangat kuat karena Kepala Desa harus bertanggungjawab kepadanya. Posisi seperti itu kadang-kadang di beberapa desa justru menimbulkan konflik antara BPD dengan Kepala Desa.

Pembentukan desa dapat dilakukan melalui Peraturan Daerah mengenai desa yang wajib mengakui dan menghormati hak asal-usul dan adat istiadat desa (Pasal 111, ayat 2). Pemerintah kabupaten dan atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah desa menjadi wilayah permukiman, industri dan jasa, wajib mengikutsertakan pemerin tah desa dan BPD dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya (Pasal 110). Dalam hal ini menunjukkan posisi yang kuat dari pemerintah desa dan BPD.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Disahkan tanggal 15 Oktober 2004). Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 (UU No 32/2004) tampaknya tidak mau mengulang konflik kepala desa dengan Badan Perwakilan Desa, dengan cara menggantikan demokrasi perwakilan dengan demokrasi permusyawaratan. Badan Perwakilan Desa diganti dengan Badan Permusyawaratan Desa (Bamusdes) yang anggotanya terdiri dari ketua RT, dusun, tetua adat, pemuka masyarakat dan lainlain berdasarkan permusyawaratan, bukan melalui pemilihan. Kepala desa tidak lagi bertanggungjawab kepada rakyat melalui Bamusdes, melainkan bertanggungjawab

kepada bupati melalui camat. Seperti halnya kepala daerah, kepala desa akan lebih loyal ke atas, sekaligus tidak perlu akuntabel dan responsif kepada rakyat.

Undang-undang No 32/2004 menegaskan adanya hirarki kekuasaan (pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan) untuk mengatur pola hubungan antar susunan pemerintahan. Penegasan hirarki berarti level pemerintahan yang lebih atas mempunyai kewenangan untuk mengontrol dan bahkan "menghukum" level pemerintahan di bawahnya. Seperti diatur dalam Pasal 222 ayat (3) yang menyatakan, bahwa Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota. Demikian pula ayat (4) menyatakan bahwa Bupati dan Walikota dalam pembinaan dan pengawasan dapat melimpahkan kepada Camat. Hal ini menyebabkan posisi Camat menjadi kuat ketika berhubungan dengan desa.

Pemindahan akuntabilitas ke atas inilah yang banyak orang mengatakan bahwa UU Nomor 32/2004 merupakan proses resentralisasi dibandingkan UU Nomor 22/1999 serta mereduksi prinsip *subsidiarity*. Prinsip *subsidiarity* mengajarkan adanya lokalisasi pengambilan keputusan, penggunaan kewenangan, akuntabilitas, maupun penyelesaian masalah (Sutoro Eko dalam Widodo Triputro dan Supardal, Editor 2005, 252).

Menurut Sutoro Eko UU Nomor 32/2004 juga mengakibatkan munculnya birokratisasi desa yang terlihat dari pengisian Sekretaris Desa oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS). Selama ini Sekdes direkrut secara lokal, serta bertanggung jawab secara tunggal kepada kepala desa. Ketika Sekdes PNS, maka dia akan mempunyai tanggung jawab dan loyalitas ganda, yaitu kepada kepala desa dan kepada birokrasi pembina PNS di atas desa. Birokratisasi ini bisa membawa pamong desa ke arah birokrasi yang lebih kompleks dan menjauhkan pamong desa dari rakyatnya serta mengubah orientasi pengabdian Sekdes. Di sisi lain, Sekdes PNS juga akan membuat kecemburuan sosial di kalangan perangkat desa

yang lain, bahkan bagi kepala desa sendiri. Kalau kecemburuan sosial ini terjadi, maka efektivitas pelayanan administrasi akan terdistorsi secara serius (Sutro Eko, Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Depan Otonomi Desa ([http://www.ireyogya.org/sutoro/village autonomy.pdf](http://www.ireyogya.org/sutoro/village%20autonomy.pdf), hala man 5354 diunduh tanggal 17/3/2011 pukul 21.00)

Simpulan

Sejak UU No 1 Tahun 1945 sampai dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 ditetapkan, sebenarnya dalam kenyataannya tidak dapat dilaksanakan karena situasi politik saat itu yang tidak memungkinkan, sehingga tidak menimbulkan dampak apapun. Setelah UU Nomor 5 Tahun 1979 diberlakukan, mulai saat itulah dampak yang luar biasa dialami oleh desa, "Abih Tandeh" (habis semua) istilah yang digunakan Yan do Zakaria. Di antaranya penyeragaman nama "desa", tergusurnya pemimpin adat oleh pemimpin "negara", hubungan hirarkis yang menempatkan desa sangat tergantung pada supra desa, posisi kepala desa yang sangat kuat sebagai "penguasa tunggal" dan keberadaan otonomi desa yang tidak sama dengan otonomi daerah. Hal-hal tersebut sangat dirasakan terutama oleh "desa" di luar Jawa, sehingga menyebabkan eksistensi desa yang kehidupan adat istiadatnya masih kuat menjadi hancur karena intervensi pengaturan berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1979 tersebut.

Setelah UU Nomor 22/99 berlaku, sebenarnya posisi desa menguat kembali, karena ada dua lembaga di desa yang melakukan hubungan berdasarkan *check and balances*, yaitu Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa yang keduanya dipilih secara langsung oleh rakyat desa yang bersangkutan. Kedua lembaga tersebut samasama mempunyai legitimasi langsung dari rakyat. Setelah undang-undang tersebut diganti dengan UU Nomor 32/2004, keadaan hirarkis muncul kembali. Pertanggungjawaban Kepala Desa diberikan kepada Bupati melalui Camat bukan kepada Badan Permusyawaratan Desa.

Daftar Pustaka

- Abdul Gaffar Karim, Editor. 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Pustaka Pelajar.
- Betty Sumarty. 2007. *Revitalisasi Peran Ninik Mamak Dalam Pemerintahan Nagari*. Yogyakarta: Laboraturium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM.
- Eko, Sutoro 2011. Village Autonomy. http://www.ireyogya.org/sutoro/village_autonomy.pdf, diunduh 17/3/2011.
- Irine Hiraswati Gayatri. 2008. *Runtuhnya Gampong di Aceh, Studi Masyarakat Desa yang Bergejolak*. Yogyakarta: Pustaka PelajarP2P LIPI.
- Koentjaraningrat. 1984. *Masyarakat Desa di Indonesia*. Jakarta: LPFE.
- Madekhan Ali. 2007. *Orang Desa Anak Tiri Perubahan*. Malang: Averrous Press.
- Rita Abrahamsen. 2004. *Sudut Gelap Kemajuan, Relasi Kuasa Dalam Wacana Pembangunan*. Yogyakarta: Lafadl Pustaka.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984, *Desa*, PN. Jakarta: Balai Pustaka.
- The Liang Gie, 1982, *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, Yogyakarta: Super Sukses.
- Triputro, Widodo dan Supardal, Editor, 2005, *Pembaharuan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: APMD Press.

Manajemen Risiko Bencana Erupsi Merapi Berbasis Komunitas di Desa Kepuharjo, Kecamatan Cangkringan, Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta

Sumarjono

Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD”

Jln. Timoho 317 Yogyakarta

E-mail: marjono@apmd.ac.id

Abstract

The eruption of Mount Merapi is a threat to the residents living in the disaster-prone areas (DPA). To reduce the disaster risk, the local communities living in the disaster-prone areas need to be empowered through disaster risk education so that they have the ability to implement disaster risk management independently. This study aims to find out whether the communities living on the slope of mount Merapi have the ability to independently implement the disaster risk management in case Mt. Merapi erupts. This study adopted a descriptive qualitative research method. The data were collected through observation, documentation and interview. The source of data was nine key informants: councilors, public figures and members of the Social Communication Channels Organizations (SKSB). They represent the stakeholders who have the experience in the implementation of the risk management of eruption disaster. Data analysis results show that Kepuharjo village communities have the ability to implement risk management of Merapi eruption. The indicators include their achievement in the disaster mitigation activities, their preparedness and ability to perform early warning coordinated by Social Communication Systems Organization (SKSB) that the number of victims can successfully be minimized.

Keyword: *disaster risk management, community-based*

Abstrak

Erupsi Gunung Merapi merupakan ancaman setiap saat bagi penduduk yang bermukim di Kawasan Rawan Bencana (KRB). Untuk mengurangi risiko ancaman bencana, komunitas setempat menduduki tempat yang penting, karena merupakan subyek, obyek sekaligus sasaran utama upaya pengurangan risiko bencana. Karena itu, penting bagi komunitas yang tinggal di KRB memiliki kemampuan melaksanakan manajemen risiko bencana secara mandiri. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab apakah komunitas di seputar lereng Merapi memiliki kemampuan melaksanakan manajemen risiko pra bencana erupsi Merapi secara mandiri. Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, studi dokumentasi dan wawancara. Sumber data adalah para informan kunci yang berjumlah 9 orang meliputi Perangkat Desa, Tokoh Masyarakat dan Pengurus Saluran Komunikasi Sosial Bersama (SKSB). Mereka ini mewakili stakeholders dalam melaksanakan manajemen risiko pra bencana erupsi yang telah dialaminya. Berdasarkan hasil kajian, komunitas Desa Kepuharjo telah memiliki kemampuan melaksanakan manajemen risiko pra bencana erupsi gunung Merapi. Hal ini dibuktikan dengan keberhasilannya dalam kegiatan mitigasi bencana pada kegiatan pra bencana yang meliputi peringatan dini, pencegahan, kesiapsiagaan, serta kesiagaan yang dikelola oleh organisasi SKSB. Melalui SKSB komunitas Kepuharjo dapat berhasil melakukan manajemen risiko pra bencana berbasis komunitas yang dibuktikan dengan kemampuannya meminimalkan jumlah korban jiwa.

Keyword: *Manajemen risiko bencana, berbasis komunitas*

Pendahuluan

Sepanjang bulan Oktober dan Nopember 2010, gunung Merapi meletus. Kejadian ini memaksa ribuan orang yang berada di lereng Gunung Merapi melakukan pengungsian. Awan panas dari letusan Merapi ini menjalar melewati desa-desa, menewaskan 386 jiwa (BNPB, BAPPENAS, 2011:2). Bulan-bulan tersebut, media massa sibuk menayangkan gambar barak pengungsian yang penuh sesak, rumah sakit yang penuh dengan korban, ribuan orang yang kehilangan mata pencaharian, banyak rumah yang hancur, banyak gedung sekolah maupun fasilitas umum lainnya yang rusak karena erupsi Merapi, usaha-usaha lokal banyak yang menderita kerugian sebagai dampak langsung dari erupsi Merapi, hutan-hutan di lereng Merapi banyak yang hangus terbakar awan panas.

Gambaran mengenai dampak erupsi Merapi seperti ini, perlu ditanggapi untuk memahami risiko yang dihadapi komunitas di seputar lereng Merapi. Bencana erupsi Merapi bisa terjadi di setiap saat dan kadang muncul tanpa ada peringatan dini, oleh sebab itu sangat penting bagi komunitas di sekitar lereng Merapi memiliki kemampuan untuk bersiap-siaga setiap saat terhadap bahaya bencana, guna mengantisipasi dan berusaha mengurangi risiko bencana yang terjadi. Dalam menangani bencana, kini Indonesia telah memiliki Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana (RAN-PRB). Pengurangan risiko bencana tersebut mencakup tiga hal penting, yaitu: (1) Penanganan bencana tidak lagi berfokus pada aspek tanggap darurat tetapi lebih pada keseluruhan manajemen risiko; (2) Perlindungan masyarakat dari ancaman bencana oleh pemerintah merupakan wujud pemenuhan hak asasi rakyat dan bukan semata-mata karena kewajiban pemerintah; (3) Penanganan bencana bukan lagi menjadi tanggung jawab pemerintah tetapi menjadi urusan bersama masyarakat (Bappenas, 2006). Atas tiga hal penting tersebut di atas, dalam

rangka menunjang dan memperkuat daya dukung komunitas setempat, upaya-upaya pengurangan risiko bencana menggunakan dan memberdayakan sumber daya setempat, maka masyarakat atau komunitas lokal menduduki tempat penting, karena masyarakat merupakan subyek, obyek sekaligus sasaran utama upaya pengurangan risiko bencana. Rencana aksi ini dilakukan dengan mengadopsi dan memperhatikan kearifan lokal dan pengetahuan tradisional yang ada dan berkembang dalam masyarakat. Kedua aspek ini merupakan faktor penentu dalam keberhasilan upaya pengurangan risiko bencana, mengingat banyaknya tradisi penanganan bencana yang telah ada dan berkembang di masyarakat. Sebagai subyek, masyarakat diharapkan dapat aktif dalam upaya pengurangan risiko bencana secara langsung. Karena itu, untuk menghadapi ancaman bencana yang beragam dan semakin tinggi intensitasnya saat ini, maka penting bagi komunitas memiliki kemampuan melaksanakan manajemen risiko bencana secara mandiri. Manajemen risiko bencana ini dimaksudkan agar komunitas memiliki kemampuan: mengurangi ancaman, mengurangi kerentanan dan menangani ancaman. Pengalaman telah menunjukkan bahwa para anggota masyarakat merupakan pihak pertama yang merespon dan sekaligus menjadi korban saat terjadinya bencana. Berdasarkan pengamatan selama ini, dalam penanganan bencana, lebih banyak masyarakat melakukan kegiatan pada pasca bencana (*post event*) berupa *emergency response* dan *recovery* daripada kegiatan sebelum bencana yang berupa *disaster reduction/mitigation* dan *disaster preparedness* (Tagana Banten 2010). Perhatian terhadap kegiatan sebelum bencana sering diabaikan oleh masyarakat, pada hal kegiatan ini apabila dapat dilakukan dapat mereduksi potensi bahaya/kerugian yang mungkin timbul ketika terjadi bencana.

Secara umum kegiatan manajemen risiko bencana dapat dibagi dalam kedalam tiga kegiatan utama, yaitu: (1) Kegiatan pra bencana

yang mencakup kegiatan pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, serta peringatan dini; (2) Kegiatan saat terjadi bencana yang mencakup kegiatan tanggap darurat untuk meringankan penderitaan sementara, seperti kegiatan *search and rescue* (SAR), bantuan darurat dan pengungsian; (3) Kegiatan pasca bencana yang mencakup kegiatan pemulihan, rehabilitasi, dan rekonstruksi (Tagana Banten 2010). Kegiatan pada tahap pra bencana sangatlah penting, karena apa yang sudah dipersiapkan pada tahap ini merupakan modal dalam menghadapi bencana terutama untuk meminimalkan risiko bencana. Kegiatan saat terjadi bencana yang dilakukan segera adalah menanggulangi dampak yang ditimbulkan, terutama berupa penyelamatan korban dan harta benda, evakuasi dan pengungsian. Kegiatan pada tahap pasca bencana, terjadi proses perbaikan kondisi masyarakat yang terkena bencana, dengan memfungsikan kembali prasarana dan sarana pada keadaan semula. Pada tahap ini yang perlu diperhatikan adalah bahwa rehabilitasi dan rekonstruksi yang akan dilaksanakan harus memenuhi kaidah-kaidah kebencanaan serta tidak hanya melakukan rehabilitasi fisik saja, tetapi juga perlu diperhatikan juga rehabilitasi psikis yang terjadi seperti ketakutan, trauma atau depresi. Dalam konteks kemampuan komunitas dalam manajemen risiko bencana, dalam kajian ini dapat dilakukan melalui analisis risiko bencana yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi kemampuan komunitas dalam mengelola risiko bencana yang terjadi. Oleh karena itu, penelitian ini ingin mengetahui kemampuan komunitas di seputar lereng Merapi dalam melaksanakan manajemen risiko bencana khususnya kemampuan komunitas pada kegiatan pra bencana.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Subyek penelitian adalah informan kunci yang dianggap mampu mewakili *stakeholders*. Informan kunci diambil

dari individu yang mengetahui/memahami secara mendalam tentang komunitasnya dalam melaksanakan manajemen risiko bencana erupsi Merapi yang telah terjadi yaitu: Kepala Desa, Sekretaris Desa, Ketua Paguyuban Saluran Komunikasi Sosial Bersama (SKSB), Sekretaris SKSB, anggota SKSB, Kepala Dukuh, Sesepuh Desa. Jumlah keseluruhan informan 9 orang dan teknik pengambilan informan dilakukan dengan teknik *sampling purposive*. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui: studi dokumentasi, observasi non partisipan dan wawancara mendalam. Teknik analisis data dilakukan dengan metode induktif interpretatif, sampai memungkinkan untuk diambil kesimpulan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Desa Kepuharjo merupakan salah satu wilayah Kecamatan Cangkringan, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta. Wilayah ini mengalami kerusakan paling parah akibat bencana erupsi Merapi tahun 2010. Kondisi lingkungannya luluh lantak terkena guguran awan panas, sarana prasarana dan fasilitas umum serta fasilitas sosial banyak mengalami kerusakan. Untuk sementara, kantor desa, puskesmas dan sekolah-sekolah pada saat itu, terpaksa harus dipindahkan ke daerah-daerah yang lebih aman. Menurut catatan Pemerintah Kabupaten Sleman (tahun 2010), ketinggian wilayah Kepuharjo berada pada 600-1200 m dari permukaan air laut, curah hujan rata-rata 2500 mm/tahun, serta suhu rata-rata per tahun 16 - 17° C. Wilayah desa Kepuharjo dilalui Sungai Gendol yang berhulu dari puncak Merapi dan mengalir sampai di wilayah Desa Glagaharjo.

Secara umum warga Desa Kepuharjo hidup dari sektor penambangan galian C, industri rumah tangga, pertanian, peternakan, pariwisata, dan sebagian kecil wiraswasta dan PNS. Di Sektor pariwisata, desa ini memiliki keindahan dan suasana perdesaan yang sangat asri. Wilayah ini menyajikan berbagai daya

tarik wisata alam perdesaan khas lereng Gunung Merapi. Dari gardu pandang, dapat dilihat keelokan Gunung Merapi. Dengan potensi alam yang dimilikinya, desa ini mempunyai keunikan dan keindahan alam yang mempesona. Banyak kegiatan wisata yang disajikan desa ini, seperti: jelajah alam, *out bond*, jelajah desa, *tracking* dan lain lain. Daya pikat lain dari desa ini adalah keramahan penduduk, tradisi masyarakat serta aktivitas pekerjaan mereka sebagai petani dan pemerah susu menambah keunggulan desa wisata ini.

Desa Kepuharjo (tahun 2010) terdapat empat dusun yang letaknya berdekatan dengan puncak Gunung Merapi yakni Dusun Kaliadem berjarak 3 km, Dusun Jambu 4,5 km, Dusun Petung 4-5 km, dan Dusun Kopeng 5-6 km. Di empat dusun itu tinggal sekitar 800 jiwa. Wilayah ini Kawasan Rawan Bencana III (KRB. III), dan wilayah ini tidak boleh untuk hunian warga. Kemampuan manajemen risiko bencana yang berbasis komunitas di desa Kepuharjo dari hasil kajian lapangan, khususnya pada kegiatan pra bencana yang meliputi kegiatan peringatan dini, kesiapsiagaan dan kesiagaan dalam usaha mitigasi, adalah sebagai berikut.

Kegiatan Komunitas Pada Manajemen Risiko Pra Bencana Dapat Digambarkan Sebagai Berikut:

Kantor berita "ANTARA News" Yogyakarta (24 Oktober 2010), sebelum terjadi Merapi meletus, telah memberitakan pernyataan Kepala Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (PVMBG), bahwa erupsi Merapi tahun 2010 merupakan bencana terburuk Merapi sejak 1870. Saat ini sebanyak 32 desa dengan jumlah penduduk lebih dari 70.000 jiwa direkomendasikan harus mengungsi karena berada dalam zona berbahaya. Saat ini Gunung Merapi dalam kondisi krisis, selain ditandai dengan letusan eksplosif jarak luncur awan panas terjauh mencapai 11,5 Kilometer di Kali Bebeng dan di tempat lain jarak luncur awan panas mencapai 11 Km di Kali Putih, 10

km di Kali Boyong dan 9,5 Km di Kali Gendol. Awan panas yang keluar dari puncak Merapi juga sudah mencapai ketinggian lebih dari 10 km. Kejadian tersebut baru dialami sejak dari catatan sejarah 1870-an. Karena umumnya bahaya bencana dapat terjadi dengan sedikit peringatan, maka sangat penting bersiapsiagaan terhadap bahaya bencana untuk mengurangi risiko dampaknya. Peringatan dini sebagaimana yang digambarkan tersebut direspon oleh komunitas Kepuharjo, dengan dikoordinasi oleh Paguyuban SKSB dan segenap elemen-elemen desa bahu-membahu melakukan pengungsian ke barak-barak yang sudah tersedia, maupun ada yang ke rumah rumah sanak saudara yang lokasinya lebih aman. Peringatan dini tersebut terbukti, dua hari kemudian Merapi meletus, yaitu pada tanggal 26 Oktober 2010 dan letusannya berlanjut secara besar-besaran pada tanggal 5 Nopember 2010. Letusan Gunung Merapi menimbulkan bencana yang sangat dahsyat bagi desa-desa di lereng Merapi, tak terkecuali Desa Kepuharjo yang wilayahnya paling dekat dengan puncak Merapi (5 km). Wilayah desa ini mengalami kerusakan fisik paling parah, hampir 80 % wilayahnya luluh lantak terbakar oleh awan panas. Rumah-rumah penduduk, pekarangan, perkebunan, persawahan dan harta benda, semua terkubur material lahar panas. Korban jiwa di seputar wilayah lereng Merapi mencapai 386 jiwa meninggal dunia. Namun demikian, warga Desa Kepuharjo hanya terdapat korban jiwa meninggal 5 orang. Dari aspek jumlah korban jiwa, masyarakat desa Kepuharjo dikatakan berhasil dalam melaksanakan manajemen risiko pra bencana berbasis komunitas. Sebagai KRB III, komunitas Desa Kepuharjo telah memiliki kesadaran terhadap ancaman bahaya Merapi yang sewaktu-waktu meletus bisa mengancam keselamatan penduduk. Kesadaran masyarakat ini merupakan modal dalam melakukan kesiapsiagaan menghadapi bencana. Jika masyarakat telah memiliki kesadaran untuk melakukan kesiapsiagaan, maka kesiapsiagaan

masyarakat ini dapat mereduksi potensi bahaya maupun kerugian yang mungkin timbul ketika terjadi bencana erupsi Merapi. Komunitas Kepuharjo memiliki kesadaran terhadap KRB dan ancaman bahaya Merapi diperoleh dari sosialisasi petugas Pos PGM dan instansi Badan Penyelidikan dan Pengembangan Teknologi Kegunungapian (BPPTK).

Kesiapsiagaan komunitas Kepuharjo juga dilakukan dengan mencari informasi lewat media lain, yaitu siaran TV yang menyiarkan perkembangan Merapi dari sumber resmi, yaitu dari pihak Pos PGM. Kesadaran masyarakat tentang pengetahuan ancaman bencana Merapi, dan tingkat kesediaan menerima informasi dari instansi resmi yang memiliki kewenangan tentang mitigasi bencana ke Gunungapian adalah baik. Keadaan ini akan berpengaruh terhadap tindakan melakukan kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi bencana. Kesiapsiagaan yang terbentuk ini akan berdampak positif terhadap usaha memperkecil risiko bencana, terutama dalam mereduksi potensi bahaya maupun kerugian yang mungkin timbul ketika terjadi bencana erupsi Merapi. Tingkat kesadaran masyarakat tentang ancaman datangnya bencana Merapi pada kegiatan pra bencana, dan faktor keberhasilan dalam melaksanakan mitigasi juga dipengaruhi oleh kemampuan masyarakat dalam melaksanakan peringatan dini. Tanda peringatan dini status Merapi dikategorikan ke dalam 3 (tiga) status, yaitu waspada, siaga dan awas. Jika Merapi dalam status waspada, apalagi statusnya awas, maka ini mengindikasikan akan datang ancaman atau akan terjadi erupsi/letusan.

Keadaan seperti ini, oleh petugas Pos PGM dikomunikasikan kepada warga masyarakat melalui tanda bunyi sirine. Jika ada suara sirine, maka warga harus mengungsi, dan tanda-tanda ini sangat ditaati oleh masyarakat. Tingkat pengetahuan dan kesadaran masyarakat akan ancaman bahaya Merapi, dan tingkat pengetahuan dan pemahaman masyarakat tentang KRB sudah terbentuk dalam masyarakat, juga diperoleh

melalui pengalaman empiris selama ini. Di samping memiliki kemampuan dan kesadaran menghadapi risiko bencana, kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana, warga masyarakat juga sangat mempercayai informasi tentang keadaan status Merapi dari sumber resmi, yakni instansi BPPTK atau petugas Pos PGM. Pemahaman masyarakat tentang wilayahnya sebagai KRB; kesadaran masyarakat menerima informasi dari sumber resmi; pengetahuan masyarakat dan kesadarannya menerima peringatan dini; serta kapasitas kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi risiko bencana, adalah hasil pembelajaran yang diberikan oleh berbagai pihak. Proses pembelajaran antara lain melalui kegiatan penyuluhan maupun pelatihan-pelatihan. Kapasitas komunitas juga terbentuk melalui proses empirik, yaitu pengalamannya merasakan dampak Merapi saat erupsi, seperti yang pernah mereka alami saat Merapi meletus tahun 2006. Pengalaman menghadapi risiko bencana Merapi ini termasuk salah satu faktor yang mendorong kesadaran komunitas desa Kepuharjo dalam usahanya memperkuat kapasitas manajemen risiko bencana Merapi.

Kemampuan Masyarakat Dalam Mengantisipasi Ancaman dan Menangani Ancaman Bencana

Kesiapan dan kemampuan masyarakat dalam upaya penanggulangan bencana, dan kegiatan mengurangi risiko bencana penting untuk dilakukan kajian. Kajian ini berguna untuk menganalisis peran dan partisipasi *stakeholders*, baik pada tahap kegiatan mengurangi ancaman dari suatu bencana maupun upaya meminimalkan risiko bencana.

Kajian risiko bencana dilakukan untuk memahami komunitas dalam menghadapi bencana terutama kapasitas yang dimiliki dalam antisipasi bencana dan kemampuannya dalam menangani ancaman. Penguatan kapasitas menangani ancaman merupakan upaya untuk memampukan masyarakat dalam mengembangkan strategi penanggulangannya,

memahami sumberdaya yang tersedia dan digunakan dalam masyarakat untuk mengurangi risiko akibat terjadinya bencana. Kajian ini merupakan langkah penting dalam memilih strategi pengurangan risiko dan penguatan komunitas. Merupakan suatu kesalahan bila kesiapan dan kemampuan masyarakat dalam menangani risiko ancaman bencana diabaikan, karena hanya akan berpeluang meningkatkan kerentanan mereka. Penguatan kapasitas masyarakat dalam mengantisipasi/kesiapan dan Peningkatan kapasitas Masyarakat menangani ancaman bencana yang selama ini dilakukan adalah dengan pelatihan.

Pelatihan-pelatihan manajemen risiko bencana antara lain antisipasi ancaman dan peningkatan kemampuan menangani ancaman. Pelatihan-pelatihan mitigasi bencana erupsi Merapi dilakukan oleh berbagai pihak, sebagaimana yang telah diungkapkan para narasumber (Kepala Desa, Ketua SKSB dan Para Tokoh Desa), dalam kajian ini dapat dimaknai sebagai sebuah proses pemberdayaan komunitas. Pelatihan-pelatihan itu dimaksudkan agar komunitas berlatih menghadapi dan mengatasi bencana dengan fokus kegiatan peningkatan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat sangat penting, karena masyarakat dapat belajar memperkuat kapasitas dalam melakukan: kajian, perencanaan, pengorganisasian kelompok swadaya masyarakat, serta kemampuan masyarakat dalam keterlibatan dan aksi yang dilakukan dari berbagai pemangku kepentingan, terutama dalam menanggulangi bencana sebelum terjadi, saat terjadi dan sesudah terjadi bencana.

Tujuan pelatihan agar komunitas mampu melaksanakan manajemen risiko bencana. Dengan kemampuan komunitas melaksanakan manajemen risiko, maka masyarakat telah memiliki kapasitas dalam mengurangi risiko bencana, maupun memulihkan diri dari dampak bencana tanpa ketergantungan dari pihak luar.

Pengurangan Risiko Bencana melalui pelatihan-pelatihan, juga dapat diartikan sebagai

sebuah proses pemberdayaan komunitas. Sebagai proses pemberdayaan, maka masyarakat diharapkan memiliki kapasitas menghadapi bencana serta mampu mengatasi bencana secara partisipatif. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat secara partisipatif, terutama pada kegiatan kajian, perencanaan, pengorganisasian kelompok swadaya masyarakat serta pelibatan dan aksi dari berbagai pemangku kepentingan, dalam menanggulangi pra bencana, saat terjadi maupun sesudah terjadi bencana, merupakan bentuk keberdayaan masyarakat dalam pelaksanaan manajemen risiko bencana.

Penguatan kapasitas masyarakat dalam menangani ancaman bencana yang dilakukan melalui pelatihan tersebut menghasilkan keberdayaan masyarakat dalam pelaksanaan manajemen risiko bencana.

Dari makna tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pelatihan-pelatihan yang selama ini dilaksanakan adalah sebagai sebuah proses pemberdayaan komunitas dalam pengurangan risiko bencana, yang tujuannya agar komunitas mampu mengelola risiko, mengurangi, maupun memulihkan diri dari dampak bencana tanpa ketergantungan dari pihak luar. Dari analisis ini maka maknanya adalah bahwa masyarakat desa Kepuharjo mampu melaksanakan manajemen risiko pra bencana terutama upaya penanggulangan bencana yang berbasis pada komunitasnya.

Apabila masyarakat berdaya maka masyarakat akan memiliki kesiapsiagaan dalam mengantisipasi ancaman yang kemungkinan akan terjadi. Kemampuan masyarakat dalam mengantisipasi dapat dideskripsikan sebagai berikut.

Bencana letusan Merapi, disamping berdampak pada kerusakan lingkungan, juga berakibat terjadinya banyak korban manusia yang meninggal. Jumlah korban jiwa akibat letusan Merapi tahun 2010, jumlahnya keseluruhannya 301 jiwa. Jumlah tersebut berasal dari desa-desa di Kecamatan

Cangkringan, dan khususnya korban yang berasal dari desa Kepuharjo menurut pernyataan Kepala Desa yang dibenarkan oleh Ketua SKSB hanya 5 (lima) orang.

Letak desa Kepuharjo dari puncak Merapi adalah dekat, yaitu 5 km. Saat Merapi meletus pada tanggal 5 Nopember 2010, daya luncur awan panas Merapi mampu menjangkau 20 km, sehingga wilayah yang lebih jauh dari puncak, seperti Glagaharjo, Wukirharjo dan Argomulyo juga terkena terjangan awan panas. Dampak letusan Merapi terhadap desa Kepuharjo berakibat 80% wilayahnya luluh lantak terbakar oleh awan panas. Sedang korban jiwa berjumlah 5 (lima) orang. Jika dibandingkan dengan desa-desa lain yang letak wilayahnya lebih jauh dari desa Kepuharjo maupun dari puncak Merapi (seperti: desa Glagaharjo, Wukirsari, Argomulya), korban jiwa dari masing-masing desa tersebut jauh lebih banyak jika dibandingkan korban dari Desa Kepuharjo.

Korban letusan Gunung Merapi tanggal 5 Nopember 2010, di desa Kepuharjo sebagaimana digambarkan seperti tersebut di atas, dibenarkan oleh dua narasumber yaitu Kepala Desa dan Ketua SKSB, sebagaimana yang diungkapkan kepada penulis sebagai berikut:

Kepuh dibandingkan desa-desa lainnya, lebih siap menghadapi bencana Merapi, korban manusia 5 (lima) orang dari 301 korban jiwa keseluruhan di Kecamatan Cangkringan. Menurutnya, korban dari Kepuharjo adalah penderita penyakit stroke dan orang sakit ingatan yang tidak bersedia untuk diungsikan. Informasi dari dua narasumber ini menggambarkan, bahwa komunitas Kepuharjo sebelum terjadi bencana, dalam menghadapi ancaman letusan Merapi, telah memiliki kesiapsiagaan dan kesiagaan yang baik. Dalam pelaksanaan mitigasi bencana, khususnya kesiapsiagaan ancaman bencana sebagai upaya mengurangi risiko bencana, adalah bagaimana menekan korban jiwa manusia yang sekecil-kecilnya.

Dari pernyataan dua narasumber tersebut, desa Kepuharjo bisa dikatakan telah berhasil menekan angka atau jumlah korban jiwa manusia. Padahal, bila dilihat dari kerusakan lingkungan fisik, Kepuharjo adalah wilayah yang paling parah kerusakan lingkungannya. Keadaan ini dapat disimpulkan, bahwa komunitas atau warga masyarakat desa Kepuharjo memiliki kemampuan kesiapsiagaan saat pra bencana, adalah baik. Ini dapat ditunjukkan dengan jumlah korban jiwa yang relatif sedikit.

Keberhasilan tindakan memperkecil jumlah korban jiwa, tidak bisa dipisahkan dari proses pendidikan, pengalaman dan kesadaran yang dilakukan oleh warga masyarakatnya selama ini. Proses-proses tersebut juga tidak bisa dilepaskan dari peran yang telah dilakukan dari berbagai pihak, yaitu: Pemerintah, Swasta, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Perguruan Tinggi, serta komunitas Kepuharjo sendiri.

Kegiatan-kegiatan pra bencana sebagai bagian dari manajemen risiko bencana seperti: pendidikan peningkatan kesadaran bencana, pelatihan penanggulangan bencana, membangun sistem sosial tanggap bencana adalah sangat penting dan memiliki nilai strategis dalam menangani kebencanaan, yang berguna untuk mengantisipasi dampak bencana yang ditimbulkan.

Kemampuan Masyarakat Membangun Sistem Sosial yang Tanggap Terhadap Ancaman Bencana

Gambaran tentang pemahaman dan kesadaran masyarakat terhadap ancaman bencana, kapasitas masyarakat dalam mengantisipasi ancaman dan menangani ancaman bencana, serta partisipasi masyarakat dan keberdayaan masyarakat dalam manajemen risiko, menentukan keberhasilan manajemen risiko bencana. Namun demikian kesanggupan masyarakat membangun sistem sosial yang tanggap terhadap bencana, juga merupakan salah satu faktor penting yang menentukan

keberhasilan masyarakat dalam pelaksanaan manajemen risiko bencana erupsi Merapi tahun 2010.

Kesanggupan Komunitas Kepuharjo dalam membangun sistem sosial yang tanggap terhadap ancaman bahaya diwujudkan dengan mitigasi bencana yang dilaksanakan secara mandiri dan swadaya masyarakat yaitu dengan membentuk organisasi SKSB. Menurut Ketua dan Sekretaris SKSB serta Kepala Desa, secara empirik SKSB didirikan sebagai bentuk kesadaran warga masyarakat terhadap kemandiriannya dalam menghadapi risiko bencana. Masyarakat mempunyai kesadaran, bahwa dalam menghadapi bencana tidak sepenuhnya menggantungkan pihak luar. Warga masyarakat menyadari bahwa warga masyarakat adalah yang paling awal akan menghadapi ancaman, masyarakat mengerti dan paham bahwa masyarakat sendirilah yang pertama-tama yang akan menerima dampak bencana. Latar belakang pendirian SKSB adalah saat terjadi letusan Gunung Merapi pada tahun 2006. Pada saat itu banyak relawan dari luar desa Kepuharjo. Penilaian warga terhadap para relawan dari luar ini kurang memuaskan dalam membantu evakuasi warga saat terjadi erupsi. Para relawan ini kurang profesional. Mereka kurang memiliki pengetahuan dan pengalaman terhadap karakter Gunung Merapi saat dalam status siaga, apalagi kalau dalam status awas. Pada saat mereka melakukan pemantauan puncak Merapi sebagai kegiatan peringatan dini dan kesiapsiagaan, para relawan melakukan tindakan konyol, saat kejadian erupsi mereka malah lari tunggang langgang meninggalkan warga. Mestinya mereka harus melakukan pertolongan kepada warga. Mobil-mobil yang dipersiapkan oleh pemerintah untuk sarana evakuasi warga, malahan dipakai sendiri untuk menjauh dari luncuran awan panas.

Menurut Ketua dan Sekretaris SKSB, Organisasi SKSB berdiri pada tanggal 11 Juli 2006 yakni setelah Merapi meletus tahun itu. SKSB didirikan oleh para pemuda

Kepuharjo. Pendirian SKSB bertempat di barak pengungsian. Inisiator pendirian SKSB adalah Karang Taruna desa Kepuharjo. Elemen-elemen pemuda Kepuharjo bergabung dalam wadah organisasi SKSB. Awal berdiri anggotanya meliputi wilayah Kepuharjo saja. Namun setelah pasca Merapi meletus tahun 2010, desa Wukirsari, dan Argomulyo bergabung. Namun saat ini (tahun 2011) SKSB anggotanya semakin meluas, sepanjang wilayah yang dilewati aliran sungai Opak dan sungai Gendol.

Tujuan SKSB didirikan adalah untuk membantu pemerintah dan warga masyarakat dalam menghadapi ancaman bencana Merapi. Kegiatan pokok SKSB pada awal berdiri adalah mengawasi situasi puncak Merapi (saat erupsi untuk deteksi guguran awan panas dan guguran material; situasi puncak sedang hujan untuk deteksi banjir lahar dingin); menjaga wilayah desa terhadap ancaman Merapi; serta melakukan *Search and Rescue* (SAR) jika wilayahnya terjadi bencana.

Sifat keanggotaan SKSB sukarela. Kesukarelaan dilandasi oleh jiwa pengabdian kepada warga masyarakat tanpa pamrih. Alat kelengkapan para anggota dalam menjalankan tugas-tugasnya terutama dalam menyebarkan luaskan informasi adalah *Handy Talky* (HT). Pengadaan alat ini ditanggung secara mandiri oleh masing-masing anggota. Iuran dilakukan setiap bulan sekali. Besarnya iuran bulanan sebesar Rp. 10.000,-. Jadi organisasi ini mengutamakan keswadayaan anggotanya. Adapun mengenai peralatan baku saluran komunikasi, yaitu repiter dan kelengkapannya, seperti: pemancar, komputer, dan peralatan lainnya. Keberadaan organisasi SKSB sejak dibentuk telah banyak berperan dalam melaksanakan mitigasi bencana erupsi Merapi. Peran yang dilakukan adalah mengantisipasi dampak primer maupun sekunder letusan Gunung Merapi. Saat erupsi Merapi mengeluarkan awan panas, awan panas ini merupakan bahaya primer. Muatan panas berupa padatan, cairan dan gas tinggi (di atas 500°C) ini akan menghanguskan semua apa

saja yang dilaluinya. Muntahan dan jatuhan langsung yang berupa batu dan abu vulkanik, juga guguran lava pijar dan awan panas merupakan bahaya primer. Sedang bahaya sekunder merupakan bahaya tidak langsung. Jika di puncak Merapi terjadi hujan, lahar dingin meluncur dan menutup semua apa saja yang dilewatinya.

Dari informasi para tokoh masyarakat Kepuharjo, memberikan gambaran bahwa masyarakat telah memiliki kemampuan melaksanakan manajemen risiko bencana yang berbasis komunitas. Penanggulangan bencana berbasis komunitas yang dilakukan oleh anggota masyarakat telah secara terorganisir dengan baik pada saat sebelum terjadi bencana. Mereka telah memiliki kapasitas dengan menggunakan sumber daya yang mereka miliki secara semaksimal untuk mengantisipasi, mengurangi, dan menghindari dari dampak bencana. Warga masyarakat yang bergabung dalam SKSB, telah memiliki kesiapsiagaan dan kesiapan yang baik dalam mengantisipasi kejadian bencana. Hal ini ditunjukkan dengan keberadaan SKSB yang berfungsi dan berperan dalam melaksanakan manajemen risiko terhadap ancaman erupsi Merapi.

Keadaan ini juga menggambarkan bahwa pengetahuan dan kesadaran masyarakat akan arti dan pentingnya penanggulangan bencana yang berbasis komunitas. Di samping itu, tindakan masyarakat dengan membentuk organisasi SKSB juga menggambarkan, bahwa masyarakat telah mempunyai kesadaran tinggi dalam melakukan mitigasi bencana secara mandiri. Mereka sadar bahwa masyarakat sendirilah yang pertama tama menghadapi bencana, dan mereka sendiri yang akan menjadi korban bila terjadi bencana, mereka sendirilah yang harus menerima risiko akibat bencana. Oleh karena itu, gambaran ini dapat dirumuskan, bahwa masyarakat adalah pihak pertama yang langsung berhadapan dengan ancaman bencana. Karena itu kesiapsiagaan masyarakat sangat menentukan besar

kecilnya dampak bencana yang akan dihadapi masyarakatnya. Kesimpulannya adalah bahwa masyarakat adalah pelaku penting untuk mengurangi kerentanan dengan meningkatkan kemampuan diri dalam menangani bencana, seperti yang telah dilakukan oleh warga masyarakat Kepuharjo melalui wadah organisasi SKSB. Kegiatan mitigasi bencana oleh SKSB, adalah melakukan pengamatan langsung situasi puncak Merapi maupun menggali sumber informasi dari petugas Pos PGM perihal perkembangan Merapi. Hasil pemantauan maupun informasi yang diterima dari Pos PGM, disalurkan kepada warga masyarakat melalui alat komunikasi HT. Informasi ini merupakan peringatan dini terhadap ancaman bencana erupsi Merapi sebagai bahaya primer. Pemantauan oleh SKSB pada puncak Merapi di musim penghujan untuk mengetahui situasi puncak Merapi. Jika di puncak Merapi terjadi hujan deras, maka sepanjang aliran sungai yang hulunya dari puncak Merapi, akan terjadi banjir lahar dingin. Aliran lahar dingin membahayakan bagi para penambang pasir, maupun warga masyarakat yang tinggal di sepanjang bantaran sungai. Selain itu SKSB juga berperan dalam menjaga lingkungan dusun masing masing sebagai upaya mengamankan kampung dari bahaya Merapi. Dari seluruh gambaran tentang kesiapsiagaan komunitas dalam menghadapi risiko bencana, terutama pada saat pra bencana yang berupa pengetahuan dan kesadaran KRB, yakni dengan: (1) kesadaran masyarakat membuat sistem pemantauan ancaman dengan cara membuat sistem peringatan dini; (2) kesanggupan masyarakat menerima informasi sebagai peringatan dini yang bersumber dari instansi yang berwenang yang ditunjukkan oleh masyarakat dengan kemampuan membuat sistem penyebaran peringatan ancaman; (3) kemampuan masyarakat dalam membangun sistem sosial yang tanggap terhadap ancaman bahaya dengan membentuk organisasi berbasis komunitas yaitu SKSB yang berperan

dalam melaksanakan manajemen risiko bencana. Gambaran tersebut dapat dimaknai bahwa komunitas Kepuharjo telah memiliki kemampuan melaksanakan manajemen risiko pra bencana erupsi Merapi dengan berbasis komunitas dengan baik. Makna tersebut diperkuat dengan pendapat Luis Coirolo, dkk (1999) pada Pertemuan Tahunan Bank Dunia/IMF 1999, bahwa analog dari Manajemen Risiko Bencana Berbasis Komunitas khususnya pada kegiatan pra bencana terutama kemampuan masyarakat dalam membangun sistem sosial yang tanggap terhadap ancaman bencana yaitu dengan mendirikan SKSB, merupakan sebuah pendekatan untuk mengurangi risiko bencana melalui upaya meningkatkan tindakan kolektif oleh komunitas dan memasukkan mereka dalam pengendalian intervensi manajemen risiko bencana dengan membuat tenaga penggerak Organisasi Berbasis Komunitas (*Community Based Organization/CBOs*). Jadi dapat disimpulkan bahwa keberadaan SKSB, merupakan wadah tindakan kolektif masyarakat dalam pengendalian manajemen risiko bencana ancaman Merapi. Melalui berbagai pengetahuan, kesadaran, kesiapsiagaan, serta kemampuan merancang mitigasi bencana yang dilakukan oleh SKSB, adalah sangat berguna untuk memperkecil risiko yang dihadapi masyarakat jika terjadi ancaman bahaya erupsi. Dengan gambaran tersebut di atas, maka manajemen risiko bencana berbasis komunitas yang termanifestasikan oleh keberadaan organisasi SKSB, bagi masyarakat dan pemerintah desa Kepuharjo, merupakan suatu hal yang sangat efektif dalam menghadapi secara langsung tantangan-tantangan ancaman bencana yang dihadapi oleh masyarakat. Dengan meningkatkan pendekatan *participatory* komunitas, manajemen risiko bencana dapat memberikan kesempatan kepada masyarakat yang terkena bencana dalam menyampaikan aspirasi. Keberadaan SKSB dapat membantu pembuatan-pembuatan keputusan yang terdesentralisir dan

mengalihkan tanggung jawab penyelenggaraan pelayanan kepada tingkat lokal.

Simpulan dan Saran

A. Simpulan

Manajemen risiko berbasis komunitas merupakan sebuah pendekatan untuk mengurangi risiko bencana melalui upaya meningkatkan tindakan kolektif oleh komunitas, dan mengikutsertakan komunitas dalam pengendalian dan intervensi manajemen risiko bencana dengan tenaga penggerak organisasi komunitas atau CBOS (*community based organizations*). *Community Based Organizations* ini di komunitas desa Kepuharjo berbentuk organisasi yang diberi nama Paguyuban SKSB. Bencana Erupsi Gunung Merapi yang terjadi pada tahun 2010, merupakan bencana erupsi yang terdasyat di antara periode seratusan tahun sebelumnya. Erupsi Merapi mengakibatkan wilayah Desa Kepuharjo Kecamatan Cangkringan menjadi luluh lantak. Di antara wilayah desa-desa di Kecamatan Cangkringan, yang terparah kena dampak erupsi Merapi adalah wilayah Desa Kepuharjo. Adapun mengenai jumlah korban jiwa terdapat 5 (lima) orang. Jumlah ini jika dibandingkan dengan korban jiwa se Kecamatan Cangkringan yang berjumlah 301 jiwa, dapat dikatakan korban jiwa di Desa Kepuharjo adalah yang terkecil. Jumlah korban jiwa yang terkecil ini membuktikan bahwa mitigasi pra bencana yang dilaksanakan oleh komunitas desa Kepuharjo dikatakan berhasil. Keberhasilan ini tidak lepas dari faktor kemampuan komunitasnya dalam melaksanakan manajemen risiko pra bencana erupsi Merapi. Dari hasil kajian dan pembahasan, maka dapat disimpulkan, bahwa manajemen risiko bencana erupsi merapi dengan berbasis komunitas desa Kepuharjo, dapat dikatakan berhasil. Keberhasilan komunitas melaksanakan manajemen risiko bencana erupsi Merapi tersebut dipengaruhi

oleh faktor kemampuan komunitas desa Kepuharjo. Kemampuan-kemampuan tersebut adalah:

Pertama adalah tingkat kemampuan masyarakat Desa Kepuharjo dalam melaksanakan mitigasi pra bencana erupsi Merapi. Tingkat kemampuan komunitas tersebut meliputi: a) kemampuan komunitas dalam mengantisipasi ancaman dan kemampuan menangani ancaman bencana. Kemampuan komunitas ini terbentuk karena tingkat pengetahuan dan kesadaran tentang ancaman bencana Merapi dipahami dengan baik. Di samping hal tersebut kemampuan komunitas juga didukung oleh kesediaan komunitas menerima informasi tentang ancaman bencana Gunung Merapi yang dipahami dengan baik pula; b) kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi bencana yang diwujudkan dalam melaksanakan peringatan dini yakni dengan mematuhi tanda-tanda aktivitas Merapi tidak normal yang informasinya bersumber dari Petugas Pos PGM. Atas kesiapsiagaan yang terbentuk dalam komunitas ini, maka berdampak positif terhadap usaha memperkecil risiko bencana, terutama dalam mereduksi potensi bahaya maupun kerugian yang timbul ketika terjadi bencana erupsi Merapi; c) kemampuan masyarakat dalam membangun sistem sosial yang tanggap terhadap ancaman bencana secara mandiri yaitu dengan membentuk organisasi Paguyuban SKSB. Organisasi ini didirikan sebagai bentuk kesadaran komunitas dalam menghadapi risiko bencana secara mandiri. Prinsip tersebut terbangun karena ada pemahaman, bahwa warga komunitas adalah yang paling awal akan menghadapi ancaman, warga komunitas paham bahwa komunitas sendirilah yang pertama-tama akan menerima dampak bencana. Oleh karena itu komunitas berprinsip bahwa dalam melaksanakan manajemen risiko bencana harus berbasis komunitas yang didasari oleh semangat kemandirian. Dengan kemandirian tersebut SKSB telah menunjukkan peran dan fungsinya dalam melakukan pemantauan

terhadap puncak Merapi, terutama pemantauan aktivitas Gunung Merapi dalam situasi erupsi yang hasilnya disalurkan melalui HT ke seluruh warga Kepuharjo. Pemantauan situasi puncak Merapi juga dilakukan di saat-saat terjadi hujan. Pemantauan ini sebagai antisipasi banjir lahar dingin di sungai-sungai yang berhulu di puncak Merapi. Hasil pemantauan tersebut diinformasikan kepada seluruh warga agar bersiaga terhadap ancaman banjir lahar dingin. Peran dan fungsi SKSB yang lainnya adalah melakukan pengamanan warga dari ancaman bahaya erupsi merapi dengan memberikan peringatan dini dan melaksanakan evakuasi jika terjadi erupsi Merapi. Jadi keberadaan SKSB, merupakan wadah tindakan kolektif masyarakat dalam pengendalian manajemen risiko bencana ancaman Merapi. Melalui berbagai pengetahuan, kesadaran, kesiapsiagaan, serta kemampuan merancang mitigasi bencana yang dilakukan oleh SKSB, adalah sangat berguna untuk memperkecil risiko yang dihadapi masyarakat jika terjadi ancaman bahaya erupsi. Pelaksanaan manajemen risiko bencana berbasis komunitas yang termanifestasikan oleh keberadaan organisasi SKSB, bagi masyarakat dan pemerintah desa Kepuharjo, merupakan suatu hal yang sangat efektif dalam menghadapi secara langsung tantangan-tantangan ancaman bencana yang dihadapi oleh masyarakat. Dengan meningkatkan pendekatan *participatory* komunitas, manajemen risiko bencana dapat memberikan kesempatan kepada masyarakat yang terkena bencana dalam menyampaikan aspirasi. Keberadaan SKSB dapat membantu pembuatan-pembuatan keputusan yang terdesentralisir dan mengalihkan tanggung jawab penyelenggaraan pelayanan kepada tingkat lokal.

Kedua adalah tingkat kemampuan dan peran komunitas dalam melaksanakan pengurangan risiko bencana saat erupsi Merapi meliputi: a) keberadaan organisasi SKSB sebagai garda terdepan bagi komunitas desa Kepuharjo dalam melaksanakan

manajemen risiko erupsi Merapi tahun 2010. Sebagai garda terdepan, SKSB telah berperan dengan baik dalam melaksanakan kesiapsiagaan dan kesigapannya dalam melakukan mitigasi bencana saat terjadi letusan Merapi. Kesiapsiagaan dan kesigapan SKSB didorong oleh rasa tanggungjawab membantu pemerintah desa dan masyarakat dalam penyelamatan ancaman bencana Merapi. SKSB menunjukkan kemampuannya dalam menggunakan sumber-sumberdaya yang mereka miliki, dan berani membuat keputusan-keputusan untuk melakukan penyelamatan warganya dari ancaman erupsi awan panas, yaitu dengan melakukan evakuasi warga sedini mungkin untuk dilakukan pengungsian sebelum ancaman bencana itu benar-benar terjadi. Dengan demikian manajemen risiko bencana erupsi Merapi yang dilakukan oleh SKSB, merupakan suatu hal yang efektif dalam menghadapi secara langsung tantangan-tantangan yang dihadapi oleh masyarakatnya terutama dalam memperkecil ancaman bencana erupsi Merapi. Keberadaan SKSB sebagai pengendali manajemen risiko bencana yang berbasis komunitas tersebut, juga bermakna dapat mengatasi kesulitan kerja komunitas yang terkena bencana yang lokasinya tersebar ke berbagai kawasan lereng Merapi; b) peranan SKSB selama warga masyarakat korban erupsi Merapi selama dalam pengungsian, SKSB sebagai organisasi yang berbasis pada komunitas memiliki kemampuan menghubungkan atau mengkatalisasi tindakan-tindakan kolektif dalam manajemen risiko bencana erupsi Merapi. Dalam konteks mitigasi bencana erupsi Merapi saat peringatan dini SKSB telah menunjukkan kemampuannya dalam menghubungkan tindakan kolektif dalam melaksanakan manajemen risiko bencana. Atas hal ini maka SKSB dapat dinyatakan memenuhi karakteristik sebagai organisasi komunitas yang efektif. Efektifitas SKSB terletak pada keunikannya (*locality*), keunikan budaya terutama semangat membantu pada

sesama, semangat kegotong-royongan, ciri-ciri solidaritas yang tinggi dari para anggota komunitasnya, ikatan emosional yang kuat dari para anggotanya, maupun kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tanpa pamrih, suka berkorban dengan mengorbankan tenaga, waktu, moril dan material, demi keselamatan anggota komunitasnya dari ancaman erupsi Merapi.

B. Saran-saran:

1. Tingkat kemampuan komunitas dalam berbagai kegiatan mitigasi bencana yang dilakukan sebelum terjadi bencana, seperti: kemampuan komunitas dalam mengantisipasi ancaman dan kemampuan menangani ancaman bencana; kesiapsiagaan Komunitas dalam melaksanakan peringatan dini; kemampuan komunitas dalam membangun sistem sosial yang tanggap terhadap ancaman bencana secara mandiri dengan membentuk organisasi SKSB, perlu dikembangkan pada desa-desa yang berada di KRB.
2. Tingkat kemampuan dan peran komunitas dalam melaksanakan pengurangan risiko bencana saat erupsi Merapi terjadi, seperti: keberadaan organisasi SKSB sebagai garda terdepan dalam melaksanakan kesiapsiagaan dan kesigapannya dalam melakukan mitigasi bencana dengan menggunakan sumber-sumberdaya yang mereka miliki, dan keberanian membuat keputusan-keputusan untuk melakukan penyelamatan warganya dari ancaman erupsi Gunung Merapi sedini mungkin dengan melakukan pengungsian; peranan SKSB selama dalam pengungsian memiliki kemampuan mengkatalisasi tindakan-tindakan kolektif dalam manajemen risiko bencana erupsi Merapi, perlu dikembangkan secara terus menerus hingga kemampuan ini, dapat dikembangkan pada desa-desa KRB.
3. Peran SKSB dalam melakukan manajemen risiko bencana erupsi Merapi, yang bermakna sebagai bentuk budaya sadar

risiko (*risk culture*) bagi komunitas Kepuharjo, diupayakan terlembagakan ke dalam masyarakat yang lebih luas agar sistem nilai dan tingkah laku pada setiap tingkatan masyarakat/organisasi dapat melembagakan pentingnya manage risiko sebagai bagian dari aktivitas harian warga masyarakat.

Daftar Pustaka

- Anonim, 2006. Rencana Aksi Nasional Pengurangan Resiko Bencana 2006-2009. BAPPENAS : Jakarta.
- Anonim, 2010. Rencana Aksi Nasional Pengurangan Resiko Bencana 2010-2012. BAPPENAS : Jakarta.
- Anonim, 2011., *Rencana Aksi Rehabilitas Dan Rekonstruksi Pascabencana Erupsi Merapi di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah, tahun 2011-2013*, 2011 BNPB BAPPENAS : Jakarta.
- Data Posko BAKORNAS, 2006. Pengurangan Bencana per tanggal 15 Juni 2006.
- Kedaulatan Rakyat, tanggal 19 Januari 2011
- Kompas, tanggal 21 Januari 2011.
- Luis Coirolo, Keith McLean, Mondonga Mokolili, Andrea Ryan, Parmesh Shah dan Melissa Williams, 1999. Community Based Rural Development, *Reducing Rural Poverty From the Ground Up*, 1999
- Moleong J. Lexy. Dr. Ma, 2000, Metodologi Penelitian Kualitatif, PT Remaja Rodaskarya: Bandung.
- Yayasan IDEP, 2007. Panduan Umum Penanggulangan Bencana Berbasis Masyarakat.
- Tagana Banten, 2010 *Disaster Management*, Sumber: <http://indonesiannursing.com>.
- UU nomer 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Kreativitas Kepala Desa Dalam Mewujudkan Kemandirian Desa

Hari Saptaning Tyas

Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD"

Jl. Timoho 317 Yogyakarta 55225 Telp. 0274 561971

Email: harisapta@ymail.com

Abstract

How selfreliance a village is can be assessed from the budget it manages. One contributor to the village budget is the village's own revenues and the bigger the revenues the more selfreliance the village is. The leadership of the village chief can be seen from his or her creativity in finding new and smart ideas and making the best use of the available resources in the village. This is necessary for the formation and initiation of the "village icon" which will serve as the spirit in the participatory budget management. The village icon which has been agreed upon by the community will be consistently well implemen ted so that the results will be optimal.

Keywords: *creativity, village icon*

Abstrak

Kemandirian desa dapat diukur dari kemampuan anggaran desa yang dikelola oleh pemerintah desa. Peningkatan Pendapatan Asli Desa (PADes) sangat diperlukan agar dapat memberikan kontribusi yang lebih besar pada anggaran desa, sehingga kemandirian desa lebih cepat dapat diwujudkan. Penelitian menggunakan metode deskriptif kualitatif, dengan melakukan interpretatif data yang diambil dengan teknik pengumpulan data interview, observasi dan dokumenteasi serta FGD, sedangkan informan penelitian dari aparat pemerntah desa dan masyarakat. Kreativitas Kepala Desa berkaitan dengan kemampuan kognitif dalam pemahaman Kepala Desa yang memunculkan pemikiran yang cerdas dalam melihat dan memaknai sumber daya yang dimiliki oleh desa. Hal tersebut ditunjukkan dengan kejelian kepala desa untuk melakukan inisiasi suatu "Ikon Desa" yang dijadikan semangat dalam pengelolaan anggaran yang partisipatif. Ikon desa yang sudah disepakati bersama oleh masyarakat, akan dilakukan secara konsisten dan maksimal, dan hasilnya akan optimal.

Kata Kunci: kreativitas, ikon desa

Pendahuluan

Pemerintah desa memiliki peran utama dalam menciptakan demokratisasi dan pembangunan kesejahteraan sosial di dalam masyarakat sebagai tugas utama yang harus diemban. Pemerintah desa mempunyai tugas menciptakan kehidupan demokratis serta pembangunan yang berkelanjutan yang lebih baik sehingga dapat, membawa warganya pada tatanan kehidupan yang sejahtera dan berkeadilan. Dalam menjalankan tugas tersebut, pemerintah harus mendapat dukungan dari lembaga-lembaga desa dan segenap masyarakat yang ada.

Salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan desa adalah kemampuan pengelolaan keuangan desa secara baik. Desa dengan diberlakukannya UU 32 tahun 2004, bukan lagi sebagai obyek dari pemerintah atasnya (pemerintah pusat maupun pemerintah daerah/kota), yang seringkali dipolitisasi dan dimarginalkan, namun dengan semangat pembaharuan desa, desa diarahkan menjadi desa yang mandiri (Dwipayana, AAGN Ari, 2003).

UU 32/ 2004 dan PP 72 /2005 memberikan ruang lebar bagi desa (atau sebutan lain) di

Indonesia untuk mewujudkan kemandirian desa. Dalam hal anggaran desa, masuknya Alokasi Dana Desa sebagai salah satu sumber pendapatan desa, menjadikan desa harus mengelola keuangan yang tidak sedikit. Program-program pemerintah pusat dalam rangka pemberdayaan masyarakat banyak macamnya, antara lain Inpres Desa Tertinggal (IDT), Program Pembinaan dan Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K), Program Tabungan dan Kredit Usaha Kesejahteraan Rakyat (Takesra-Kukesra), Program Pengembangan Kecamatan (P2K), Program Pembangunan Prasarana Desa Tertinggal (P4DT), Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (Tiurmida, 2010). Berbagai program tersebut menunjukkan upaya yang telah dilakukan pemerintah dalam rangka pemberdayaan masyarakat, namun belum efektif memberdayakan masyarakat. Masih banyak permasalahan yang dihadapi antara lain kepemimpinan yang tidak kondusif, tata pemerintahan yang baik yang belum bisa terwujud, keterbatasan kapasitas para pemangku kepentingan desa untuk melaksanakan proses pembangunan secara partisipatif, baik dari perencanaan pembangunan, penyusunan APBDes, pelaksanaan APBDes, pertanggung jawaban APBDes hingga evaluasinya.

Kepala desa, sebagai pemimpin di desa, melakukan berbagai upaya dalam meningkatkan keuangan desa. Dalam meningkatkan keuangan desa perlu didukung dengan kepemimpinan yang baik. Kepala Desa sebagai pemimpin di desa mempunyai peran untuk meningkatkan pengelolaan keuangan desa, baik dalam pendapatan maupun belanja desa. Sebagai pemimpin, kepala desa diharapkan mempunyai kreativitas untuk mengelola potensi-potensi yang ada sehingga dapat digunakan secara maksimal untuk kesejahteraan masyarakat. Seringkali potensi-potensi yang dimiliki desa, belum di manfaatkan secara optimal. Antara lain terlihat dari banyaknya lahan yang belum terkelola maksimal, potensi pertanian,

peternakan, perkebunan, dan lain-lain yang belum terkelola secara terintegrasi.

Menurut Permendagri 37/2007, pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa adalah kepala desa sebagai kepala pemerintahan desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan desa yang dipisahkan. Kepala desa berwenang untuk:

1. Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBDes
2. Menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang desa.
3. Menetapkan bendahara desa.
4. Menetapkan petugas yang melakukan pungutan penerimaan desa.
5. Menetapkan petugas yang melakukan pengelolaan barang milik desa Kepala Desa dalam melaksanakan pengelolaan keuangan desa, dibantu oleh Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD) yang terdiri atas Sekretaris desa dan perangkat desa lainnya (Harjono, 2008).

Dalam pengelolaan keuangan, beberapa prinsip pengelolaan keuangan desa yang baik meliputi:

1. Rancangan APBDes yang berbasis program.
2. Rancangan APBDes yang berdasarkan pada partisipasi unsur-unsur masyarakat dari bawah.
3. Keuangan yang dikelola secara bertanggung jawab (akuntabilitas), keterbukaan (transparansi) dan daya tanggap (responsivitas) terhadap prioritas kebutuhan masyarakat.
4. Memelihara dan mengembangkan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan (pelayanan dan pemberdayaan) (Sumarjono, 2008)

Seorang pemimpin, perlu mempunyai kreativitas dalam mewujudkan tujuan bersama yang telah ditetapkan. (S. C. Utami Munandar, abdiplizz.wordpress.com/2011/04/20.21/3/2012-jam-13.00) menyatakan bahwa kreativitas dimaknai sama dengan berfikir

kreatif. Berfikir kreatif adalah: Kemampuan umum untuk menciptakan sesuatu yang baru atau memberi gagasan baru yang dapat diterapkan dalam memecahkan masalah. Berfikir kreatif dan inovatif sangat diperlukan dalam setiap aspek kehidupan.

Dikatakan demikian karena dengan keunggulan dalam berfikir kreatif dan inovatif akan membuka jalan keluar dari segala permasalahan yang dihadapi. Mengingat kepentingan berfikir dan inovatif bagi keberhasilan hidup, maka kemampuan tersebut harus dimiliki manusia. Berkaitan dengan ini timbul pertanyaan baru, apakah berfikir kreatif dan inovatif dapat muncul dengan sendirinya pada diri seseorang? Tentu saja jawabannya tidak. Karena kreativitas dan inovatif akan muncul pada diri seseorang setelah dia melalui proses belajar yang tekun dan selalu berusaha dan berfikir kreatif dan inovatif serta memiliki disiplin yang tinggi. Upaya pembentukan dan pembangunan potensi yang di atas sebaiknya ditunjang oleh beberapa faktor pendukung yang dapat dimunculkan dari dalam diri (internal) maupun dari luar diri (eksternal) seseorang yaitu sebagai berikut: 1) Adanya keinginan untuk merubah diri, dari tidak bisa menjadi bisa dan dari tidak tahu menjadi tahu; 2) Adanya kebebasan untuk berekspresi; 3) Adanya pembimbing yang berwawasan luas dan kreatif; 4) Tersedianya sarana dan prasarana; 5) Kondisi lingkungan yang harmonis, baik lingkungan keluarga, pergaulan, maupun sekolah.

Bustamam Ismail, mendefinisikan kreativitas adalah kemampuan individu untuk mempergunakan imajinasi dan berbagai kemungkinan yang diperoleh dari interaksi dengan ide atau gagasan, orang lain dan lingkungan untuk membuat koneksi dan hasil yang baru serta bermakna. (hbsis.wordpress.com/2010/03/01/konsep-kreativitas, 21/3/2012, jam 12.45). Sedangkan Tyasoke, menyatakan Kreatif adalah kemampuan seseorang untuk melahirkan sesuatu yang baru, baik berupa

gagasan maupun karya nyata, baik dalam bentuk karya baru maupun kombinasi dengan hal-hal yang sudah ada, yang belum pernah ada sebelumnya dengan menekankan kemampuan yaitu yang berkaitan dengan kemampuan untuk mengombinasikan, memecahkan atau menjawab masalah, dan cerminan kemampuan operasional anak kreatif (www.labschoolunj.sch.id/smpjkt/materi_download.php?id=7 dalam tyaset4.blog.com/2010/02/15. 21/3/2012 jam 12.45).

Ciri-ciri manusia kreatif dan inovatif biasanya tercermin dari tingkah laku sehari-hari, antara lain sebagai berikut:

1. Disiplin dalam bertindak
2. Umumnya taat pada aturan hukum
3. Selalu bersemangat
4. Cerdas dan cerdik
5. Mempunyai kelebihan dalam kekuatan fisik, artinya dapat melakukan pekerjaan berjam-jam lamanya.
6. Menonjol dalam kemandirian
7. Berani menanggung resiko
8. Mempunyai daya imajinasi yang lebih tinggi dibandingkan dengan teman sebayanya.

Dari uraian di atas, orang yang kreatif, adalah orang yang selalu bersemangat dalam menjalankan tugasnya, dengan pemahaman yang baik tentang tugas, bertindak disiplin, taat aturan; memiliki pemikiran yang cerdas dan mempunyai daya imajinasi yang tinggi, serta berani menanggung resiko. Mengacu konsep kreativitas dari berbagai pendapat di atas, kreativitas Kepala Desa ditunjukkan dengan :

1. Pemahaman yang baik dari Kepala Desa akan tugas dan kewenangannya
2. Pemikiran yang cerdas dalam mencapai tujuan
3. Daya imajinasi kepala desa dalam mengoptimalkan pelaksanaan tugasnya
4. Kedisiplinan dalam menjalankan tugas

Banyak pengalaman menunjukkan Pengelolaan PADes yang tidak partisipatif, akuntabel dan transparan. Pengelolaan anggaran

lebih dikuasai oleh Kepala Desa dan aparat desa saja, masyarakat lebih banyak dijadikan obyek, di mana hanya dikenai pungutan-pungutan yang tidak tahu alasan dan dasar pungutan tersebut. Demikian pula dari aspek transparan yang seharusnya meliputi proses perencanaan, pelaksanaan maupun pelaporan, seringkali tidak lagi dipertanyakan karena legitimasi sosiologis masyarakat kepada pemimpinnya (aparat pemerintah desa). Dari kondisi di atas, kreativitas kepala desa dalam pengelolaan anggaran desa menjadi penting untuk dicermati.

Metode Penelitian

Penelitian dilakukan di Desa Pendoworejo Kecamatan Girimulyo Kabupaten Kulon Progo. Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif, dengan pendekatan fenomenologis yang berusaha memahami makna peristiwa dan kaitan-kaitannya terhadap orang-orang biasa dalam situasi tertentu. Sedangkan subyek dalam penelitian ini adalah Pemerintah Desa dan Masyarakat Desa Pendoworejo. Teknik pengumpulan data yang dipakai wawancara, FGD, observasi, dan dokumentasi. Analisis data yang di gunakan adalah analisis kualitatif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kepemimpinan Kepala Desa dalam meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes) di Desa Pendoworejo Kecamatan Girimulyo, dapat dilihat dari kreativitas kepala desa, yang diuraikan dalam data sesuai indikator yang dipakai.

a. Pemahaman yang baik dari Kepala Desa akan Peningkatan Pendapatan Asli Desa (PADes)

Berkait dengan peningkatan pendapatan asli desa (PADes), sangat diperlukan pemahaman yang baik, tidak hanya yang berkait dengan PADes, tetapi pemahaman anggaran desa, yaitu pemahaman tentang APBDes. Kepala Desa Pendoworejo, memahami APBDes, sebagai

instrumen di mana keputusan keputusan yang sudah disepakati bersama, harus di jadikan pedoman dalam hal penerimaan maupun belanja desa. Keputusan tersebut melalui proses pembahasan bersama dengan BPD, dan ditetapkan melalui Peraturan Desa. Penetapan kebijakan dirumuskan terlebih dahulu, sebagai awal atau dasar dalam pengelolaan keuangan yang meliputi pelaksanaan APBDes, pengelolaan barang desa, dan menetapkan petugas yang berkait dengan pengelola keuangan desa.

Namun, pemahaman tentang sumber-sumber pendapatan asli desa, masih belum dipahami oleh semua perangkat desa. Pemahaman mereka lebih pada pengarahannya yang diberikan oleh Kepala Desa tentang istilah yang dipakai dalam kaitannya dengan sumber-sumber pendapatan asli desa. Hal tersebut, dapat di atasi dengan ditetapkannya peraturan desa yang berkaitan dengan komponen dalam sumber pendapatan asli desa (PADes). Contoh, dalam Peraturan Desa No 03 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Kekayaan Desa, tertulis dalam pasal 3, jenis kekayaan desa yang dikelola oleh pemerintah desa, meliputi : a. tanah kas desa; b. tanah pengareng-areng yang telah dikembalikan. Dengan dikeluarkannya peraturan desa tersebut, pemahaman tentang berbagai sumber pendapatan asli desa, dapat dipahami oleh semua perangkat dan masyarakat secara baik. Namun apabila dilihat dari laporan APB Des, beberapa komponen dalam PADes, tidak terisi, khususnya pada komponen Hibah atau sumbangan pihak ketiga serta Badan Usaha Milik Desa.

Kepala Desa sangat paham tentang makna, fungsi dan mekanisme anggaran desa. Namun pemahaman yang baik, tidak diimplemtasikan dalam administratif pelaksanaan anggaran desa. Sehingga dalam APBDes, tidak mencerminkan kemampuan anggaran secara yang senyatanya ada.

b. Pemikiran yang cerdas Peningkatan Pendapatan Asli Desa (PADes)

Dalam upaya peningkatan pendapatan asli desa, perlu suatu kesadaran yang baik akan fungsi

anggaran desa, antara lain fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi, artinya anggaran desa harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian desa; kebijakan anggaran desa harus memperhatikan rasa keadilan bagi masyarakat desa; anggaran desa menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian desa.

Berkait dengan hal di atas, pemikiran yang cerdas dalam meningkatkan pendapatan asli desa (PADes), Kepala Desa mengaitkan dengan prinsip yang dipakai dalam pengelolaan keuangan desa, mengutamakan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan desa. Dengan upaya tersebut, pengelolaan keuangan desa, bukan semata-mata beban pemerintah desa, tetapi juga beban masyarakat, yang telah dilibatkan mulai dari perencanaan anggaran.

Kecerdasan Kepala Desa juga dapat dilihat dari upaya Kepala Desa dalam melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber pendapatan desa. Kepala desa memberikan contoh intensifikasi uang desa dari ADD yang digunakan untuk membangun kios desa, yang disewakan, sehingga dapat memberikan pemasukkan bagi keuangan desa. Pengelolaan lembaga Keuangan Mikro secara profesional, yang sudah dapat memberikan profit yang besar meskipun Lembaga Keuangan Mikro desa Pendoworejo baru 2 tahun dimulai.

PADes adalah pendapatan yang diperoleh desa yang dipungut berdasarkan Peraturan Desa sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PADes sebagai sumber penerimaan desa sendiri perlu ditingkatkan agar dapat menanggung sebagian beban belanja yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerin tahan dan kegiatan pembangunan yang setiap tahun meningkat. Misal, pungutan desa tahun 2009, ditetapkan mencapai Rp 12.225.000,. Sedangkan pengelolaan kekayaan desa tahun 2010 diperkirakan mencapai Rp 72.785.100,

Semua pendapatan desa dilaksanakan melalui rekening kas desa dan harus didukung bukti yang lengkap dan sah. Kepala desa wajib mengintensifkan pemungutan pendapatan desa yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya, tetapi dilarang melakukan pungutan selain yang telah ditetapkan dalam Peraturan Desa.

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa, ada kenaikan PADes dari tahun 2009 ke tahun 2010 sebanyak 22,54%. Hal ini dikarenakan komponen Hasil Usaha Desa, naik secara drastis yaitu 500%. Dari hasil wawancara dengan Bapak Sukarman selaku pengelola Lembaga Keuangan Mikro Desa Pendoworejo, diketahui bahwa Lembaga Keuangan Mikro, sebagai salah satu usaha desa, telah berjalan maju secara cepat. Program simpan pinjam bagi masyarakat tanpa agunan, berjalan dengan baik, sehingga terdapat kenaikan omset yang tinggi. Sedangkan dari

Tabel 1. Pendapatan Asli Desa (PADes) Desa Pendoworejo

NO	URAIAN	TAHUN 2009	TAHUN 2010	%
1	Hasil Usaha Desa	10.000.000	55.000.000	+ 500
2	Hasil Kekayaan Desa	309.447.700	339.785.100	+ 9,80
3	Pungutan Desa	12.225.000	12.225.000	
4	Hasil Gotong Royong			
5	Lain-lain pendapat Asli desa yang sah	2.500.000	2.500.000	
TOTAL		334.172.700	409.510.100	+22,5

Sumber : Perdes 06 / 2009 dan Perdes 06 / 2010

komponen hasil kekayaan desa, terdapat kenaikan 9,80% karena langkah efisiensi dan pengawasan pengelolaan kekayaan desa yang lebih ditingkatkan. Pada komponen Gotong Royong, tidak dilakukan penghitungan atas swadaya masyarakat dalam berbagai kegiatan pembangunan, karena dana untuk kegiatan kerja bakti dan swadaya masyarakat dikelola oleh pengurus KPPBS.

Dari data di atas, APBDes desa Pendoworejo mengalami peningkatan dari tahun 2009 ke tahun 2010, sebesar 8,3 %. Hal tersebut terlihat pada komponen Pades, yang memberikan kontribusi sekitar 56% yang mana lebih besar dari pada kontribusi Pades 2009 yang hanya sebesar 49% yang lebih dikarenakan menurunnya kontribusi Dana Alokasi Desa pada tahun 2010 sebesar 6,7%. Sedangkan komponen Hibah dan Sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat tidak ada pendapatan. Meskipun, dari hasil wawancara dengan Kepala Desa, disampaikan bahwa Desa Pendoworejo, mendapat bantuan Sapi seban yak 120 ekor dari Kementrian Percepatan Pembangunan Desa Tertinggal, atas prestasinya dalam peternakan sapi yang dilakukan oleh masyarakat desa Pendoworejo. Dan bantuan dari Kementrian Lingkungan Hidup, PU Propinsi DIY, LH Propinsi DIY dan Pemda Kulon Progo berupa 172 unit instalasi pengolahan bio gas kotoran sapi. Hibah dan bantuan tersebut, kalau diuangkan dapat menambah besaran pendapatan desa dalam APBDes. Namun, hal itu tidak dilakukan

oleh pemerintah desa Pendorejo karena hibah dan bantuan tersebut langsung dikelola oleh masyarakat dalam lembaga masyarakat yang diberi nama Kader Penggerak Pembangunan Satu Bangsa (KPPBS), sehingga besaran atau total bantuan dan hibah yang mestinya dapat dihitung dalam rupiah, tidak dimasukkan dalam APBDes.

Kreativitas kepala desa dalam meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes) dilihat dari pemikiran yang cerdas dari kepala desa dalam meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes) dilakukan dengan prinsip yang dipakai Kepala Desa dalam mengelola anggaran desa yaitu Partisipasi Masyarakat, sehingga msyarakat desa dijadikan subyek dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran. Sehingga keterbatasan anggaran desa, bukan menjadi beban pemerintah desa tetapi menjadi beban bersama seluruh masyarakat desa. Selain itu, upaya intensifikasi dan ekstensifikasi sumbersumbu dalam Pendapatan Asli Desa (PADes) sangat diperhatikan oleh Kepala Desa. Namun, dari upaya ini, tidak semua dimasukkan dalam APBDes. Misalnya, Hibah dan Sumbangan dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah tidak tertulis dalam APBDes. Hal ini dilakukan dengan alasan, agar tidak rumit dalam administrasi anggaran dan pengelolaan Hibah tersebut diserahkan oleh Lembaga Masyarakat yang dinamakan Kelompok Penggerak Pembangunan Satu Bangsa (KPPBS) yang mengelola kas kelompok ternak di desa Pendoworejo.

Tabel 2. Anggaran Pendapatan Desa Pendoworejo

NO	URAIAN	TAHUN 2009	TAHUN 2010	%
1	Pendapatan Asli Desa Dana Alokasi	334.172.700	409.510.100	+22,5
2	Desa Bantuan Keuangan	277.591.156	258.784.948	6,7
3	Pemerintah dan Pemerintah Daerah	60.256.926	60.853.591	+ 0,9
4	Hibah dan Sumbangan dari Pihak Ketiga yang tidak Mengikat			
	TOTAL PENDAPATAN	672.989.136	729.148.069	+ 8,3

c. Daya imajinasi Kepala desa dalam mengoptimalkan pelaksanaan tugas dalam Peningkatan Pendapatan Asli Desa (PADes)

Berkait dengan pengelolaan keuangan desa, daya imajinasi sudah dipunyai oleh kepala desa. Hal ini terlihat dari data yang menunjukkan sejak awal kepala desa di desa Pendoworejo berpikir, perlu adanya program unggulan di desa ini. Dengan melakukan studi kelayakan, semacam riset/pengamatan untuk melihat sumberdaya alam dan sumberdaya manusia. Hasilnya, temuan potensi yang paling menonjol adalah potensi peternakan. Selanjutnya dicoba mencari jalan keluar untuk pengadaan sapi, “Kalau tidak mencari hibah ya mencari pinjaman lunak untuk pengadaan sapi. Dari Pemda Kulonprogo, ada program bantuan pengadaan lembaga masyarakat. Dari Program tersebut, dapat mulai dilakukan pengadaan 100 ekor sapi dengan harga Rp 6.500.000/ekor dengan bunga pinjaman per tahun 4%, dan waktu pengembalian selama 5 tahun. Dusun yang saya pilih untuk pilot project adalah dusun Krikil. Pengadaan sapi bekerjasama dengan Pos Hewan dan sapi yang dibeli harus diseleksi oleh dokter hewan agar sapi yang dibeli adalah sapi yang sehat. Seratus ekor sapi yang ada, dibagikan pada 100 KK yang mau memelihara sapi dengan konsekuensi membayar angsuran pengembalian maksimal 5 tahun. Program ini, ternyata dapat berkembang secara baik. Para petani tidak perlu waktu 5 tahun untuk melunasi pinjamannya, tapi ternyata 2 tahun saja mereka sudah mampu melunasi pinjamannya. Dan sekarang rata-rata sudah mempunyai 6 – ekor sapi / KK.”

Data di atas menunjukkan ide kreatif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dilakukan dengan mengadakan pinjaman sapi ternak untuk dikelola sebagai usaha keluarga. Dengan dipunyainya sapi dapat dijadikan tabungan dan pendapatan tambahan bagi masyarakat desa. Masyarakat desa yang mempunyai kesejahteraan yang baik, akan dapat berpartisipasi secara baik pula dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Daya imajinasi kepala desa mempunyai dampak positif bagi peningkatan PADes, namun secara tidak langsung, karena dalam program ternak sapi, memang tidak memberikan setoran langsung pada penerimaan desa, namun dengan kemampuan masyarakat desa melalui kelompok ternak masing-masing, yang mampu mengelola kas kelompok untuk membiayai berbagai keperluan bersama, sudah akan mengurangi belanja desa yang seharusnya dikeluarkan oleh desa. Namun, dari sisi laporan normatif pelaksanaan APBDes, program yang dibiayai oleh kelompok tadi tidak tercatat dalam APBDes, karena yang mengelola kas kelompok tani sapi bukan perangkat desa, tetapi dikelola sendiri oleh kelompok itu. Seperti terlihat dalam laporan APBDes tahun 2009, yang dapat dinilai bahwa laporan keuangan, kurang mencerminkan kreativitas kepala desa. Langkah kepala desa, tidak hanya berhenti pada keberhasilan *pilot project* tersebut. Selanjutnya kepala desa melaporkan keberhasilan *pilot project*nya ke Kabupaten Kulon Progo. Prestasi tersebut membuahkan hasil sebagai Juara I dalam Program Bantuan Pengadaan Lembaga Masyarakat. Atas prestasi tersebut, Desa Pendoworejo maju ke tingkat Propinsi, dan berhasil juga merebut Juara I. Dan menjadi wakil dari Propinsi DIY, untuk maju ke tingkat nasional, dan berhasil menduduki Juara III dari Kantor Kementerian Percepatan Pembangunan Desa Tertinggal. Dengan bertambahnya desa yang melakukan pengembangan peternakan sapi, maka akan semakin banyak kegiatan-kegiatan mandiri yang dikelola oleh kelompok tani masing-masing untuk meningkatkan kesejahteraan mereka, dan dapat membantu pelaksanaan pembangunan di lingkungan mereka, meskipun pada lingkup dusun. Karena di Pendoworejo ada 17 dusun, maka upaya untuk mendapat hibah dilakukan baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pinjaman dari Pemerintah daerah yang sudah dilunasi dengan baik, dilanjutkan dengan pinjaman baru lagi berupa 100 ekor untuk dusun-dusun yang belum mendapat program tersebut. Hal ini dilakukan oleh kepala desa agar tidak ada

kecemburuan antar dusun. Dari perguliran yang telah dilakukan, sekarang ini sudah hampir semua dusun melakukan program tersebut. Dengan tidak tercatatnya pembiayaan pembangunan dalam APBDes, banyak kegiatan pembangunan tidak dilaporkan dalam laporan formal. Tetapi bagi masyarakat desa Pendoworejo sendiri, sudah mengetahui bahwa laporan APBDes tidak keseluruhan mencerminkan pembiayaan pembangunan di desanya. Karena banyak pembiayaan kegiatan pembangunan dibiayai oleh kas swadaya sebagai hasil dari ternak sapi yang mereka lakukan.

Kreativitas Kepala Desa selanjutnya, dapat dilihat dari upaya kepala desa untuk membuat Bio Gas dari kotoran sapi. Bio gas yang diimpikan kepala desa, akan dibangun pada beberapa KK untuk setiap dusun, yang dapat digunakan secara bersama. Hal ini dapat meringankan beban ekonomi rumah tangga bagi masyarakat desa Pendoworejo. Dengan adanya populasi sapi yang banyak dan kandang yang banyak, Kepala Desa ingin meringankan beban ekonomi masyarakat dan pendapatan. Sekarang ini setiap Rumah Tangga memakai 1 tabung gas besar setiap bulannya. Kepala desa melakukan presentasi ke Pemerintah Kabupaten, saya sajikan data tentang jumlah sapi, kandang dan jarak kandang dengan rumah, serta saya sajikan hitungan penghematan Rp 900.000/tahun/ KK dikalikan KK yang punya sapi. Sembilan ratus ribu itu dari 12 bulan kali Rp 75.000/tabung gas besar. Dari data tersebut, seandainya kita dapat membangun instalasi bio gas yang dapat digunakan selama 25 tahun, sudah berapa penghematan energi yang kita lakukan. Tapi ya itu, untuk setiap instalasi membutuhkan biaya 7 juta. Besarnya anggaran yang saya munculkan untuk keperluan pembangunan instalasi bio gas, pemerintah daerah menyarankan untuk desa Pendoworejo melakukan presentasi ke Kementerian Lingkungan Hidup. Presentasi diberi judul “Desa Mandiri Energi Pendoworejo” dan sudah disurvei, doktor dari Lingkungan Hidup. Dan Dari Kementerian Lingkungan Hidup

memberikan bantuan 167 unit, dari kabupaten 1 unit, dari PU Propinsi sebanyak 3 unit dan LH Propinsi 1 unit, semua 172 unit. Kalau 1 unit seharga 7.500.000, maka dana yang bisa masuk ke desa Pendoworejo untuk memajukan desa dan meningkatkan perekonomian masyarakat.

Dari data di atas, menunjukkan kreativitas dan daya inovatif yang dilakukan oleh kepala desa Pendoworejo. Tidak hanya memunculkan “Ikon” desa Pendoworejo sebagai pusat ternak sapi, tetapi juga sebagai Desa Mandiri Energi, meskipun kepala desa harus melalui langkah bertahap yang harus dilaluinya, sampai ke Jakarta, untuk berusaha memperjuangkan instalasi bio gas bagi masyarakat desanya.

Langkah inovatif sebagai wujud daya imajinasi Kepala Desa dalam peningkatan Pendapatan Asli desa, akan dilanjutkan oleh kepala desa Pendoworejo, yaitu dengan merancang untuk menjadikan desa Pendoworejo sebagai Desa Swa Sembada Daging” di tahun 2011. Sepertinya, tidak terpikirkan oleh masyarakat desa Pendoworejo, untuk menjadi desa swasembada daging. Namun, tujuan dari upaya desa dan diikuti dengan langkah-langkah nyata yang dilakukan oleh Kepala Desa Pendoworejo, membuat masyarakat Desa Pendoworejo semakin bersemangat dalam mewujudkan imajinasi positif dari kepala desanya yang kreatif.

d. Kedisiplinan dalam Peningkatan Pendapatan Asli Desa (PADes)

Dalam pengelolaan keuangan desa, termasuk di dalamnya pengelolaan pendapatan asli desa (PADes), perlu diperhatikan prinsip kedisiplinan anggaran. Prinsip yang perlu diperhatikan dalam disiplin anggaran antara lain; Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran biaya; Penganggaran pengeluaran harus didukung adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak

dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi anggarannya; Semua penerimaan dan pengeluaran dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBDes dan dilakukan melalui rekening Kas Umum Desa.

Berkait dengan kedisiplinan anggaran, dari apa yang disampaikan oleh kepala desa dapat dikatakan bahwa sudah ada upaya dalam kedisiplinan anggaran dalam perencanaan penerimaan dan pengeluaran. Segala bentuk pungutan yang dibebankan kepada masyarakat desa harus mempertimbangkan kemampuan untuk membayar; artinya masyarakat desa yang memiliki kemampuan rendah secara proporsional diberi beban yang sama, sedangkan masyarakat yang mempunyai kemampuan untuk membayar tinggi diberikan beban yang tinggi pula. Sebagai contoh, pungutan desa yang diatur dalam Peraturan Desa nomor 03 Tahun 2009 yang mengatur tentang pungutan biaya legalisasi, Dana Pembangunan Desa dan Penggunaan lapangan Desa.

Kedisiplinan anggaran, tidak hanya berkaitan dalam hal perencanaan tetapi juga dalam hal efisiensi dan efektivitas anggaran. Segala pembiayaan yang berkaitan dengan APBDes, harus disiplin, di mana didasarkan pada proposal yang diajukan. Langkah Kepala Desa ini, untuk menghindari hal-hal yang tidak sesuai dengan yang telah direncanakan bersama.

Selain dikaitkan dengan efisiensi dan efektivitas, kedisiplinan anggaran dalam pengelolaan keuangan desa, termasuk pengelolaan pendapatan asli desa (PADes), dikaitkan juga dengan hal penatausahaan (administrasi keuangan). Berkaitan dengan pengelolaan keuangan desa, segala aktivitas harus dapat dipertanggungjawabkan, dan ada mekanisme kontrol secara administratif. Tidak ada pihak manapun, baik itu kepala desa atau perangkat desa atau bendahara desa, bertindak sendiri dan tanpa bukti. Karena segala transaksi keuangan mewajibkan ada bukti, dan harus dilaporkan kepada kepala desa.

Kreativitas Kepala Desa dalam meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes) yang dilihat dari Kedisiplinan Kepala Desa dalam meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes), Kepala Desa cukup memperhatikan kedisiplinan anggaran. Kedisiplinan anggaran yang dilakukan Kepala Desa dapat dilihat mulai dari perencanaan anggaran, di mana kepala desa sangat berhati-hati dalam membuat rencana penerimaan maupun rencana belanja. Selain itu, efisiensi dan efektivitas anggaran juga diperhatikan oleh Kepala Desa. Segala pengajuan anggaran selalu memakai proposal yang baik, yang dapat mencerminkan efisiensi dan efektivitas anggaran. Administrasi anggaran juga mencerminkan kedisiplinan anggaran dari kepala desa, karena administrasi anggaran dibuat sedemikian rupa sehingga memudahkan Kepala Desa melakukan kontrol anggaran yang digunakan.

Simpulan

1. Pendapatan Asli Desa merupakan bagian dari anggaran desa, sangat diperlukan untuk mendukung berbagai kegiatan desa, yang meliputi kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Oleh karena itu, Pendapatan Asli Desa yang meningkat akan memungkinkan semakin banyaknya kegiatan desa yang dapat dilakukan. Berbagai sumber pendapatan asli desa memerlukan pengelolaan yang baik. Dalam hal ini, kepala desa, sebagai pemimpin formal di desa dituntut untuk kreatif dalam meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes). Kreativitas Kepala Desa dapat dilihat dari Pemahaman yang baik dari Kepala Desa tentang Pendapatan Asli Desa (PADes) sehingga kepala desa sangat paham tentang makna, fungsi dan mekanisme anggaran desa. Dengan pemahaman yang baik, Kepala Desa dapat mempunyai daya imajinasi yang dapat menghasilkan suatu pemikiran yang cerdas untuk melakukan inisiasi dan inovasi

berbagai kegiatan yang dapat dilakukan atas sumber daya keuangan yang dimiliki desa. Kemampuan inisiasi dan inovasi Kepala Desa dalam pengelolaan pendapatan asli desa, yang diterapkan secara disiplin, akan dapat membuahkan hasil yaitu peningkatan pendapatan secara optimal.

2. Pengelolaan Pendapatan Asli Desa yang partisipatif, yang perlu dibangun oleh Kepala Desa, di mana masyarakat desa dijadikan subyek dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran. Sehingga keterbatasan anggaran desa, bukan menjadi beban pemerintah desa tetapi menjadi beban bersama seluruh masyarakat desa. Selain itu, upaya intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber dalam Pendapatan Asli Desa (PADes) sangat diperhatikan oleh Kepala Desa.
3. Kepemimpinan Kepala Desa yang kreatif dalam memunculkan Ikon Desa Pendoworejo sebagai Desa Ternak Sapi, dapat meningkatkan perekonomian masyarakat dan kemandirian masyarakat. Keberhasilan program ini, mendapat penghargaan dari Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat. Keberhasilan program ini juga diikuti dengan pemikiran kreatif dari kepala desa untuk mewujudkan desa Pendoworejo sebagai Desa Swasembada Daging di tahun 2011. Selain itu, Kepala Desa juga berupaya untuk mewujudkan desa Pendoworejo sebagai Desa Mandiri Energi, dengan dibangunnya instalasi biogas untuk

mengelola kotoran sapi sehingga dapat menjadi penghematan energi gas rumah tangga.

Daftar Pustaka

- Dwipayana, AAGN Ari & Sutoro Eko (ed). 2003. *Membangun Good Governance di Desa*,. Yogyakarta: IRE Press.
- Harjono. 2008. *Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes)*. Materi Pelatihan. Yogyakarta: APMD.
- Nelly Tiurmida. 2010. *Jurnal Pembangunan Masyarakat Desa*. Vol 11
-
- Purwo Santoso (edt). 2006. *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2009. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sumarjono. 2008. *Pengelolaan Keuangan Desa yang Baik*. Yogyakarta: APMD.
- Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- PP 72 Tahun 2005 Tentang Desa. Permendagri 37/2007 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.
- Kep Men PAN 63/2004 tentang Pelayanan Publik. *tya set4.blog.com/2010/02/15 h b i s , word press.com/2010/03/01/konsep kreativitasabdiplizz.word press.com/2011/04/20*

Kreativitas dan Inovasi sebagai Akselerator Peningkatan Daya Saing UMKM

Edy Wahyudi

Program Studi Ilmu Administrasi Bisnis
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember
Jl. Kalimantan Kampus Tegal Boto, Jember, Jawa Timur
Edy_data75@yahoo.com
Home: Jl. Bengawan Solo No. 14 Jember

Abstract

Creativity-based innovation has a great potential in overcoming classic obstacles of small businesses to increase their competitiveness. Many small businesses that rely on large capital and run production based on orders finally experience bankruptcy for failing to suppress prices and to compete with larger businesses. This research focused on Small Medium Enterprises (SMEs) that produced snacks in Tulungagung and Kediri regencies. The research findings revealed that small businesses producing food could improve their competitiveness through creativity and innovation. The creative process includes, among others, food diversification using the same raw materials, unique packaging designs as well as process and product innovations. The creative process and innovation may serve as alternatives to increase competitiveness despite the problem of limited capital that often hinders small business development.

Keywords: *creativity, innovation, small business, competitive advantage*

Abstrak

Inovasi berbasis kreativitas berpotensi besar dalam mengatasi kendala klasik usaha kecil dalam meningkatkan daya saingnya. Banyak usaha kecil yang hanya mengandalkan modal besar dan berproduksi berdasarkan pesanan pada akhirnya bangkrut karena tidak mampu menekan harga dan bersaing dengan perusahaan besar. Riset ini difokuskan pada UMKM yang memproduksi makanan kecil/ringan di Kabupaten Tulungagung dan Kediri. Hasil riset membuktikan usaha kecil berbasis makanan dapat meningkatkan daya saingnya melalui kreativitas dan inovasi. Proses kreatif dapat dilakukan dengan diversifikasi makanan dengan bahan baku yang sama, desain kemasan yang unik, serta inovasi proses dan produk. Proses kreatif dan inovasi yang dilakukan setidaknya menjadi alternative peningkatan daya saing, di tengah kendala modal yang seringkali menjadi hambatan pengembangan usaha kecil.

Kata Kunci: kreativitas, inovasi, usaha kecil, keunggulan bersaing

Pendahuluan

Pada tahun 1998 (pasca krisis), jumlah pelaku usaha kecil dan menengah (UKM) mencapai 99,8% dari total pelaku ekonomi kita, sementara sisanya, yaitu hanya 0,2% merupakan pelaku usaha besar. Hal ini menunjukkan mayoritas pelaku ekonomi kita adalah usaha kecil dan menengah. Sektor ini juga menyerap 88,3% total angkatan kerja Indonesia. Keseluruhan unit usaha kecil yang ada, 54%

di antaranya bergerak di sektor pertanian, 23% di sektor perdagangan dan 10,6% adalah unit usaha industri olahan. Fakta ini menunjukkan pentingnya melakukan pemberdayaan usaha kecil di Indonesia (Karjantoro, 2002)

Survei yang dilakukan oleh BPS di tahun 1998 (dalam Karjantoro, 2002) menemukan sejumlah kendala yang dihadapi usaha kecil dalam mengembangkan usahanya. Secara ringkas, kendala yang dihadapi pengusaha

kecil, selain permodalan adalah pemasaran, pengadaan bahan baku, teknis produksi, dan persaingan pasar.

Banyak UKM terutama di negara berkembang menghadapi kendala dalam berinvestasi untuk memperbaiki perkembangan teknologinya. Sebagai langkah awal UKM harus memiliki keinginan untuk belajar. Keterampilan, usaha, dan uang adalah beberapa hal yang diperlukan perusahaan dalam berinvestasi di dalam lingkup bidang teknologi, merancang dan membangun fasilitas yang diperlukan, melakukan adaptasi fasilitas tersebut serta pengembangan bahan dasar lokal, mengangkat dan melatih pegawai, pemeliharaan bangunan dan peralatan yang memenuhi standar kualitas.

Daerah Jawa Timur adalah daerah yang memiliki usaha kecil yang banyak tersebar di seluruh Kabupaten. Survei Bank Indonesia (BI) di tahun 2007 yang difokuskan terhadap usaha kecil menemukan beberapa kendala pengembangan usaha kecil. Temuan dari BI dalam mengembangkan UMKM di Jawa Timur adalah: 1) masih terbatasnya koordinasi antar instansi pemerintah yang terkait dengan pengembangan dan pemberdayaan UMKM, 2) Keakuratan data UKM tangguh dan mandiri masih rendah, 3) Belum optimalnya pemanfaatan teknologi tepat guna, 4) Belum adanya pembatasan masuknya produk impor, khususnya dari Cina, 5) Belum adanya rencana induk (*master plann*) penataan dan pembinaan industri kecil/kerajinan rakyat/PKL yang bersifat utuh dan terpadu, 6) Belum akuratnya *base data* indutri kecil/kerajinan rakyat/PKL (terutama non formal), 7) Kepercayaan lembaga keuangan (besar) masih rendah.

Penelitian ini difokuskan pada dua Kabupaten di antara 13 kabupaten/Kota yang dijadikan survey BI, yaitu UMKM berbasis makanan Kabupaten Tulungagung dan Kota Blitar. Pemilihan kedua lokasi ini didasari oleh pertimbangan bahwa kedua daerah tersebut memiliki usaha kecil berbasis makanan yang beragam dan tersebar di desa-desa. Fakta lain

yang menarik untuk diteliti adalah strategi bertahan hidup usaha kecil dalam meningkatkan daya saingnya.

Dimensi Inovasi

Menghadapi kondisi persaingan yang semakin kompetitif, lingkungan bisnis yang tidak dapat diprediksi dan permintaan konsumen yang sangat kompetitif menuntut perusahaan untuk mencari solusi baru dalam memformulasikan strategi perusahaan demi mempertahankan kelangsungan hidup dan daya saing perusahaan. Khususnya adalah inovasi produk yang perlu dikembangkan dan dilakukan (Ellitan & Anatan, 2009). Inovasi merupakan faktor penting sebagai upaya perusahaan untuk mendiverensikan produk. Oleh karena itu, inovasi harus dikelola dengan lebih baik daripada pesaingnya (Kotler dan Armstrong, 2009).

Menurut Drucker (1991) inovasi adalah cara-cara yang digunakan pengusaha untuk menciptakan sumber daya baru yang memproduksi kekayaan atau mendayagunakan sumber daya yang sudah ada dan merupakan sumber kompetitif dalam perekonomian global, daya saing strategis perusahaan. Menurut Gilbert, 2003 (dalam Elitan dan Anatan, 2009) Inovasi adalah perubahan yang dilakukan dalam organisasi yang di dalamnya mencangkup kreativitas dalam menciptakan produk baru, jasa, ide, atau proses baru. Dalam melaksanakan inovasi perusahaan perlu memusatkan perhatian pada konsumen, berusaha menciptakan nilai lebih dari harapan konsumen. Jadi, perusahaan dituntut untuk memiliki kemampuan mengembangkan atau menciptakan produk yang memberikan nilai positif dari harapan konsumen dan merancang suatu proses produksi yang mampu menghasilkan produk yang lebih baik daripada pesaing. Menurut Ellitan dan Anatan (2009) produk baru sering dilihat sebagai *cutting edge of innovation* di pasar, proses inovasi berperan sebagai *strategic role*. Sehingga keberhasilan membuat sesuatu lebih

baik dari pesaingnya, hal tersebut merupakan sumber keunggulan yang penting. Tabel 1 merupakan beberapa cara perusahaan bisa mencapai keunggulan strategik melalui inovasi.

Menurut para ahli ada 5 tipe inovasi antara lain, sebagai berikut:

- a. Inovasi produk : yang melibatkan pengenalan barang baru, pelayanan baru yang secara substansial meningkat. Melibatkan peningkatan karakteristik fungsi, kemampuan teknis, dan mudah menggunakannya. Contohnya: telepon genggam, komputer, kendaraan bermotor.
- b. Inovasi proses : melibatkan implementasi peningkatan kualitas produk yang baru atau pengiriman barangnya.
- c. Inovasi pemasaran : mengembangkan metode mencari pangsa pasar baru dengan meningkatkan kualitas desain, pengemasan, promosi.
- d. Inovasi organisasi : kreasi organisasi baru, praktek bisnis, cara menjalankan organisasi atau perilaku berorganisasi.
- e. Inovasi model bisnis : mengubah cara berbisnis berdasarkan nilai yang dianut.

Inovasi Usaha Kecil

Secara generik, inovasi didefinisikan sebagai adopsi dan difusi terhadap ide atau gagasan baru dalam perusahaan (Damanpour, 1991). Penciptaan gagasan baru atau adopsi sesuatu yang baru dapat dikatakan sebagai inovasi jika dapat dikomersialisasikan menjadi sebuah produk atau jasa yang diinginkan konsumen. Inovasi yang baik menghasilkan

produk atau jasa baru yang berkualitas, bisa jadi dengan biaya yang lebih rendah, improvisasi produk dengan atribut baru, atau menghasilkan produk yang berbeda dengan sebelumnya (Manurung, 2010). Jadi harus dibedakan inovasi dengan penemuan.

Apapun perkembangan inovasi, keseluruhan tipe inovasi selalu bertumpu pada pengaruh lingkungan eksternal (pasar, supplier, pelanggan, teknologi dan peraturan), implikasi tuntutan strategi dan kapabilitas internal dalam menciptakan keunggulan bersaing (Porter, 1985). Tujuan akhir dari inovasi adalah penciptaan pengetahuan baru, produk atau jasa baru (berbeda dengan produk yang sudah ada), dengan nilai tambah baru bagi pihak eksternal (Damanpour, 1991).

Dari segi kuantitas, jumlah usaha kecil dan menengah di Indonesia jauh lebih besar dibanding perusahaan besar. Namun, peran UMKM dalam menciptakan nilai tambah bagi perekonomian Indonesia masih kecil (Fontana, 2011). Masih menurut Fontana (2011) UMKM di Indonesia kekurangan pelaku usaha yang memiliki kewirausahaan dan inovasi sekaligus; yang mampu menemukan peluang, mencipta, mengembangkan dan seterusnya sehingga menghasilkan keuntungan ekonomi (strategic entrepreneurship). Wirausaha UMKM perlu meningkatkan inovasi sehingga berhasil meningkatkan kinerja inovasi secara ekonomi dan sosial. Keunggulan model bisnis dibangun mulai dengan kemampuan melakukan formulasi, implementasi, dan evaluasi tentang siapa target konsumen dan atau pengguna produk.

Tabel 1. Keunggulan Strategik Melalui Inovasi

Type of Innovation	Strategic advantage
Novelty	Offering something when no one else can
Competence shifting	Rewriting the rules of the competitive game
Complexity	Difficulty of learning about technology keep entry barrier high
Robust design	Basic model product or process can be stretched over an an extended life, reducing overall cost
Continuous incremental innovation	Continuous movement of the cost/ performance frontier

Sumber : Ellitan & Anatan (2009)

Upaya kewirausahaan perlu bergandengan dengan inovasi. Upaya inovasi antara lain terlihat dari upaya menciptakan nilai bagi produk (*product innovation*), proses produksi (*innovation process*) dan cara manajemen bekerja (*innovation management*). Semua pada intinya dilakukan untuk menambah nilai tambah barang dan atau jasa yang ditawarkan kepada konsumen dan berimbas pada nilai atau keuntungan ekonomi unit usaha atau UMKM atau perusahaan pada umumnya.

Fontana menggambarkan ada empat dimensi utama dalam inovasi bisnis, yaitu dimensi apa (*what offering?*), dimensi siapa (*who consumers?*), dimensi dimana (*where to markets?*). Empat dimensi tersebut memberi rerangka dasar radar inovasi bisnis yaitu poros “apa, siapa, bagaimana, dan dimana”. Dimensi *apa* berkaitan dengan inovasi atau penciptaan nilai baru (nilai guna baru) pada produk yang ditawarkan oleh perusahaan kepada konsumen. Dimensi *siapa* berkaitan dengan penciptaan nilai baru dengan cara memilih atau menentukan dengan tepat target konsumen untuk produk yang dihasilkan perusahaan. Dimensi *bagaimana* berkaitan dengan penciptaan nilai baru pada proses produksi atau pada bagaimana produk dihasilkan, misalnya dengan proses produksi yang lebih efisien atau hemat bahan bakar, atau dengan mempercepat pengembangan produk yaitu dengan mengeliminasi satu atau lebih tahapan dalam proses pengembangan produk. Dimensi *dimana* berkaitan dengan penciptaan nilai baru pada pemasaran dan komunikasinya sehingga konsumen yang ditargetkan dapat memperoleh produk pada banyak kemungkinan tempat atau cara mengatur se kreatif mungkin cara komunikasi pemasaran, atau mempromosikan produk yang dihasilkan perusahaan.

Konsep ini setidaknya menjadi dasar bagi Usaha Mikro Kecil Menengah dalam memosisikan dirinya di tengah persaingan dan menentukan strategi bersaing bisnisnya. Berdasarkan hasil riset pada UMKM di

Tulungagung dan Blitar, usaha kecil makanan sudah menyadari bahwa desain produk mereka haruslah khas sehingga tidak saja diingat konsumen namun juga bagaimana terjadi pembelian secara regular. Hal penting lain yang dilakukan adalah merek yang dikenalkan dalam setiap desain kemasan produk mereka. Produk yang diberi merek dengan nama dan desain yang khas memberikan *awareness* di benak konsumen. Berdasar hasil riset, nama pemilik adalah sebagai nama merek produk-produk unggulan mereka. Seperti wajik klethik bu Prayit dan Denok grup, adalah beberapa merek produk yang mencerminkan nama pemiliknya. Kalaupun tidak menggunakan nama pemilik, setidaknya dalam desain kemasan selalu mencantumkan nama pemilik. Hal ini tidak terlepas dari survei sederhana yang dilakukan pelaku usaha bahwa seringkali konsumen selalu mencari produk makanan dengan merek yang mereka kenal. Tidak itu saja, konsumen juga seringkali hafal dengan menyebut nama produk lengkap dengan nama pembuat atau pemilik usaha kecil. Proses kreatif yang kelihatan sederhana ini mencerminkan kreativitas personal yang dominan dari pemilik usaha untuk menamai/ memberi merek dengan nama mereka sendiri. Hal ini sependapat dengan Manurung (2010) bahwa kreativitas dapat muncul melalui *person* (individu), *proses*, *press* dan *product*.

Inovasi Berbasis Pasar

Pendekatan Inovasi berbasis pasar diungkap Kotler dan Bes (2003) yaitu:

a. Inovasi berbasis Modulasi

Adalah inovasi yang melibatkan perubahan suatu karakteristik dasar dari produk atau jasa dengan menaikkan atau menurunkan karakteristik tersebut. Inovasi berbasis modulasi dimaksudkan mengubah karakteristik dasar dari produk atau jasa untuk menurunkan berat, signifikasi, atau kadar dari karakteristik tersebut. Contohnya adalah usaha kecil yang memproduksi rempeyek. Rempeyek yang dulu besar dengan kacang utuh, sekarang

berubah dengan kacang separuh dan tidak rapat, sehingga menurunkan kadar kolesterol dan asam urat dalam kandungan rempeyek. Demikian juga dengan camilan alen alen, yang lebih terkenal di produksi dari trenggalek, di usaha kecil di Tulungagung membuat alen-alen dengan rasa yang lebih empuk dibandingkan dengan alen-alen asli yang sangat keras (bahasa jawa= atos). Hal ini dilakukan agar alen-alen dapat dimakan oleh anak-anak.

b. Inovasi berbasis Ukuran

Adalah peluncuran produk baru ke pasar tanpa mengubah apa pun kecuali volumenya. Keunggulan lain adalah menawarkan beragam ukuran yang lebih mudah untuk memperluas konsumsi atau pemakaian sampai ke sejumlah konsumen potensial maksimum, karena kita menyesuaikan penawaran dengan beragam volume yang dibutuhkan oleh setiap konsumen tergantung pada situasi individual atau ukuran keluarga. Hampir semua produk makanan yang dihasilkan usaha kecil melakukan inovasi berbasis ukuran. Kacang shanghai dengan berbagai merek yang diproduksi berbagai usaha kecil di Tulungagung memiliki berbagai ukuran dengan volume beraneka ragam, mulai dari 50 gram, 250 gram, 500 gram hingga 1 kg. Sambal pecel $\frac{1}{4}$ kg, $\frac{1}{2}$ kg, dan 1 kg. Dodol juga, berisikan 12 dan 6 biji dodol, rempeyek 250 dan 400 gram, sampyo dengan ukuran 250 dan 400 gram. Juga menggunakan ukuran kardus sesuai selera konsumen. Hal ini diorientasikan agar konsumen memiliki berbagai macam pilihan, untuk dimakan dalam perjalanan, oleh-oleh atau untuk hidangan meja tamu.

c. Inovasi berbasis Kemasan

Adalah cara sebuah produk dikemas dapat mengubah persepsi konsumen mengenai manfaat, fungsi atau alasan konsumsi dari produk atau jasa. Hal yang menarik inovasi berbasis kemasan atau kontainer adalah produknya sama, tetapi peragamaan kontainer tidak hanya menciptakan variasi volume tetapi

juga memungkinkan produk hadir dalam lebih banyak situasi. Sehingga produsen mampu menjangkau dan melayani lebih banyak konsumen dan mengembangkan pasar ke potensi maksimumnya. Beberapa produk usaha kecil yang melakukan inovasi berbasis kemasan adalah usaha kecil rempeyek yang dikemas dalam kotak, rengginang yang dikemas mini dalam plastic sehingga dapat dibawa dengan satu tangan. Seperti kita tahu, bahwa rempeyek seringkali digunakan sebagai pelengkap nasi pecel, namun dengan dikemas dalam kardus kotak, dapat dimakan sebagai camilan dalam bepergian, oleh-oleh, bahkan sebagai hidangan di meja tamu.

d. Inovasi berbasis desain

Adalah inovasi di mana produk, kemasan dan ukuran yang dijual sama, tetapi desain atau tampilannya dimodifikasi. Wajik klethik dari Blitar adalah contoh yang tepat menggambarkan inovasi berbasis desain. Tampilan wajik klethik dengan bungkus klobot/ kulit jagung memberikan tampilan yang khas dan unik. Demikian juga dengan madumongso yang ukuran dan volumenya sama, namun didesain menarik dengan tali berwarna emas, dengan desain yang berbeda, karena selain menggunakan plastik sebagai pembungkus, masih dilapisi dengan kertas krep/kertas warna. Inovasi berbasis desain seringkali dikombinasikan pelaku usaha dengan mencantumkan nama merek sekaligus logo perusahaan dengan warna yang menyolok atau menarik perhatian, sehingga diharapkan konsumen akan mengingat produk mereka.

e. Inovasi berbasis pengembangan bahan komplementer

Adalah inovasi berbasis komplemen yang melibatkan penambahan bahan-bahan komplementer atau layanan tambahan atas produk atau jasa dasar. Contoh dari inovasi jenis ini adalah sambal pecel yang dibuat dengan rasa pedas, tidak pedas dan sangat pedas. Sampyo

dengan rasa ebi, coklat dan kacang hijau, wajik klethik rasa kacang hijau, original, coklat, dan durian. Rempeyek rasa kacang, udang dan teri.

f. Inovasi Berbasis Pengurangan Upaya

Adalah inovasi yang berbasis pengurangan upaya tidak melibatkan modifikasi produk atau jasa, melainkan upaya dan resiko yang terlibat dalam pembelian. Melalui pengurangan upaya (untuk menemukan harga yang lebih murah), perusahaan berhasil mengubah begitu banyak pembeli potensial menjadi pembeli aktual. Usaha kecil berupaya meningkatkan pembeli potensial menjadi pembeli potensial dengan membuat sambal pecel dengan berbagai ukuran, sehingga konsumen yang membeli sambal untuk dikonsumsi sendiri, seringkali lebih memilih sambal dalam kemasan sedang, agar lebih fresh jika membeli lagi. Produk sambal pecel memang mencantumkan tanggal kadaluarsa, namun apabila konsumen tidak teliti dalam menyimpan, biasanya akan terlihat lebih berminyak dan berair.

Proses Kreatif Usaha Kecil

Kreativitas adalah dihasilkannya ide baru dan segar yang dapat memenuhi kebutuhan yang timbul atau menawarkan peluang bagi organisasi. Kreativitas adalah langkah pertama yang penting dalam inovasi, di mana hal tersebut vital bagi keberhasilan organisasional dalam jangka panjang. Orang-orang kreatif sering dikenal karena originalitas, memiliki pikiran yang terbuka (*open mindedness*), keingintahuan, pendekatan terfokus untuk memecahkan masalah, ketekunan, tingkah laku yang rileks dan suka bermain-main, serta penerimaan terhadap ide-ide baru (Daft, 2006). Sementara Zuhail (2010) : 77) menyatakan bahwa seseorang disebut melakukan kerja kreatif jika ia menghasilkan sesuatu yang bukan kelanjutan dari solusi yang pernah ada. Nilai kreativitasnya ditimbang dari seberapa jauh sesuatu itu berbeda dari pengalaman atau solusi terdahulu. Proses kreatif melahirkan inovasi

itu sendiri terbentuk melalui tahapan mencari (*search*), memutuskan (*decision*), dan mencoba (*trial*).

Berdasarkan hasil riset, proses kreatif dilakukan usaha kecil makanan di Tulungagung dan Blitar sangat bervariasi. Aneka makanan unggulan yang dikaji dalam penelitian ini antara lain: rengginang, geti, semprong, emping, mancho, kacang shanghai, bipang, krupuk rambak, jenang dan enting-enting yang ada di Tulungagung. Sedangkan di Blitar yaitu wajik kletik, madumongso, sampyo, rempeyek, sambal pecel dan rengginang. Selaras dengan yang disampaikan Zuhail (2010) bahwa kemampuan bertahan usaha kecil di Tulungagung dan Blitar juga didasari dengan tahapan mencari (*search*), dengan berupaya menemukan alternatif agar produk mereka dapat diterima di pasar. Meskipun *search* yang dilakukan secara tradisional hanya dengan melihat produk pesaing, perbandingan harga, dan melihat daya beli, ternyata dapat memberikan dampak yang signifikan terhadap luaran produk yang mereka hasilkan. Proses memutuskan (*decision*) usaha kecil makanan tergolong unik. Proses eksekusi bentuk produk, cara mengemas (*packaging*), hingga penentuan harga yang mereka lakukan menunjukkan proses *trial* yang mengandung risiko kegagalan yang tinggi. Ketiga hal inilah yang membuat daya saing mereka teruji, sehingga produk mereka sukses.

Inovasi Kemasan

Berdasarkan hasil riset, tidak semua usaha kecil mampu melakukan inovasi kemasan. Meskipun usaha kecil mereka bertahan bertahun-tahun, namun mereka yang tidak melakukan inovasi kemasan cenderung memiliki pasar yang stagnan. Mereka terjebak hanya melayani pasar konvensional dan dipasarkan juga hanya di pasar-pasar tradisional. Produk seperti krupuk rambak, bipang dan jenang adalah beberapa contoh produk yang tidak melakukan inovasi kemasan. Krupuk rambak misalkan, memiliki tingkat kesulitan yang tinggi dalam inovasi

produknya. Hal ini disebabkan, ketika digoreng, rambak tidak dapat dibentuk seperti rempeyek ataupun rengginang (yang bisa dibentuk kotak atau bulat) namun rambak cenderung berkontur tidak teratur. Hal inilah yang menyulitkan kemasan krupuk rambak, sehingga hanya dibungkus dengan plastik dan dipres untuk menjaga agar tidak melemem.

Produk Jenang berbeda lagi, kalau di daerah Trenggalek mampu membuat inovasi kemasan dengan kemasan kecil sehingga pantas menjadi hidangan. Namun berbeda dengan usaha kecil jenang yang ada di Tulungagung, bentuk kemasannya masih tradisional menggunakan besek (kotak yang terbuat dari anyaman bambu). Hal ini juga berpengaruh terhadap harga, di mana jenang dengan kemasan kecil-kecil dan dibungkus rapi memiliki harga yang lebih tinggi, sementara kemasan besek hanya setengahnya.

Berbeda dengan usaha kecil yang mampu melakukan inovasi kemasan dalam produk-produk mereka, memiliki daya jual yang tinggi, seperti pada produk wajik klethik, kacang shanghai, rempeyek atau pun sambel pecel. Wajik klethik misalkan, inovasi kemasan dilakukan dengan bungkus klobot/ kulit jagung. Informan mengatakan bahwa klobot yang dijadikan kemasan memberikan kesan yang khas, tradisional, unik, dan menjadi pembeda dengan pesaing. Kekhasan itu yang membekas di benak konsumen, sehingga seringkali mereka membeli untuk oleh-oleh, atau menunjukkan kepada lingkungan mereka bahwa ada produk yang masih menggunakan klobot dalam kemasan produknya. Demikian pula dengan rempeyek, yang dulu hanya dijadikan makanan pendamping nasi pecel dan hanya dimasukkan dalam kaleng besar, sekarang sudah pantas masuk dalam meja tamu sebagai makanan berkelas. Usaha kecil rempeyek di Blitar mampu melakukan inovasi kemasan dengan membentuknya menjadi kotak dan bulat kecil sehingga dapat dikemas secara lebih menarik. Sambel pecel juga melakukan inovasi kemasan dengan berbagai ukuran,

sehingga konsumen juga dapat memilih sesuai kebutuhan untuk dikonsumsi sendiri ataukah dijadikan oleh-oleh.

Inovasi Bentuk dan Rasa

Inovasi bentuk dalam riset ini lebih ditekankan pada bentuk produk, ukuran dan rasa produk. Usaha kecil yang mampu melakukan inovasi itu antara lain adalah usaha kecil yang memproduksi sampo dengan berbagai bentuk seperti keong dengan rasa ebi, bentuk keriting dengan rasa coklat dan bentuk gulung dengan rasa kacang hijau. Produk rempeyek juga berubah bentuknya dari konvensional tidak beraturan menjadi bentuk kotak dan bulat dengan rasa kacang, teri dan udang. Sementara itu inovasi bentuk dengan ukuran yang bervariasi juga ada dalam produk rengginang, geti dan enting enting, sehingga inovasi bentuk dan rasa yang dilakukan mampu menyesuaikan dengan kebutuhan konsumen. Menurut penuturan informan, bahwa perubahan bentuk dan rasa dalam produk hanya didasarkan pada permintaan konsumen yang seringkali mengeluhkan bentuk rempeyek yang terlampau besar, sehingga tidak mungkin untuk jajanan di meja tamu, juga rentan remuk jika dibawa bepergian karena kesulitan untuk dibungkus dengan rapi. Masukan lain dari pelanggan adalah dengan kemasan lebih kecil, para tamu tidak sungkan untuk mencicipi hidangan yang disediakan.

Non High Tech Memicu Diferensiasi

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa usaha kecil makanan ringan di Tulungagung dan Blitar tidak tergantung dengan teknologi tinggi. Usaha ini dalam proses produksinya lebih mengandalkan ketrampilan pengrajin, sehingga keterlibatan teknologi hanya dibutuhkan untuk mencampur bahan adonan (*mixer*) ataupun dalam proses pengemasan (*packaging*). Bahkan untuk produk dodol, proses produksinya harus manual tanpa menggunakan cetakan. Ketika

menggunakan cetakan memang menghasilkan produk dengan ukuran dan bentuk yang sama, namun kepadatan dodol kurang sehingga nampak lembek. Membentuk dodol akhirnya dilakukan secara manual sehingga lebih padat dan kenyal. Demikian juga pada rengginang, bipang dan krupuk rambak yang masih menggunakan alat tradisional. Bahkan untuk krupuk rambak, proses penggorengan masih menggunakan kayu bakar atau batok kelapa yang dirasa lebih murah dibanding dengan menggunakan gas.

Memang tidak dipungkiri kehadiran teknologi dalam proses produksi akan sangat membantu tingkat efisien dan efektivitas, namun hasil riset menunjukkan bahwa penggunaan teknologi masih dalam tataran konvensional, misalkan menggunakan mesin penggiling, *mixer*, dan press plastik untuk *packaging*. Analisis peneliti menemukan bahwa justru proses produksi konvensional dengan padat karya yang dihasilkan pengrajin mampu memberikan *value* produk yang lebih tinggi, unik dan mampu menjadi daya tarik konsumen untuk melakukan pembelian. Penggunaan teknologi memang berpeluang menghasilkan produk dengan harga yang murah, namun pada kenyataannya usaha kecil makanan di Tulungagung dan Blitar tetap mampu eksis dengan produksi berbasis *non high tech*.

Simpulan

Penciptaan kreativitas dan inovasi usaha kecil di Tulungagung dan Blitar dilakukan agar dapat meningkatkan daya saing. Strategi dan upaya yang telah dilakukan adalah dengan melakukan berbagai inovasi pasar meliputi inovasi berbasis modulasi, berbasis ukuran, berbasis kemasan, berbasis desain dan inovasi berbasis pengembangan bahan komplementer. Beberapa usaha kecil yang tidak melakukan inovasi lebih disebabkan keterbatasan bahan baku tersebut untuk diolah menjadi bentuk yang

berbeda ataupun fungsi produk yang kesulitan untuk dikembangkan. Proses usaha kecil menghasilkan kreativitas dan inovasi sebagian besar didapat dari proses mencari, mengamati, meniru dan memodifikasi.

Daftar Pustaka

- Bank Indonesia. 2007. Base Line Survey Komoditi Produk Jenis Unggulan. www.bi.go.id
- Damanpour, F. 1991. Organizational innovation: a meta-analysis of effects of determinants and moderators. *Academy of Management Journal*, 34 (3), 555-590
- Drucker, P.F. 1991. *Inovasi dan Kewiraswastaan, Praktek dan dasar-dasar*. Penerbit Erlangga
- Ellitan, L. dan Anatan, L. 2009. *Manajemen Inovasi*. Bandung : Alfabeta
- Fontana, A. 2011. *Innovate We Can! How to Create Value Through Innovation in Your Organization and Society*. Cipta Inovasi Sejahtera.
- Karjantoro, H. 2002. *Usaha Kecil dan Problem Pemberdayaannya*. Jakarta, Usahawan, No.04. th XXXI
- Kotler, P. & Armstrong, G. 2009. *Prinsip Prinsip Pemasaran Jilid 1*. Indonesia : PT Dian Rakyat.
- Kotler, P & Bes, F.T. De. 2003. *Lateral Marketing*. Jakarta : Erlangga
- Manurung, L. 2010. *Strategi dan Inovasi Model Bisnis; Meningkatkan Kinerja Usaha*. Elex Media Komputindo.
- Porter, M. E. 1985. *Keunggulan Bersaing, Menciptakan dan Mempertahankan Kinerja Unggul*. Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Zuhail. 2010. *Knowledge And Innovation Platform Kekuatan Daya Saing*. Jakarata : Gramedia Pustaka Utama

Pembaruan Ideologi, Tantangan bagi Pembaruan Desa di Era Globalisasi

Theodorus Wuryantono

Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD"
Jln. Timoho 317 Yogyakarta
E-mail: theo_apmd@yahoo.com

Abstrak

Rural development is entering a new era. A new act commonly called "Undang-Undang Desa" (UU No. 6/2014) provides a big opportunity to reform the rural communities. This act makes it is possible to replace the centralized and top-down policies with decentralized and bottom-up policies. Rural communities can manage their resources independently, and are not dominated by the central government anymore.

Many programs can be implemented as efforts to reform the rural communities. But, to achieve the maximum results, the programs have to touch one fundamental factor: the ideology of the rural communities. Therefore, it is important to reform the rural communities' ideology.

Ideology is the overall representation of the thoughts and beliefs of a group of people. In this sense, ideology, such as myths, religious beliefs, philosophical, moral principles, values, norms, customs, etc. are often applied as a view of life of a social groups. Ideology as the potential to strengthen the motivation to act. Motivation is something that encourages and gives justification for an action. It means that ideology can drive particular behavior. For social groups, ideology has an integrative function by bridging the collective memory. Paul Ricoeur said that the role of the ideology in the social communities is to make a structuration of the social action. It means that ideology is not only a motivation and justification for individuals' behavior, but also for the social groups' behavior.

Due to its long history in the primordial culture, the rural grew up to be uncreative and uncritical communities. Recently, in the globalization era, rural grew to be active consumers, tend to glorify individuality, ignore solidarity, and driven by money orientation. These ideology dominate rural communities. How could we build a productive communities, if the dominant ideology is consumerism? How can we revive the solidarity if we always glorify individuality? How can we keep the social capital if the money deified. How can we implement decentralization if our perspective is centralization? It is impossible to build the rural, if the mind are always imagine the urban life. So, rural reform is ideological reform. Reforming rural means reforming the rural communities' ideology.

Keywords : *Ideology, rural reform*

Abstrak

Pembangunan pedesaan sedang memasuki era baru. Sebuah undang-undang baru yang biasa disebut "Undang-Undang Desa" (UU No. 6/2014) memberikan kesempatan besar untuk mereformasi pedesaan. Undang-Undang ini memungkinkan terjadinya perubahan kebijakan yang semula terpusat dan top-down menjadi kebijakan desentralisasi dan bottom-up. Masyarakat pedesaan dapat mengelola sumber daya secara mandiri, dan tidak lagi didominasi oleh pemerintah pusat.

Banyak program dapat diimplementasikan sebagai upaya untuk mereformasi masyarakat pedesaan. Tapi, untuk mencapai hasil yang maksimal, program-program tersebut harus menyentuh satu faktor fundamental: ideologi. Oleh karena itu, penting untuk mereformasi ideologi masyarakat pedesaan.

Ideologi adalah representasi keseluruhan dari pikiran dan keyakinan sekelompok orang. Dalam hal ini, ideologi, seperti mitos, agama, filsafat, prinsip moral, nilai-nilai, norma-norma, adat istiadat, dll., sering diterapkan sebagai pandangan hidup dari kelompok sosial. Ideologi berpotensi untuk memperkuat motivasi

bertindak. Motivasi adalah sesuatu yang mendorong dan memberikan pembenaran bagi tindakan. Ini berarti bahwa ideologi dapat mendorong perilaku tertentu. Untuk kelompok sosial, ideologi memiliki fungsi integratif dengan menjembatani memori kolektif. Paul Ricoeur mengatakan bahwa peran ideologi dalam komunitas sosial adalah untuk membuat strukturasi dari aksi sosial. Ini berarti bahwa ideologi tidak hanya motivasi dan pembenaran bagi perilaku individu, tetapi juga untuk perilaku kelompok sosial.

Karena sejarah panjang dalam budaya primordial, pedesaan tumbuh menjadi masyarakat yang tidak kreatif dan tidak kritis. Kini, di era globalisasi, pedesaan tumbuh menjadi konsumen, cenderung mengagungkan individualitas, mengabaikan solidaritas, dan digerakkan oleh orientasi uang. Ideologi semacam inilah yang mendominasi masyarakat pedesaan. Bagaimana kita bisa membangun masyarakat yang produktif, jika ideologi yang dominan adalah konsumerisme? Bagaimana kita dapat menghidupkan kembali solidaritas jika kita selalu mengagungkan individualitas? Bagaimana kita bisa menjaga modal sosial jika uang didewakan. Bagaimana kita bisa menerapkan desentralisasi jika perspektif kita masih sentralistik? Tidak mungkin membangun pedesaan, jika pikiran selalu membayangkan kehidupan perkotaan. Jadi, pembaruan desa adalah pembaruan ideologi masyarakat desa.

Kata Kunci: ideology, pembaruan desa

Pendahuluan

Disahkannya UU No.6 tahun 2014 tentang desa, memberi ruang yang semakin luas bagi gerakan pembaruan desa. Dengan Undang-Undang Desa ini, kini dimungkinkan terjadi perubahan sistem pemerintahan dan pembangunan desa secara lebih demokratis. Kebijakan sebelumnya yang sentralistik dan *top down* mulai digantikan oleh kebijakan yang bersifat desentralistik dan *bottom up*. Desa pun menjadi lebih leluasa untuk mengelola sumber dayanya secara mandiri, dan melepaskan diri dari dominasi negara yang telah menjadikannya sangat tergantung pada pusat. Banyak program bisa dijalankan, tetapi jika tanpa menyentuh persoalan mendasar masyarakat desa, yaitu “daya gerak” bagi perubahan itu sendiri, maka program-program tersebut tidak akan mencapai hasil yang maksimal. Tulisan ini menguraikan pentingnya pembaruan ideologi -sebagai “daya gerak” perubahan desa.

Ideologi

Menurut Haryatmoko (2003:13-14), ada tiga makna ideologi. *Yang pertama*, ideologi mengacu pada aliran pemikiran yang terkait dengan pembentukan gagasan-gagasan di dalam kesadaran. *Kedua*, ideologi

dianggap sebagai cara berpikir orang lain yang tidak sepaham; Ideolog adalah orang lain yang tidak setuju dengan saya. Pemaknaan ini muncul sebagai reaksi terhadap para ideolog yang cara berpikirnya berputar-putar. Makna *ketiga*, ideologi dimengerti sebagai keseluruhan representasi pikiran dan keyakinan dari sekelompok orang yang saling mempunyai ikatan satu sama lain. Dalam arti ini ideologi bersifat umum dan banyak diterapkan pada setiap pandangan suatu kelompok sosial, berupa mitos, kepercayaan religius, falsafah, prinsip-prinsip moral, nilai, norma, kebiasaan, dan sebagainya. Makna ideologi yang dimaksud di dalam tulisan ini lebih menunjuk pada makna yang ketiga. Dalam pengertian ini, ideologi mampu memperkuat motivasi tindakan. Motivasi ialah sesuatu yang mendorong sekaligus memberi pembenaran suatu tindakan. Ideologi dapat memberikan pembenaran terhadap tindakan, karena ideologi memiliki kecenderungan untuk bersifat doktriner. Karenanyalah Paul Ricoeur (dalam Haryatmoko, 2003:16) mengatakan bahwa ideologi sangat berperan bagi strukturasi tindakan sosial. Bagi kelompok sosial, ideologi memiliki fungsi integratif dengan menjembatani ingatan kolektif. Karena itu, selain mampu menjadi motivasi dan memberi pembenaran

tingkah laku individu, ideologi juga mampu menjadi motivasi dan pembenaran tingkah laku kelompok sosial. Althusser menyebut peran ideologi yang demikian ini sebagai “sistem representasi yang memiliki keberadaan dan peran sejarah di dalam masyarakat tertentu” (Haryatmoko, 2003:16-20).

Mengapa Pembaruan Ideologi ?

Karl Marx (dalam Strinati, 2003:149), mengatakan bahwa gagasan-gagasan yang dominan di dalam masyarakat adalah gagasan-gagasan yang dirumuskan oleh kelas penguasa untuk mengamankan kekuasaannya. Gagasan semacam inilah yang disebarluaskan dan selanjutnya mendominasi kesadaran maupun tindakan kelas-kelas yang berada di luar kelas penguasa. Sementara Althusser (dalam Sunardi, 2002:144), menyatakan bahwa *ideology represents the imaginary relationship of individuals to their real conditions of existence*. Ideologi merupakan “representasi” hubungan imajiner antar individu dalam berbagai kondisi eksistensi riilnya. Menurut Althusser, yang kita representasikan di dalam masyarakat bukanlah dunia nyata, tapi (hanya) keterkaitan imajiner antara kita dengan dunia nyata. Ini berarti, hubungan kita dengan dunia nyata (realitas) sudah dimediasi secara distorsif. Merujuk pada pendapat Marx di atas, maka mediasi ini berupa gagasan-gagasan kaum dominan. Sependapat dengan Althusser, Barthes (dalam Sunardi, 2002:145-146) mengungkapkan bahwa mediasi ini berupa mitos borjuis yang berfungsi untuk menafsirkan realitas. Bahasa-objek, yaitu bahasa yang langsung menunjuk (*to signify*) realitas tidak lagi berfungsi. Bahasa-objek menunjuk realitas sebagaimana ditunjuk oleh mitos borjuis. Pengetahuan kita akan lingkungan dan akan diri kita tidak lain adalah menggunakan istilah Althusser *misrecognition*. Dalam kondisi demikian, menurut Barthes, kita semua secara ideologis adalah borjuis karena setiap hari kita dihadapkan pada pasukan ideologi borjuis ini. Sebagaimana juga dikemukakan oleh Althusser,

“individu hanyalah merupakan hasil konstruksi lewat ideologi dan struktur sosial”, maka ketika melihat fenomena masyarakat modern pun, Barthes (dalam Sunardi, 2002:149) menegaskan, individu merupakan konstruksi ideologis yang dijalankan dengan mengonsumsi mitos-mitos modern. Ideologi semacam inilah yang menyebar dan merasuk ke dalam kehidupan keseharian masyarakat kita, tak terkecuali masyarakat desa. Ia merasuk tanpa paksaan, bahkan yang terjadi adalah penginternalisasian secara suka rela, sengaja, tanpa resistensi, bahkan dilakukan dengan antusias. Gramsci menamai proses demikian ini sebagai hegemoni. Hegemoni oleh Gramsci (dalam Strinati, 2003:188-189) dipahami sebagai sarana kultural maupun ideologis di mana kelompok-kelompok yang dominan di dalam masyarakat melestarikan dominasinya dengan mengamankan “persetujuan spontan” kelompok-kelompok subordinat. Dalam perspektif demikian maka kita memahami ideologi masyarakat desa (sebagai bagian masyarakat yang selama ini tersubordinasi) bukanlah ideologi mereka sendiri, melainkan ideologi “kaum berkuasa”. Itulah sebabnya, meski berbagai kelembagaan yang ada di desa telah mengalami perombakan pasca reformasi, dengan maksud untuk lebih memberi ruang bagi demokratisasi dengan mengedepankan partisipasi publik, namun demokrasi dan partisipasi publik belum tumbuh sebagaimana diharapkan. Gejala ini setidaknya tampak dalam artikel yang ditulis oleh Fadjarini Sulistyowati dkk., yang memaparkan hasil penelitian di Desa Timbulharjo, Kecamatan Sewon, Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta (*lih. Ruang Publik Desa: Ruang Partisipasi yang Kosong*, 2005:163-203). Penelitian ini mengungkapkan bahwa di Desa Timbulharjo, pasca reformasi bermunculan banyak ruang publik baru, seperti Buletin Komunitas Angkringan, Radio Komunitas Angkringan, Forum Warga FOKOWATI (Forum Komunikasi Warga Timbulharjo), BPD (Badan Permusyawaratan Desa), dan LPMD (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa). Selain itu, di

Timbulharjo dilakukan juga revitalisasi terhadap PKK Desa. Organisasi PKK yang semula selalu dipimpin oleh istri kepala desa, kini ketua PKK dipilih secara demokratis. Hal ini dilakukan agar PKK menjadi lebih demokratis dan lebih mampu menyuarakan kepentingan perempuan desa. Tetapi, meskipun tersedia banyak ruang publik, ternyata tidak dengan sendirinya partisipasi publik di Desa Timbulharjo tinggi. Bahkan, dilaporkan bahwa Buletin Angkringan tak lagi terbit, Radio Angkringan tak banyak didengarkan, FOKOWATI mati suri, dan BPD menjadi elitis. Selain itu, kepemimpinan baru organisasi PKK, ternyata juga tidak sangat membantu menyuarakan kepentingan perempuan desa. Hanya LPMD yang tercatat cukup baik tingkat partisipasinya, karena hasil kerjanya yang nyata (sering kali pembangunan fisik), dan kepemimpinan yang fasilitatif. Absennya partisipasi masyarakat di dalam banyak ruang publik yang tersedia ini, tentu tidak lepas dari sejarah panjang yang mereka lalui (lebih dari 30 tahun pemerintahan Orde Baru). Pengalaman panjang yang diwarnai oleh dominasi para elit telah melumpuhkan inisiatif masyarakat. Lebih parah lagi, masyarakat telah menganggap benar bahwa menjadi “pengikut” lebih baik (baca: lebih aman) dari pada menjadi “inisiator”. Akibatnya, kehendak untuk menyuarakan kepentingan sendiri pun dirasa sebagai perbuatan yang kurang wajar. Cara berfikir seperti ini telah menjadi ideologi yang menghegemoni masyarakat desa, sehingga hadirnya berbagai lembaga yang sesungguhnya mampu mewadahi partisipasi warga, ternyata tidak berisi dengan partisipasi itu sendiri. Karena itulah, pembaruan ideologi masyarakat desa menjadi penting dalam rangka pembaruan desa.

Terperangkap Sejarah

Romo Mangun, dalam artikel Majalah BASIS (No 01-02, tahun ke-47, Januari-Februari 1998) menceritakan bahwa telah sejak lama di masyarakat kita (terutama masyarakat Jawa) tumbuh dan berkembang filsafat tentang

manusia yang memahami bahwa citra manusia pada hakikatnya adalah citra wayang belaka pada *kelir jagad cilik* (mikro-kosmos) yang digerakkan oleh Ki Dalang (huruf besar) di alam penentu sejati (*jagad gedhe* : makro-kosmos). Segala peristiwa kehidupan manusia *wus dhasar pinasthi karsaning dewa* (sudah diniscayakan oleh kehendak para dewa). Proses sosialisasi dari generasi ke generasi, karenanya hanya merupakan proses penyadaran posisi, status dan kewajiban individu dalam tatanan hierarkhis yang sudah dipredestinasikan nasib yang ditentukan oleh Sang Dalang.

Posisi nasib manusia ini diperjelas dengan konsep tatanan hierarkhis masyarakat yang feodal dan piramidal. Bahwa dewalah sang penentu nasib. Tetapi “*dewa durung medhar saniskara*”, melainkan “*maksih sarana sabdaning nata*”. Dewa tidak menyatakan sendiri secara langsung kehendaknya, melainkan dengan perantaraan raja. Kita memiliki pengalaman panjang hidup di jaman kerajaan yang menghayati filosofi hidup ini. Kata “raja” ini kemudian mengalami perluasan makna tak hanya sebagai penguasa di sebuah kerajaan tetapi juga kemudian kita kenal ada raja di dalam rumah tangga, raja di sekolah, raja suatu negara, raja di wilayah kabupaten, dan tentu juga raja di wilayah desa. Mereka adalah sosok yang secara turun-temurun dipahami sebagai sang penentu nasib bagi “rakyat” di wilayah kekuasaannya: orang tua terhadap anaknya, guru terhadap muridnya, lurah terhadap warganya, Pusat terhadap daerah, dst.). Pola ini berlanjut ketika jaman pemerintahan kolonial (jaman penjajahan). Kaum penjajah “berkolaborasi” dengan penguasa lokal untuk mengeksploitasi masyarakat disertai dengan berbagai upaya untuk memandulkan potensi resistensi dan daya kritis masyarakat. Upaya ini tak hanya dilakukan dengan moncong senapan, tetapi yang lebih dahsyat lagi ialah terjadinya proses *colonializing the mind*. Penjajahan bukan hanya berarti bahwa Indonesia menjadi salah satu bagian dari negara Belanda, tetapi juga

berarti terjadinya ‘pembelandaan’ di hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat Indonesia. Berbagai macam pabrik dan perkebunan milik Belanda berdiri di Indonesia, sekolah-sekolah Belanda hadir, berbagai macam alat dan perlengkapan milik orang Belanda dikenal dan juga dipergunakan oleh orang Indonesia. Akibatnya, gaya hidup orang Indonesia, mulai dari cara berpakaian, pola konsumsi, bentuk rumah dan bangunan, gaya bicara, bahkan cara berpikir nyaris tidak ada bedanya dengan orang-orang asli Belanda (Furqon Majid, 2001:3). Gejala semacam ini terjadi hampir di semua negara bekas koloni, sehingga belakangan melahirkan *kajian poskolonial* yang mencoba menawarkan teori dan cara berpikir baru, sebagai alternatif (berbeda) dari cara berpikir dominan yang dianggap terhegemoni oleh pikiran-pikiran kolonial.

Embrio pola pikir yang bebas dari hegemoni ini pernah terlahir ketika bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaan 17 Agustus 1945. Tetapi ia tak sempat tumbuh dewasa, karena sejak pemerintahan Orde Baru (1966), praksis-praksis sosial, politik dan pendidikan secara prinsipil kembali kepada pola hegemonik dan indoktriner. Tatanan masyarakat yang terbentuk bergaya *top down*, elite-militeristik dan serba komando, termasuk di kalangan masyarakat desa. Akibatnya orang-orang desa semakin tak mempunyai kekuatan untuk menentukan nasib sendiri, sehingga segala sesuatu serba tergantung baik pada lurahnya, maupun pada pemerintah di atasnya. Pola demikian begitu mengakar dan menjadi ideologi hidup keseharian mereka. Maka tidak heran, meski desentralisasi dan demokratisasi sudah berjalan, prosesnya pun tetap tersendat. Masyarakat desa berteriak menuntut otonomi, tetapi pola pikirnya masih sentralistik.

Globalisasi: Sebuah Perangkap Baru

Kini, globalisasi sudah melanda desa. Meski banyak ideologi konstruktif yang dibawa, tetapi kembali pada pernyataan Marx, Althusser,

Gramsci dan juga Barthes di atas, ideologi yang dibawa gelombang arus global ini pun tak bebas dari dominasi kelas berkuasa abad ini.

Globalisasi hadir sebagai sebuah kenyataan sejarah akibat meningkatnya intensitas dan kapasitas produksi serta perputaran arus modal dalam sistem kapitalisme. Kaum borjuis, sebagaimana dikatakan Marx, tidak cukup merasa puas hanya dengan berdagang dan memproduksi di negerinya sendiri. Untuk selalu mendapatkan keuntungan yang lebih besar, mereka berdagang bahkan mendirikan pabrik di negara-negara lain di seluruh dunia. Merekalah kelas berkuasa yang menggerakkan globalisasi.

Wibowo (2003:1) menuliskan bahwa neoliberalisme-lah yang menjadi inti ideologi dan kiprah dari globalisasi. Meskipun ada kemiripan, namun Neoliberalisme berbeda dari liberalisme klasik abad ke-18. Adam Smith (1723-1790) sebagai pemikir liberalisme ekonomi klasik mengatakan bahwa bila dalam transaksi ekonomi dengan orang lain, tiap-tiap individu bebas mengejar kepentingannya sendiri, bukan hanya dia yang akan beruntung, tetapi juga seluruh masyarakat. Maka jika pemerintah terlalu mencampuri urusan itu, kesejahteraan masyarakat akan berkurang. Meski demikian, Smith menambahkan, pertukaran harus berlangsung dalam pasar terbuka yang ditandai oleh persaingan banyak pelaku (bukan dikuasai oleh segelintir orang saja), karena monopoli akan membawa malapetaka dan menghasilkan alokasi sumber daya yang tidak adil dalam masyarakat serta justru mrngurangi tingkat kesejahteraan masyarakat. Karenanya, menurut Smith, negara mempunyai tiga tugas penting yaitu : menjaga keamanan, keadilan dan menyediakan infrastruktur (Herry Priyono, 2003:55).

Tampak bahwa liberalisme klasik Smith tetap memberi ruang pada peran pemerintah. Demikian juga bahwa akumulasi kekayaan yang dilakukan oleh setiap individu dalam gagasan liberalisme klasik ini tidak lepas dari kaitannya dengan proses ‘pembangunan bangsa’. Itulah

mengapa judul buku Adam Smith adalah “*the Wealth of Nations*” dan bukan “*the Wealth of Individuals*” (Herry Priyono, 2003:55).

Neoliberalisme berangkat dari paham bahwa manusia pada dasarnya bersifat *homo economicus*. Karenanya setiap tindakan dan relasi antar manusia terjadi mengikuti pola-pola transaksi ekonomi : berdasarkan kalkulasi untung-rugi. Dalam tatanan yang demikian maka uang semakin menjadi segalanya, semakin menentukan tak hanya sektor ekonomi, tetapi juga sektor kehidupan non ekonomi : sosial, politik, budaya, bahkan agama. Pen-dewa-an terhadap uang semakin menggejala dan lambat laun menggusur keberadaan modal sosial dan kultural yang biasanya masih ada di desa-desa.

Neoliberalisme secara perlahan mengosongkan tujuan kesejahteraan bersama dan menggantikannya dengan tujuan akumulasi kekayaan pribadi. Maka arena hidup sosial pun semakin tergusur oleh urusan individual. Gejala ini tampak pada gagasan neoliberal tentang modal manusia (*human capital*). Gagasan ini melihat upah bukan sebagai harga atas tenaga yang telah dijual, melainkan sebagai laba dari modal (yang berupa: otot, pikiran, keahlian, kecantikan, keseksian) yang dimiliki. Dengan demikian yang disebut modal bukan hanya uang atau surat berharga melainkan juga bibir, kumis, bahkan pantat (kasus INUL). Ini berarti bahwa orang yang diupah itu bukanlah buruh atau pegawai melainkan para wirausahawan/ ti (*entrepreneurs*) bebas yang bertanggung jawab atas keputusan dan perkembangannya sendiri, dan yang (sama seperti kaum kapitalis) berusaha memproduksi laba bagi dirinya sendiri. Maka setiap individu adalah *entrepreneur* yang mau tak mau harus bersaing (Furqon Majid, 2001:3-4). Gagasan ini secara perlahan menggeser tujuan kesejahteraan bersama dan menggantikannya dengan tujuan akumulasi kekayaan pribadi. Maka semakin tergusurlah arena hidup sosial oleh urusan individual. Dengan demikian, semangat individual tumbuh semakin menonjol menggeser semangat

komunal yang selama ini banyak dibanggakan oleh komunitas desa. Persaingan lebih dominan ketimbang solidaritas.

Terkait dengan persoalan solidaritas, persoalan humanitas juga tak kalah penting dalam konteks global. Bukan saja akibat proses teknologisasi yang terjadi secara besar-besaran, tetapi juga karena interaksi tatap muka cenderung menghilang dari waktu ke waktu. Hadirnya beragam media misalnya, mendesak ruang-ruang sosial dan membentuk berbagai ruang elektronik (*electronic space*) yang lebih efisien. Penduduk kehilangan intensitas interaksi sosial akibat pola alokasi waktu yang berubah dan cenderung berhadapan dengan barang-barang elektronik ketimbang kelompok atau komunitasnya. Individu menjadi semakin terpisah dari kelompok sosialnya yang menyebabkan nilai dan pemaknaan menjadi bersifat relatif dan terdeferensiasi. Hubungan personal menjadi kurang penting sejalan dengan menghilangnya empati emosional dalam diri individu-individu (Irwani Abdullah, 2001:40).

Globalisasi juga menghadirkan perspektif baru dalam memaknai ruang dan waktu. Kehadiran media komunikasi canggih abad ini telah menyebabkan terjadinya -meminjam istilah Anthony Giddens- *time-space distancing*, atau *time-space compression* dalam istilah David Harvey (Herry Priyono, 2002:45). Terjadi transformasi dalam pengorganisasian waktu dan ruang. Kalau dulu transaksi jual-beli hanya bisa dilakukan jika penjual dan pembeli bertemu di satu titik ruang dan waktu, maka kini meski antara penjual dan pembeli terpisah jarak geografis, bahkan lintas batas negara, transaksi tetap bisa dilakukan. Ruang tak lagi menyatu dengan waktu, melainkan terpisahkan (*time-space distancing*). Menurut catatan Cornelis Fasseur (dalam Herry Priyono, 2003:1) laporan tahunan pemerintah Hindia Belanda tentang sistem Tanam Paksa (*Cultuurstelsel*) yang dikirim tahun 1844 baru sampai di Belanda tahun 1847. Laporan itu membutuhkan waktu 3 tahun untuk bisa sampai ke tujuan. Betapa jauh dan

lamanya. Hari ini, di tahun 2015, penyampaian laporan semacam itu hanya membutuhkan waktu beberapa menit saja untuk mencapai tujuan lewat *e-mail* atau *facsimile*. Inilah yang oleh David Harvey disebut sebagai terjadi *time-space compression* (pemadatan ruang dan waktu).

Dengan bantuan teknologi, suatu pekerjaan yang dulu baru bisa diselesaikan dalam tiga tahun kini bisa selesai dalam 3 menit. Tentu saja ini berarti bahwa sekarang lebih banyak pekerjaan yang bisa dilakukan dalam suatu satuan waktu. Ini pulalah yang menyebabkan kehidupan modern menjadi terasa sibuk, berpacu dengan waktu. Artinya, *speed* (: kecepatan), kini semakin menjadi kunci penting dalam hidup. Banyak tradisi, ajaran (agama), doktrin, dan semacamnya yang segera menjadi usang karena persoalan *speed* ini. Terjadilah apa yang disebut sebagai *ideological lag*.

Pikiran-pikiran tentang masa depan pun menjadi lebih punya tempat ketimbang gagasan-gagasan yang meng-korek-korek masa lalu. *The Future* dinilai lebih berharga ketimbang *the Past*. Institusi-institusi yang ada di masyarakat pun sering kali tidak mampu mengatasi realitas baru yang dibentuk oleh globalisasi. Inilah yang disebut sebagai gejala *Institutional Lag*. Beragam tradisi mulai tergeser atau sengaja digeser atas nama efektivitas dan efisiensi.

Media komunikasi sebagai alat kaum kapitalis dengan demikian juga menyebarkan ideologi kapitalis. Media dimaksudkan untuk semakin memperluas pasar bagi produk-produk mereka. Desa, dengan demikian juga tak lebih dari sebuah komunitas yang beranggotakan para konsumen yang “terpaksa” konsumtif. Aktivitas produktif masyarakat desa tak cukup kuat untuk menandingi produktivitas kaum kapitalis. Bahkan, semangat produktif di dalam jiwa masyarakat desa pun cenderung semakin pudar tergantikan oleh kebanggaan mengonsumsi barang-barang dan simbol-simbol produk kapitalis.

Tanpa banyak disadari, orang sudah sedemikian dimanipulasi oleh promosi dan

iklan, sehingga ia berbelanja demi untuk berbelanja. Frans Magnis Suseno (2008: 20) mengatakan, apabila kita memperhatikan mekanisme promosi kapitalistik ini, kita akan melihat bahwa dasarnya adalah penyempitan wawasan kita pada satu nilai saja : keenakan kita sendiri. Dewa baru yang dipuja namanya *wellness*. Industri mensugestikan bahwa kita berhak atas perasaan yang “*well*”, berhak atas kebahagiaan pribadi, lalu kita dimanipulasi untuk merasa butuh produk-produk mereka agar bisa bahagia. Kenikmatan-kesenanganku menjadi pusat hidupku. Inilah “*hedonistic*”.

Dilihat dari latar belakang sejarah, maupun konteks kekinian sebagaimana telah dipaparkan di atas, maka pembaruan desa secara mendasar tidak lain adalah pembaruan ideologi. Bagaimana mungkin kita membangun ekonomi produktif masyarakat desa, kalau ideologi mereka adalah ideologi konsumtif? Bagaimana bisa kita menghidupkan kembali solidaritas kalau yang ada dalam benak mereka adalah semangat persaingan yang cenderung mengagungkan individualitas? Bagaimana bisa kita menumbuhkan modal sosial kalau uang semakin didewakan? Sementara upaya untuk menumbuhkan kembali warisan nilai-nilai luhur berhadapan dengan perubahan orientasi masyarakat yang lebih mengedepankan masa depan (*the future*), sehingga upaya *nguri-uri kabudayaan* mungkin sudah sangat sulit meskipun sekedar untuk mendapatkan perhatian. Dan juga, bagaimana mungkin kita menjalankan desentralisasi kalau alam pikiran pelakunya masih sentralistik? Bagaimana mungkin membangun desa, kalau ideologi mereka ternyata “meng-kota” bahkan “meng-Amerika” ?

Agenda Pembaruan Desa Di Era Globalisasi

Agenda pembaruan desa yang dirumuskan tentunya perlu mempertimbangkan kondisi riil desa yang mewarisi sejarah masa lalu dan kini berada di dalam pusaran globalisasi. Berdasarkan problematika di atas, dapat dirumuskan beberapa hal yang perlu diagendakan.

Pertama, melakukan pendidikan penyadaran kepada masyarakat, bahwa mereka mempunyai hak untuk menyuarakan kepentingannya dan menentukan masa depannya sendiri. Pendidikan penyadaran ini diharapkan akan mampu mentransformasikan masyarakat desa dari yang semula hanya selalu berfikir dan berperan sebagai objek pembangunan yang pasif menjadi masyarakat yang menyadari sepenuhnya dan mampu memerankan peran sebagai subjek pembangunan yang aktif.

Kedua, persis karena kondisi sebagian besar masyarakat kita tidak dalam kondisi siap untuk bersaing, sementara gempuran pasar bebas menuntut kemampuan yang cukup pada setiap individu dan komunitas (kalau ingin *survive*), maka upaya peningkatan kapasitas masyarakat desa di segala bidang mutlak diperlukan. Masyarakat perlu ditempa sedemikian rupa sehingga memiliki kompetensi yang memadai terutama di bidang ekonomi (kemampuan produksi dan distribusi), tetapi juga tak kalah pentingnya di bidang politik, budaya, bahkan kesenian. Bangkitnya semangat untuk mau terus-menerus belajar menempa diri, dan bekerja keras, menjadi prakondisi yang dibutuhkan masyarakat desa agar memiliki kompetensi yang memadai. Hal ini sekaligus sebagai upaya untuk membendung semakin menggejalanya perilaku memanjakan diri, yang disemangati oleh ideologi hedonistik.

Ketiga, menghambat laju eksploitasi kaum kapitalis terhadap modal finansial masyarakat desa. Sudah menjadi ciri utama kaum neoliberalis untuk selalu melakukan ekspansi produk-produk mereka dengan selalu menciptakan pasar baru. Nafsu besar ini didukung dengan kepemilikan modal yang besar pula, sehingga mereka bisa menguasai media dan menumbuhkan daya konsumtif masyarakat dengan berbagai program iklannya. Karenanya, konsumerisme merupakan ancaman besar bagi masyarakat desa. Gaya hidup konsumtif yang semakin tinggi pada dasarnya hanya akan semakin menguntungkan mereka yang

sebenarnya sudah sangat kaya dan sebaliknya semakin membuat miskin mereka yang sudah miskin. Karenanya perlu gerakan untuk membalik pola pikir konsumtif ini menjadi pola pikir produktif. Jika ini berhasil, maka segala gemerlap yang ditawarkan oleh globalisasi tidak menumbuhkan gairah untuk membeli melainkan justru memberi informasi tentang peluang untuk memperoleh keuntungan. Untuk mendukung upaya ini dapat dilakukan semacam gerakan “melek media” (*media literacy / media awareness*). Gerakan melek media/ kesadaran bermedia ini selain bermanfaat untuk membendung pengaruh persuasif iklan juga untuk menumbuhkan daya kritis dan selektif masyarakat berkaitan dengan semakin terbukanya dunia terhadap arus informasi.

Pada saat bersamaan, perlu mulai digairahkan penyemaian kultur produktif di masyarakat desa (misalnya dengan pendidikan kewirausahaan) yang hasilnya diharapkan akan semakin meningkatkan kepemilikan finansial masyarakat desa dan karenanya memberi kemungkinan untuk tetap bisa *survive* di era yang semakin mengedepankan penghargaan terhadap uang.

Keempat, untuk mengimbangi semakin merebaknya semangat individualis dan kultur persaingan, maka diperlukan upaya-upaya untuk menghidupkan kembali semangat hidup komunal yang mengedepankan kebersamaan, dan solidaritas. Semangat kebersamaan dan solidaritas ini bisa dikembangkan dengan menggairahkan kembali ruang-ruang sosial (*social space*) di lingkup keluarga (misal dengan makan bersama seluruh anggota keluarga, piknik bersama) maupun di lingkup masyarakat desa (misal : menggairahkan kembali silaturahmi, trah, paguyuban, ronda, dll.). Hal ini sekaligus dapat mengurangi dominasi ruang-ruang elektronik (*electronic space*) yang mulai menggejala belakangan ini, dan dengan demikian diharapkan pada gilirannya nanti akan kembali mampu mengasah kepekaan humanitas seseorang.

Berkaitan dengan hal ini, untuk beberapa komunitas, perlu dipertimbangkan usaha penyatuan masyarakat yang bukan lagi bertumpu pada penyatuan etnis dan kelompok-kelompok, tetapi penyatuan pikiran-pikiran, nilai-nilai, dan praktek sosial yang beragam. Sistem sosial yang dibangun dengan asumsi batas-batas geografis dan tempat tinggal akan kurang relevan bagi masyarakat dengan tingkat mobilitas yang begitu tinggi dan loyalitas atas tempat asal yang begitu lemah.

Kelima, menumbuhkembangkan kembali modal sosial dan modal kultural yang telah tergerus oleh nilai-nilai pendewaan terhadap uang. Hal ini bisa dilakukan dengan menghidupkan kembali tradisi dan budaya lokal untuk meng-*counter* budaya dan nilai-nilai negatif globalisasi. Upaya ini tidak selamanya mudah, atau malah cenderung sulit mengingat orientasi nilai masyarakat jaman ini sudah mengalami perubahan. Orang lebih berorientasi ke masa depan, sehingga upaya *nguri-uri kabudayan* mungkin sudah sangat sulit untuk sekedar mendapatkan perhatian. Belum lagi orientasi pragmatis-praktis yang mengharapakan segala sesuatu serba cepat, instan dan mampu menjawab persoalan dengan segera. Karenanya, upaya-upaya untuk hal ini membutuhkan strategi-strategi baru dan inovatif.

Keenam, pembaruan ideologi para penyelenggara badan publik yang melahirkan kebijakan-kebijakan publik. Penyelenggaraan badan-badan publik harus dipastikan berada di tangan mereka yang memiliki keberpihakan yang kuat untuk membendung kemungkinan ekspansi modal ke dalam wilayah desa. Ada kecenderungan ternyata badan publik hanya melahirkan kebijakan publik yang semakin kehilangan ciri publiknya, karena tidak lagi menjalankan kepentingan publik melainkan justru melayani kepentingan kelompok pemilik modal besar. Karena itu, ke depan badan-badan publik di tingkat desa harus diisi oleh para penyelenggara yang mampu mengontrol modal dan bukan justru sebaliknya dikontrol oleh modal.

Penutup

Seganas apa pun globalisasi, tak dapat dipungkiri bahwa ternyata juga banyak membawa berkah bagi umat manusia. Karenanya bersikap ekstrim anti globalisasi bukanlah sikap yang bijak. Terlebih karena memang tidak mungkin bagi setiap orang untuk menutup diri sama sekali terhadap globalisasi. Karena itu yang diperlukan adalah kewaspadaan, daya kritis dan selektif, sehingga tetap bisa menikmati globalisasi, tetap bisa berenang di arus globalisasi tanpa harus hanyut dan tenggelam olehnya. Orang Jawa bilang "*ngintir ning ora kintir!*"

Demikianlah, dalam gegap-gempita hegemoni ideologi ini, maka sebagaimana Gramsci pernah katakan, sesungguhnya pertarungan terpenting di abad modern ini adalah perang ideologi (Mansour Fakihi, 1997,xxiii). ***

Daftar Pustaka

- David Kaplan dan Albert A. Manners, **Teori Budaya**, Penerj. Landung Simatupang, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Fadjarini Sulistyowati, Yuli Setyowati, Theodorus Wuryantono, **Komunikasi Pemberdayaan**, APMD Press., Yogyakarta, 2005
- Franz Magnis-Suseno, **Etika Kebangsaan, Etika Kemanusiaan**, Seri Orasi Budaya 79 tahun sesudah Sumpah Pemuda, IMPULSE, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2008.
- Furqon Majid, **Globalisasi, Tata Dunia yang Curang**, dalam Terang: Jurnal Kritik Sosial, No.1 Tahun I 2001.
- Haryatmoko, **Etika Politik dan Kekuasaan**, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003.
- Herry Priyono, B., **Bangsa dalam Tegangan Lokal-Global**, makalah seminar Dies Natalis XXXIV STF Driyarkara, Jakarta, 5 April 2003.

- Herry Priyono, B., **Dalam Pusaran Neoliberalisme**, dalam Wibowo.I. dan Francis Wahono, *Neoliberalisme*, Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas, Yogyakarta, 2003.
- Herry Priyono, B., **Rakyat dalam Pusaran Globalisasi**, Kompas Edisi khusus 100 tahun Bung Hatta, 9 Agustus 2002.
- Mansour Fakih, **Aksi Kultural untuk Transformasi Sosial**, dalam pengantar untuk Mulyono, *Seni Rupa Penyadaran*, Yayasan Bentang Budaya, Yogyakarta, 1997, p.xii-xvii.
- Sunardi, St., **Semiotika Negativa**, Kanak, Yogyakarta, 2002.
- Wibowo.I. dan Francis Wahono, **Neoliberalisme**, Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas, Yogyakarta, 2003.

Strategi Komunikasi Pemerintah Kabupaten Temanggung Menghadapi Konflik Antara Petani Tembakau dengan Pemerintah Pusat

Tri Agus Susanto

Prodi Ilmu Komunikasi STPMD “APMD” Yogyakarta,
085883241531, tasspijar@yahoo.com, @tasspijar

Abstract

Despite the good and profitable tobacco yield in the past three years, Temanggung tobacco farmers have been worried lately. The anti-smoking campaign at the national and international level has hit the tobacco-based products hard. The health law and government regulations have stated that tobacco is considered addictive and therefore its products need to be restricted and this has been worrisome to the tobacco farmers. The farmers blame the central government for the not-well thought policies. The local government in the Temanggung regency is obliged to implement the regulations. In this era where local governments have bigger autonomy, the regents are directly elected by the people and therefore they have to protect their interests, too. Research aims to find out the communication strategy implemented by the local government in Temanggung regency in solving the conflict of interests between the central government and the tobacco farmers. The results of the data analysis show that local government has implemented the proper communication strategy to bridge the farmers and cigarette companies and protect the tobacco farmers when facing the central government

Keywords: tobacco, conflict, communication

Abstrak

Petani tembakau Temanggung saat ini galau, meski tiga tahun terakhir ini hasil panennya melimpah dan menghasilkan keuntungan. Pasalnya, kampanye anti-rokok skala nasional maupun internasional menghantam industri produk tembakau. Undang Undang Kesehatan dan Peraturan Pemerintah menetapkan tembakau sebagai zat adiktif berujung pada pembatasan secara langsung maupun tidak langsung terhadap keberlangsungan pertanian tembakau. Petani tembakau menyalahkan pemerintah pusat karena telah membuat peraturan secara gegabah, tanpa mempertimbangkan nasib jutaan petani tembakau. Pemerintah Kabupaten Temanggung tentu wajib menjalankan semua undang-undang dan peraturan pemerintah pusat lainnya. Namun di era otonomi daerah, di mana seorang bupati dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu, membuat bupati harus berpikir untuk memihak siapa. Rumusan masalah penelitian ini bagaimana strategi komunikasi Pemerintah Kabupaten Temanggung dalam konflik antara Pemerintah Pusat dengan petani tembakau di daerahnya. Tujuan penelitian ingin mengetahui strategi komunikasi Pemerintah Kabupaten Temanggung menghadapi konflik pertembakauan. Hasil penelitian, Pemerintah Kabupaten Temanggung menjalankan strategi komunikasi dengan baik sebagai jembatan antara petani tembakau dengan pabrik rokok, dan membela kepentingan petani tembakau berhadapan dengan Pemerintah Pusat.

Kata kunci: tembakau, konflik, komunikasi

Pendahuluan

Di Indonesia, tembakau menjadi salah satu primadona di sektor pertanian. Rata-rata luas areal pertanaman tembakau sekitar 200.000 hektar per tahun. Dari luas tersebut, sebagian besar (48%) berada di Provinsi Jawa Timur, sekitar 24% berada di Provinsi Nusa Tenggara Barat, dan sisanya tersebar di provinsi lain, termasuk Provinsi Jawa Tengah. Pada 2009 secara nasional produksi tembakau 181.000 ton, Jawa Tengah menghasilkan 21.598,20 ton, sementara sumbangan Kabupaten Temanggung 6.786,64 ton. Artinya, tembakau dari Jawa Tengah tersebut, 31,42% merupakan kontribusi dari Kabupaten Temanggung.

Peran komoditas tembakau dan industri hasil tembakau sangat besar dalam menyumbang pendapatan nasional dan penyedia lapangan kerja. Penerimaan negara tahun 2007 sebesar Rp 42 triliun, pada 2011 sebesar Rp 77 triliun, dan 2012 sebesar Rp 79,9 triliun, dan pada 2013 meningkat menjadi Rp 85 triliun. (Detik.com, 20 Februari 2013). Perlu dicermati, penerimaan negara yang makin besar ini sekaligus juga menyediakan lapangan kerja yang juga besar. Karena ada industri yang kontribusi pajaknya besar, misalnya tambang batubara, namun tak menyumbang cukup besar pada penciptaan lapangan kerja.

Salah satu yang dianggap menjadi penyebab kemungkinan tak berkembangnya industri rokok adalah adanya regulasi dari pemerintah. Keluarnya Undang-Undang Kesehatan No. 36 Tahun 2009 dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 109/2012 mengenai Pengamanan Produk Tembakau sebagai Zat Adiktif bagi kesehatan, memunculkan berbagai persoalan terutama di kalangan petani tembakau.

Dengan Undang Undang Kesehatan No. 36 Tahun 2009 dan diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 109/2012 mengenai Pengamanan Produk Tembakau sebagai Zat Adiktif bagi kesehatan, maka promosi dan penjualan rokok akan sangat

dibatasi. Sebagai contoh, pembatasan iklan rokok di televisi, ketentuan khusus di bungkus rokok, sampai larangan iklan luar ruang di tempat-tempat tertentu. Selain itu, sebagai tambahan, kini di berbagai kota di Indonesia berlomba-lomba menerapkan Kawasan Tanpa Rokok (KTR). Kekhawatiran petani tembakau sangat beralasan jika nantinya regulasi-regulasi tersebut diberlakukan dan dampaknya terjadi penurunan secara drastis permintaan tembakau sebagai bahan baku utama produk rokok.

Petani tembakau dan industri-industri kecil yang berhulu pada tembakau masih kurang mendapat perhatian dari pemerintah. Sebaliknya, pemerintah dianggap lebih memayungi kepentingan industri rokok internasional dan kepentingan perdagangan global. Dalam diskusi bertema “Kretek versus Kapitalisme Global” di Jakarta Selatan, Kamis (13/9/2012). Peneliti Institute for Global Justice (IGJ) Salamuddin Daeng mengatakan, meskipun ada jutaan orang yang menggantungkan hidup dari pertanian tembakau maupun usaha kecil di bidang rokok kretek, subsidi dan perlindungan dari pemerintah hampir tak terlihat. “Pemerintah Amerika dan negara-negara Eropa saja sangat melindungi pertanian tembakau. Mereka memberikan subsidi dalam banyak aspek pada tembakau. Tetapi di sini sepertinya ingin dihancurkan. Itu patut dipertanyakan,” kata Salamuddin (Rimanews.com, 20 Februari 2013).

Bupati Temanggung Drs. H. Hasyim Afandi pada 9 Februari 2010, atas nama Pemerintah Kabupaten Temanggung menolak terhadap Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Pengamanan Produk Tembakau Sebagai Zat Adiktif bagi kesehatan. Menurut Hasyim Afandi, secara ekonomis masyarakat Kabupaten Temanggung sangat tergantung dengan produk tembakau, hal ini dibuktikan dengan data: a) Produk tembakau Temanggung : 8.400 ton / tahun. b) Harga jual rata-rata : Rp. 70.000 / kg. c) Pendapatan petani Temanggung: $8.400 \times 70.000 = \text{Rp. } 588.000.000.000$ (lima ratus delapan puluh delapan miliar rupiah) belum

termasuk *multiplier effect* yang ditimbulkannya di Temanggung sangat besar seperti pada sektor tenaga kerja, perdagangan, dan sosial keamanan. d) Jumlah Kepala Keluarga petani tembakau 47.642 atau hampir 1/3 dari jumlah KK di Kabupaten Temanggung (SK Bupati).

Pemerintah Kabupaten Temanggung, mempunyai peran yang amat strategis di tengah masyarakatnya yang resah menyusul beberapa regulasi pertembakauan. Sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, Pemkab tentu wajib melaksanakan regulasi apapun yang berlaku secara nasional. Undang Undang yang dibuat DPR bersama pemerintah berlaku secara nasional dari Sabang sampai Merauke. Di sisi lain sebagai kepala daerah di era otonomi daerah yang dipilih langsung oleh rakyat setempat, Pemkab wajib membela kepentingan warganya, para petani tembakau.

Bupati Temanggung berada pada posisi di tengah antara Pemerintah Pusat dan petani tembakau. Konflik antara petani tembakau dan pemerintah pusat tak terhindarkan, sejak RPP *digodog* di Kementerian Kesehatan dan akhirnya ditandatangani presiden. Sudah beberapa kali puluhan bus rombongan petani tembakau dari Temanggung - yang dikoordinatori oleh APTI (Asosiasi Petani Tembakau Indonesia) Cabang Temanggung - melakukan aksi massa di depan Kementerian Kesehatan, Istana Negara, dan Gedung DPR RI untuk menolak RPP tentang Pengamanan Produk Tembakau sebagai Zat Adiktif.

Penelitian ini ingin a) memetakan konflik antara petani tembakau dengan pemerintah pusat. b) menemukan posisi Pemkab Temanggung di tengah ketegangan antara petani dan pemerintah pusat dan c) mengetahui strategi komunikasi di tengah konflik tersebut. Secara ringkas, penelitian ingin menjawab masalah bagaimana strategi komunikasi Pemerintah Kabupaten Temanggung di tengah konflik kepentingan antara petani tembakau Temangggung dengan Pemerintah Pusat.

Metode Penelitian

a. Pendekatan penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu memaparkan serta menjelaskan kegiatan atau obyek yang diteliti yang berkaitan dengan pengkajian fenomena secara lebih rinci atau membedakannya dengan fenomena yang lain. (Denzin,K, & Lincoln. 2009 : 223)

Dalam pendekatan kualitatif yang menjadi sasaran penelitian adalah kehidupan sosial atau masyarakat sebagai satu kesatuan atau sebuah kesatuan yang menyeluruh. Dalam penelitian ini tidak dikenal adanya sampel namun penelitian dilakukan secara mendalam dan menyeluruh untuk mendapatkan gambaran mengenai prinsip-prinsip umum atau pola-pola yang berlaku umum berkenaan dengan gejala-gejala yang ada dalam kehidupan sosial dari suatu komunitas yang diteliti sebagai kasus. (Rudito dan Famiola. 2008. 79).

b. Sumber data dan teknik pengumpulan data

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode sebagai berikut; 1) Observasi atau pengamatan terhadap kegiatan Pemerintah Kabupaten Temanggung berkaitan dengan masalah pertembakauan. 2) Wawancara: Studi lapangan dilakukan dengan metode wawancara mendalam (*indepth interview*) yang dipandu oleh sebuah pedoman wawancara terstruktur. Wawancara dilakukan terhadap beberapa narasumber penting di lokasi penelitian yang dianggap mewakili kelompok-kelompok yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, termasuk di dalamnya Kepala Bappeda, Ketua APTI Jawa Tengah dan pengamat kebijakan publik. Penentuan narasumber tersebut dilakukan dengan cara *purposive* yakni dengan memperhatikan kewenangan, kemampuan, maupun pengetahuan narasumber tentang topik yang dikaji. 3) Dokumentasi: Melalui studi kepustakaan diharapkan dapat dipelajari alternatif teori dan fakta-fakta empirik

baru mengenai topik penelitian. Dalam metode dokumentasi ini peneliti mencari data di buku-buku, majalah, surat kabar, makalah, jurnal, dokumen-dokumen resmi dari berbagai instansi atau organisasi yang terkait penelitian misalnya UU, PP, Perda, Perbup, keputusan asosiasi dan lain-lain.

Hasil dari wawancara ini kemudian diuji dengan metode triangulasi. Yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi sumber data yang berarti membandingkan data dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif (Moleong. 2005:330). Hal ini dicapai dengan membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara, membandingkan apa yang dikatakan di depan umum dengan secara pribadi, membandingkan dengan apa yang dikatakan orang-orang dari beberapa sumber, membandingkan hasil wawancara dengan sumber dokumentasi.

c. Teknik analisis data

Dalam penelitian ini data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi, kemudian dilakukan analisis. Teknik analisis data yang digunakan adalah model analisa interaktif yang dikembangkan oleh Miles dan Hubermann (Sutopo. 2006 : 45). 1) Pengumpulan data 2) Reduksi data 3) Penyajian data, dan 4) Penarikan simpulan dan verifikasi.

Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan pengamatan di sepanjang jalan dari arah Kabupaten Magelang menuju kota Temanggung hingga di dalam kota Temanggung, berbagai spanduk dan baliho para calon bupati menunjukkan bahwa tembakau merupakan isu sangat dominan bagi para calon bupati. Kelima pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Temanggung tersebut berjanji pasang badan untuk memperjuangkan regulasi terkait masalah tembakau, yakni pasal 113 dan 116 UU Kesehatan nomor 36 tahun

2009 sebagai payung hukum PP 109 tahun 2012 tentang tembakau, agar dicabut oleh pemerintah pusat. Lima pasangan calon itu, yakni Budiarto-Dedi Hariyadi, Fuad Hidayat-Andoyo, Bambang Sukarno-Irawan Prasetyadi, M. Hadi Kuswanto-Tri Murdoko Sungkono, dan Anif Punto-Budidoyo. Mereka meminta PP tembakau tersebut dicabut karena dapat merugikan petani tembakau yang menjadi mata pencaharian utama petani Temanggung.

Pasangan Bambang Sukarno dan Irawan Prasetyo memasang baliho dan poster di hampir semua gerbang kampung di kota Temanggung. Dalam gambar, pasangan dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan ini mengenakan baju batik warna merah dengan motif daun tembakau. Di latar belakang foto tersebut terhampar gambar tanaman tembakau lengkap dengan pemandangan dua gunung yang menjadi ikon Temanggung, Sumbing dan Sindoro. Tak hanya itu. *Tagline* pada baliho dan poster tersebut adalah: Saatnya Pejuang Tembakau Memimpin Kota Tembakau Terbaik di Dunia “Bisa Bekerja Bisa Dipercaya”.

Pasangan Bambang-Irawan juga mengadakan kegiatan menanam tembakau di lereng Sumbing bersama calon gubernur Jawa Tengah dari partai yang sama - PDI Perjuangan, Ganjar Pranowo. Sebelum kampanye di Temanggung, Ganjar Pranowo berkampanye di Klaten bersama petani tembakau Klaten dan sekitarnya. Para petani mendukung Ganjar karena janji dan komitmen Ganjar dan PDI Perjuangan yang dinilai membela kepentingan petani tembakau.

Calon bupati Fuad Hidayat tak mau ketinggalan. Anggota DPRD Jawa Tengah dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) ini membuat pernyataan berkaitan dengan tembakau. Pernyataan tentang PP 109 Tahun 2012 tersebut disebar melalui media sosial semacam Facebook dan melalui buletin khusus “Pelopor” yang dibuat oleh tim suksesnya. Fuad Hidayat mempunyai sikap agar PP tersebut dicabut dan RUU Tembakau yang kini menunggu giliran

dibahas di DPR harus dikawal supaya berpihak pada petani. Fuad juga akan mengoptimalkan forum bupati penghasil tembakau agar kompak membela kaum tani.

Pasangan Budiarto-Dedi Hariyadi akan memperjuangkan pencabutan PP Tembakau juga akan melakukan pemurnian tembakau asli Temanggung dan memberikan bantuan benih kepada seluruh petani tembakau serta memberikan dukungan terhadap aspirasi masyarakat pertembakauan. Budiarto merupakan Wakil Bupati *incumbent* yang didukung Partai Golkar, Partai Demokrat, Hanura, dan PKNU. Dedi Haryadi meyakini, sebagian besar pembangunan di Kabupaten Temanggung dibiayai dengan hasil pertanian tembakau. Jadi, komoditi ini masih diandalkan oleh para petani di Temanggung. Dedi Haryadi kini adalah salah satu pengurus DPP Astanu (Asosiasi Petani Nusantara).

Sementara itu, Anif Punto, wartawan senior Harian Republika, calon bupati yang diusung Partai Amanat Nasional (PAN), mengatakan tetap akan mempertahankan tanaman tembakau di Temanggung yang menjadi andalan masyarakat, karena keberhasilan panen tembakau berdampak pada hampir semua lini kehidupan di Temanggung.

Kebijakan Pemkab tentang Tembakau

Kepala Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Temanggung Bambang Dewantoro dalam wawancara dengan peneliti menyatakan bahwa tanaman tembakau tetap menjadi andalan karena cocok dengan kondisi tanah di Temanggung.

“Tembakau dipertahankan sebagai komoditas unggulan, karena secara agroklimat sesuai dengan kondisi alam kabupaten Temanggung. Ini merupakan budaya masyarakat turun-temurun, yang menjadi sumber kesejahteraan petani. Areal tembakau tersebar di 14 kecamatan, dengan produksi rata-rata di atas 5.000

ton/tahun. Selain menyejahterakan petani juga menimbulkan *multiplying effect* pada industri di daerah” (wawancara dengan Bambang Dewantoro, di Temanggung, 5 Juni 2013).

Saat musim tembakau atau *mbakon*, Temanggung begitu hidup dan bergairah. Hal itu dikarenakan *multiplying effect* dari panen tembakau. Tak hanya petani yang tersenyum jika panen tembakau tiba, melainkan pengrajang tembakau, pembuat keranjang, sampai yang tak ada kaitan dengan tembakau, misalnya pedagang di Pasar Kliwon Temanggung, toko elektronik bahkan toko otomotif. Pada musim *mbakon* bisa dikatakan tak ada warga Temanggung yang tak tersentuh dampak rejeki tembakau. Seperti dikemukakan di bawah ini:

“Peranan tembakau Temanggung sebagai penggerak sektor riil antara lain pengeringan dan pengolahan tembakau 3.224 unit usaha, rokok kretek 7 unit usaha, rokok cerutu 1 unit usaha, cengkeh rajangan 7 unit usaha, dan pembuat keranjang 3.505 unit usaha. Dalam hal penyerapan tenaga kerja, petani 47.642 KK, pengeringan dan pengolahan 23.031 orang, dan industri rokok/cerutu/cengkeh 198 orang.”(wawancara dengan Bambang Dewantoro, di Temanggung, 5 Juni 2013)

Meskipun tembakau tetap menjadi tanaman andalan bagi Temanggung, namun bukan berarti Pemerintah Kabupaten tak memikirkan alternatif, jika suatu saat komoditas ini tak lagi menjadi emas hijau. Melalui kebijakan pertembakauan, Pemkab mencoba melihat jauh ke depan dengan segala kemungkinan. Salah satu kebijakan yang cukup dikenal adalah apa yang disebut Pola Tlahap, yaitu bagaimana tanaman tembakau disinergikan dengan tanaman lain misalnya kopi dan rumput gajah bahkan sampai penggemukan sapi. Mengingat dikembangkannya tanaman

tembakau berbasis prinsip berkelanjutan dan kelestarian, maka pemanfaatan areal menjadi hal yang penting. Pemkab melalui Dinas Pertanian mengarahkan agar hanya areal yang potensial saja yang ditanam tembakau.

Apresiasi dari Petani

Wisnu Brata tak sekadar petani tembakau. Ia juga aktivis Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI) sekaligus seorang Kepala Desa. Dikenal sangat vokal berbicara tentang tembakau di berbagai forum baik di Temanggung, Semarang, atau pun di Jakarta. Sebagai Ketua APTI Jawa Tengah ia tak lelah melakukan kampanye tentang perlunya dikurangi berbagai regulasi tentang tembakau. Salah satu aktivitas belakangan ini adalah memimpin organisasi baru yang ia dirikan bersama aktivis dan petani lain: Laskar Kretek.

“Tembakau adalah tanaman lokal spesifik yang cocok ditanam di Temanggung dan 20 Kota/Kabupaten lainnya. Tembakau merupakan tanaman musiman dengan nilai jual yang baik dibandingkan tanaman musiman lainnya. Tanaman ini merupakan komoditas unggulan bagi petani. Produk tembakau mampu menyerap 30 jutaan tenaga kerja dari hulu sampai hilir. Dari petani, buruh, pedagang dan komponen masyarakat lainnya. Tembakau merupakan salah satu pemasukan negara yang sangat besar melalui cukai rokok.” (Wawancara dengan Wisnu Brata di Temanggung, 26 Mei 2013)

Sikap Wisnu Brata jelas dan tegas menyangkut regulasi pertembakauan. Ia juga mengaitkan apa yang terjadi di Indonesia adalah bagian dari perang global antara industri rokok putih multinasional dengan industri rokok kretek nasional.

Wisnu Brata menilai peran Pemkab Temanggung membantu petani tembakau menjembatani kepentingan petani dengan perbankan. Pengalaman Hasyim Afandi sebagai bupati cukup baik. Pemkab menjadi fasilitator antara petani tembakau, pabrikan dan pemerintah pusat. Bupati Hasyim juga mampu

memfasilitasi dan meyakinkan perbankan memberi kredit ke petani tembakau. Peran ini berbeda dengan bupati sebelumnya Totok Ary Prabowo yang cenderung bermusuhan dengan petani tembakau.

Pengamatan Tokoh Masyarakat

Tokoh masyarakat, wartawan senior dan penulis, Mohammad As’Adi, berpandangan dengan perpektif lain. Menurutnya, Pemerintahan Hasyim (2008-2013) dalam menyejahterakan petani tembakau kurang begitu meyakinkan usahanya. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang sebelumnya merupakan visi dan misi saat kampanye pilkada secara eksplisit tak menyebutkan strategi khusus kebijakan pertembakauan. Meski kemudian Hasyim membuat *Roadmap* Pertembakauan pertama di Indonesia yang dimiliki kabupaten penghasil tembakau. As’Adi menilai Hasyim sangat hati-hati dalam membuat kebijakan. Ia khawatir seperti bupati sebelumnya Totok Ary Prabowo yang dilengserkan. Gaya sangat hati-hati menimbulkan kesan tak melakukan apa-apa. Totok Ary Prabowo, dikenang dengan kebijakan SK No 525.2/217/Tahun 2004 tentang Sumbangan Masyarakat Pertembakauan. Kebijakan ini ditentang petani dan pedagang tembakau di luar Temanggung

Tembakau dan Konflik

Sehubungan dengan RPP tentang Pengamanan Tembakau sebagai Zat Adiktif sebagai turunan dari Undang Undang Kesehatan, pada 9 Februari 2010 Bupati Temanggung Hasyim Afandi menandatangani Surat Pernyataan Nomor: 525/00284/2010. Atas nama Pemerintah Kabupaten Temanggung menolak terhadap RPP tentang Pengamanan Produk Tembakau Sebagai Zat Adiktif Bagi Kesehatan. Dalam Surat Pernyataan ini Hasyim Afandi menyampaikan 12 alasan penolakan.

Saat ribuan petani tembakau melakukan aksi unjuk rasa di alun-alun Temanggung, menolak RUU Pengendalian Dampak Tembakau

Terhadap Kesehatan (PDTTK) pada 16 Februari 2009, Bupati Temanggung menyatakan, “Pada prinsipnya, keprihatinan petani, menjadi keprihatinan kami. Begitu pula, apa yang menjadi perjuangan petani juga menjadi perjuangan kami,” (Kedaulatan Rakyat, 2009) Ia sempat ‘emosi’ karena warganya terancam kehilangan pekerjaan. Hasyim kemudian membuat pernyataan penolakan RPP yang dikirimkan ke semua menteri terkait dan presiden sebagai tanda ketidaksepakatan pemerintah daerah. “Saya atas nama Pemerintah Kabupaten Temanggung menyatakan menolak RPP tersebut. Tujuannya selain pertimbangan faktor ekonomi, juga faktor sosial,” terang Hasyim. (Jawa Pos, 2010)

Hasyim pernah menggalang dukungan dari 7 kabupaten penghasil tembakau di Jawa Tengah, ketika mengajukan draf bagi perumusan RPP tembakau, mengatakan, “Dari segi *agriculture* rakyat petani memang harus dibantu meningkatkan produktivitasnya.” (Suara Merdeka, 2010).

Sebagai langkah nyata, Pemkab. Temanggung, menyiapkan beberapa solusi untuk melindungi petani tembakau. Solusi tersebut yakni pembuatan sejumlah embung, penanaman tembakau Pola Tlahap dengan tumpang sari, dan penyulingan nikotin sebagai produk hasil tembakau. Ketiga solusi itu diharapkan mampu menyelamatkan petani tembakau dari kemungkinan terburuk, meskipun tidak sepenuhnya bisa mengatasi dampak yang timbul akibat pemberlakuan RPP. “Sebagai bupati di daerah penghasil tembakau, saya wajib melindungi rakyat dari regulasi pemerintah pusat yang tidak adil,” kata Hasyim Afandi (www.temanggung.co.id).

Pembahasan

Para produser obat-obatan memprogandakan bahwa rokok adalah penghasil zat-zat beracun yang membahayakan tubuh baik paru-paru, jantung, tenggorokan hingga mulut. Industri farmasi menemukan obat yang disebut

NTR (*Nicotine Replacement Therapy*) atau obat pengganti nikotin. Industri rokok putih terdesak, mereka kalah dalam perang opini dan lobi tingkat tinggi. Namun, baik di Amerika maupun di Inggris, industri rokok – dan juga para petani tembakau -- tetap dilindungi bahkan bisa berekspansi ke luar negeri. Pada saat yang sama negeri-negeri itu kian melindungi warganya demi kesehatan. Industri rokok putih multinasional dan industri farmasi lalu “berselingkuh” kemudian mengusik ketenangan industri kretek Indonesia. Sebagai catatan. BAT (*British American Tobacco*) dari Inggris telah membeli Bentoel, dan Philip Morris dari Amerika Serikat telah mengakuisisi H.M. Sampoerna.

Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) memang didirikan agar warga dunia kian sehat. Namun jika lembaga kesehatan dunia itu didominasi oleh orang-orang yang antirokok dan antitembakau maka organisasi tersebut jelas tidak sehat. WHO didukung oleh industri farmasi produsen NRT dan filantropi antitembakau mantan Walikota New York, Michael Bloomberg. Lahirlah FCTC (*Framework Convention of Tobacco Control* atau Konvensi Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau). FCTC lalu menjadi pengontrol hal-hal berkaitan dengan tembakau mulai dari produksi, penjualan, distribusi, iklan, hingga cukai. WHO ingin semua negara meratifikasi FCTC. Jika Indonesia meratifikasi FCTC maka akan berjatuh industri rokok kretek dalam negeri karena persyaratan yang amat ketat.

Pemerintah lemah mudah didikte asing. Tak lama setelah Orde Baru jatuh, satu produk regulasi di negeri ini adalah PP No. 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan. PP itu sendiri mengenai kesehatan, namun dampaknya cukup besar di sektor industri dan pertanian. Petani dan industri kretek melawan. Hasilnya PP diubah ke PP No. 38 Tahun 2001, lalu diperbarui PP No. 19 Tahun 2003, meski substansinya sama. Kini desakan internasional kian gencar, lahirnya UU No. 36

Tahun 2009 tentang Kesehatan yang kemudian memicu turunannya PP yang kontroversial yaitu PP No. 109 Tahun 2012 tentang Pengamanan Bahan Tembakau sebagai Zat Adiktif bagi Kesehatan.

Kampanye antirokok memang bukan hal aneh, namun jika para aktivis dan ilmuwan itu mempunyai agenda untuk menghancurkan kretek, sebagai warisan budaya Indonesia, ini sebuah kesalahan fatal. Bukan rahasia lagi ada milyaran rupiah mengalir dari luar negeri, termasuk Michael Bloomberg, ke lembaga-lembaga yang bersuara keras tentang kesehatan dari segala aspek termasuk dari sisi agama. Tak heran budayawan Mohammad Sobary, dengan lugas menyebut mereka yang vokal menghancurkan kretek Indonesia sebagai “Para peneliti dengan ketidakjujuran ilmiah,” “Intelektual yang memihak yang salah,” dan “Rohaniwan yang menjual agama dengan murah”.

Ketenangan bertahun-tahun petani tembakau Temanggung mulai terusik dengan sejumlah regulasi dari Jakarta. Tak hanya petani dan asosiasi petani yang marah, komunitas seniman, kepala desa, pedagang perantara, anggota DPRD, bahkan Bupati Temanggung sendiri langsung menandatangani surat untuk menyampaikan jeritan hati. Pendek kata, Bupati Temanggung menyatu dengan masyarakat dalam melawan regulasi dari Pemerintah Pusat.

Bupati bukan lagi kaki tangan atau kepanjangan tangan pemerintah pusat. Kebijakan desentralisasi, seperti tertuang dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, memberi peluang kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan dan pembangunan. Setiap kebijakan harus mengingat prinsip demokrasi, partisipasi dan pemerataan. Dengan demikian ada perubahan paradigma *topdown* menjadi *bottom up*.

Paradigma baru mengenai kedudukan Kepala Daerah telah berubah dan tak lagi seperti paradigma pada Undang Undang

Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Pasal 80 undang undang tersebut menyatakan bahwa Kepala Daerah karena jabatannya juga merangkap sebagai Kepala Wilayah. Ia merupakan wakil pemerintah pusat di daerah dan juga sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya, dalam arti memimpin pemerintah, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat dalam segala kehidupan.

Hasyim Afandi adalah birokrat yang berpengalaman. Sebelum menjadi Bupati Temanggung, Hasyim pernah menjabat sebagai Bupati Magelang. Ia menyadari betapa jaman sudah berubah. Kepala Daerah tak lagi wakil Pemerintah Pusat di daerah, melainkan seorang yang dipilih masyarakat untuk melayani kepentingan publik dan menyejahterakan warganya.

Surat Pernyataan Hasyim Afandi atas nama Pemerintah Kabupaten Temanggung menolak RPP Pengamanan Produk Tembakau sebagai Zat Adiktif Bagi Kesehatan, merupakan manifestasi perubahan paradigma kedudukan kepala daerah di era reformasi sekarang ini. Undang Undang yang dibuat oleh Pemerintah bersama DPR memang berlaku secara nasional dari Sabang sampai Merauke. Namun jika pelaksanaan Undang Undang tersebut akan merugikan dan memiskinkan masyarakat yang dipimpinnya, maka Kepala Daerah wajib membela dan berpihak kepada masyarakatnya.

Hasyim tak hanya membuat Surat Pernyataan penolakan RPP Pengamanan Produk Tembakau sebagai Zat Adiktif Bagi Kesehatan dan mengirim ke Presiden RI dan para menteri terkait yaitu Menteri Kesehatan, Menteri Pertanian, Menteri Perdagangan, Menteri Perindustrian dan Menteri Keuangan. Ia juga menggalang beberapa bupati penghasil tembakau untuk bersama-sama menolak RPP yang tak adil tersebut. Selain itu, Hasyim juga terjun langsung bersama petani tembakau saat aksi unjuk rasa di alun-alun Temanggung, 16

Februari 2009, dan memfasilitasi warga yang ingin melakukan aksi unjuk rasa ke Jakarta. Pernyataan Hasyim saat aksi unjuk, “Pada prinsipnya, keprihatinan petani, menjadi keprihatinan kami. Begitu pula, apa yang menjadi perjuangan petani juga menjadi perjuangan kami,” menunjukkan posisinya sebagai Kepala Daerah dengan paradigma baru.

Wisnu Brata, Ketua APTI Jawa Tengah mengapresiasi peran Bupati Temanggung dalam konflik antara petani tembakau dan Pemerintah Pusat. Menurut Wisnu Brata, Pemerintahan Kabupaten Temanggung di bawah Hasyim Afandi dalam mendukung masyarakat tembakau cukup baik. Komitmen Hasyim Afandi membela petani tembakau dibuktikan dengan penolakannya secara terbuka atas RPP Tembakau. Hasyim Afandi juga rajin melobi pabrikan rokok untuk membeli tembakau Temanggung terutama saat harga jatuh (Wawancara di Temanggung, 26 Mei 2013).

Posisi Bupati Temanggung dalam konflik tembakau antara Pemerintah Pusat dan petani tembakau telah jelas, yaitu berdiri bersama petani tembakau. Namun, sebagai Pemkab tetap mempunyai pemikiran jangka panjang. Karena itu lahirlah Road Map Pertembakauan dan Pola Tlahap.

Menurut Bambang Dewantoro, Kepala Bappeda Temanggung, Kabupaten mempunyai kebijakan pertembakauan dalam *Masterplan* atau Rencana Induk Pertembakauan. Di sana ada kebijakan *on farm* dan *off farm* untuk mewujudkan sistem pertembakauan berbasis keberlanjutan budidaya tembakau, kesejahteraan dan pemberdayaan petani, dan pelestarian sumber daya lahan. Langkah-langkah yang telah dilakukan antara lain perencanaan luas areal tiap tahun dan mengarahkan pada areal yang benar-benar potensial, menyeimbangkan sisi *supply*, dan melakukan koordinasi dengan pihak pabrikan pada saat mulai pembelian, mengkoordinasikan sisi *demand*. Juga, pengembangan pola diversifikasi usaha tani ‘Pola

Tlahap’, dengan memadukan pengembangan kopi arabica, tembakau, rumput dan ternak (Wawancara di Temanggung, 5 Juni 2013).

Rencana induk (*masterplan*) pertembakauan 2010-2030 diluncurkan oleh Pemkab Temanggung pada 29 Desember 2009, dihadiri sekitar 400 perwakilan dari masyarakat pertembakauan seperti petani, pedagang, kepala desa, dan pabrikan. *Masterplan* pertembakauan pertama di Indonesia itu berisi strategi dan kebijakan pertembakauan di Kabupaten Temanggung.

Strategi mempertahankan dan meningkatkan penggunaan tembakau Temanggung sebagai bahan baku utama untuk industri rokok kretek, yang masuk di dalamnya kerjasama penelitian untuk menurunkan kadar nikotin. Masalah yang dihadapi pertembakauan Temanggung adalah masalah klasik yang terus terjadi yakni permasalahan budidaya atau *on farm* dan mekanisme pasar. Adanya *masterplan* itu, diharapkan dijadikan pedoman dan acuan perencanaan yang komprehensif dalam pengelolaan pertembakauan di Temanggung baik jangka menengah dan jangka panjang bagi seluruh SKPD dan para pelaku pertembakauan dalam melaksanakan pengelolaan pertembakauan dari hulu hingga hilir mulai 2010.

Pada era Bupati Hasyim Afandi mulai dikenal luas ‘Pola Tlahap’. Bermula dari kekhawatiran bahaya degradasi tingkat kesuburan akibat tanaman monokultur semacam tembakau. Pola tanam yang pertama dikembangkan di Desa Tlahap, Kecamatan Kledung, Temanggung tersebut mengubah pola tanam yang sudah mentradisi turun-temurun, dengan tanaman alternatif yang tidak mengurangi kualitas tanaman tembakau jika ditanam secara bersamaan, juga memiliki nilai ekonomi. Pilihan petani adalah tanaman kopi arabika kate. Tanaman ini pohonnya tak terlalu tinggi sehingga tidak menaungi tanaman tembakau yang membutuhkan banyak sinar matahari.

Ide dasar dari pola tumpangsari adalah, menanam beraneka jenis tanaman dalam satu

bidang lahan yang sama. Seperti di lahan Desa Tlahap, selain ditanami kopi, ditanami pula berdampingan dengan tembakau, sctaria, kacang koro, dan cabai. Bisa juga ditanami sledri, kol dan ongang. Sukses Pola Tlahap ini kemudian didengar oleh para pejabat dinas pertanian atau perkebunan kabupaten penghasil tembakau lainnya. Sehingga beberapa kali Desa Tlahap mendapat kunjungan untuk studi banding.

Strategi Komunikasi

Strategi komunikasi yang dilakukan Hasyim Afandi adalah dengan menjadi jembatan antara petani tembakau dengan pabrik, dan antara petani tembakau dengan pemerintah, juga dengan perbankan. Ketika berperan menjadi jembatan tersebut, jika ada masalah, Bupati Temanggung lebih banyak berpihak kepada kepentingan petani tembakau.

Strategi komunikasi yang dilakukan Bupati Temanggung menjadi jembatan antara petani tembakau dan pemerintah pusat, dan antara petani tembakau dan pabrik, bahkan antara petani tembakau dengan perbankan, berjalan cukup efektif. Kepada pemerintah pusat baik Presiden RI maupun kementerian terkait, Bupati Temanggung telah secara gamblang menyatakan penolakan regulasi yang merugikan petani tembakau. Posisi yang tak populer di mata pemerintah pusat ini diambil karena Bupati Temanggung dipilih oleh masyarakat, bukan sebaliknya wakil pemerintah pusat di daerah.

Sebagai jembatan antara petani tembakau dan perbankan, juga dilakukan dengan baik. Petani tembakau yang kesulitan keuangan untuk memulai menanam, pada era Bupati Hasyim Afandi tak perlu lagi menjual barang-barang berharga yang dimilikinya atau terjerat rentenir yang bunganya selangit, kini dengan dunia perbankan. Melalui perjuangan Bupati Temanggung petani mendapat kredit dengan bunga ringan.

Ketika musim panen tembakau atau *mbakon*. Temanggung berubah menjadi gudang

uang, jika semua hasil produksi terserap pabrik rokok. Jika pabrik tak membeli tembakau dengan alasan masih punya stok, di sinilah Bupati Hasyim Afandi sering turun tangan. Ia menjadi jembatan antara petani dan pabrik. Bahkan sebelum panen tiba, Hasyim Afandi sudah mengundang perwakilan petani tembakau dan pabrik (Djarum, Gudang Garam, Bentoel, dan Nojorono), untuk memastikan bahwa panen musim ini apakah hasil produksi tembakau terserap atau tidak.

Satu lagi strategi yang dilakukan Hasyim Afandi adalah melakukan penggalangan dan lobi-lobi dengan bupati-bupati lain penghasil tembakau. Hal ini dilakukan karena menyadari bahwa Temanggung adalah sentra tembakau di Indonesia dan masyarakatnya militan. Selain itu dengan membangun kekuatan antara sesama bupati penghasil tembakau maka suara yang menentang regulasi Jakarta terhadap petani tembakau kian besar. Filosofi sapu lidi dalam hal ini diterapkan oleh Hasyim Afandi.

Simpulan

Pemerintah Kabupaten Temanggung di bawah Bupati Hasyim Afandi telah melakukan upaya dengan sungguh-sungguh, tetap menjadikan tembakau sebagai komoditas andalan. Dengan demikian tembakau, hingga saat ini, merupakan komoditas yang tak tergantikan. Dengan membuat Surat Pernyataan terbuka mengenai penolakan RPP Tembakau, jelas ini menunjukkan keberpihakan Pemerintah Kabupaten Temanggung di bawah Hasyim Afandi terhadap petani tembakau. Posisi yang dipilih oleh Bupati Hasyim merupakan implementasi dari perubahan paradigma Kepala Daerah, dari Orde Baru ke era saat ini: dari wakil pusat di daerah, menjadi kepala daerah pilihan rakyat yang harus membela kepentingan rakyat pemilihnya.

Pemerintah Kabupaten Temanggung di bawah Hasyim Afandi merupakan pihak pertama di Indonesia yang menyusun *Road Map* Pertembakauan, sehingga banyak dicontoh

kabupaten lain penghasil tembakau. *Masterplan* pertembakauan ini sangat strategis karena berlaku 2010-2030, artinya Bupati Hasyim Afandi telah mewariskan arah kebijakan pertembakauan jangka menengah dan panjang di Temanggung. Pemerintah Kabupaten Temanggung di bawah Hasyim Afandi berhasil menjembatani tak saja antara petani tembakau dengan pabrikan rokok, juga antara petani tembakau dengan perbankan lokal. Inilah sebenarnya peran bupati ideal di era reformasi: menjadi fasilitator. Namun Bupati Hasyim Afandi tetap membela petani tembakau jika ada permasalahan baik dengan pemerintah pusat maupun pabrikan, karena posisinya yang lemah.

Daftar Pustaka

- Abrar, Ana Nadhya. 2005. *Terampil Menulis Proposal Penelitian*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Abhisam DM (ed.). 2012. *Membunuh Indonesia, Konspirasi Global Penghancuran Kretek*. Jakarta: Kata kata.
- DeVito, 1999. *Komunikasi Antar manusia Kuliah Dasar*. Jakarta: Proffesional Books
- As'Adi, Mohammad. 2012. *Beber Temanggung I Negeri Tembakau*. Temanggung: Yayasan Cendekia Mandiri.
- Balairung (Edisi 42/Tahun XXIV/2009), *Jurnal Mahasiswa Universitas Gadjah Mada, Rokok dari Hulu ke Hilir*, Yogyakarta.
- Brata, Wisnu. 2012. *Tembakau atau Mati: Kesaksian, Kegelisahan, dan Harapan Seorang Petani Tembakau*. Jakarta: Indonesia Berdikari.
- Daeng, Salamuddin (ed.). 2011. *Kriminalisasi Berujung Monopoli: Industri Tembakau Indonesia di Tengah Pusaran Kampanye Regulasi Anti Rokok Internasional*. Jakarta: Indonesia Berdikari.
- Denzin, K, Norman. & Lincoln, Yvonna S. 2009. *Handbook of Qualitative Research*. Penerjemah: Dariyanto, Badrus Samsul dkk. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Idris, Fahmi. 2011. *Devine Kretek; Rokok Sehat*. Jakarta: Masyarakat Bangsa Produk Indonesia.
- Kinasih, Herjuno Ndaru (ed.). 2012. *Tembakau, Negara dan Keserakahan Modal Asing*. Jakarta: Indonesia Berdikari.
- Morissan. 2013. *Teori Komunikasi, Individu hingga Massa*. Jakarta: Kencana Media Group.
- Moleong, Lexy. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif* Bandung: PT Remadja Rosda Karya.
- Pruitt, Dean. G dan Jeffrey Z Robbin. 2004. *Teori Konflik Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Robbin. 1984. *Teori Konflik Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rudito, Bambang dan Famiola. 2009. *Social Mapping. Metode Pemetaan Sosial*. Bandung: Rekayasa Sains.
- Sutopo, H.B. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Solo: UNS Press.
- Wexley dan Yuki. 1998. *Perilaku Organisasi dan Psikologi Personal*

Mengkaji Faktor Pendukung, Penghambat dan Solusi Revitalisasi Posyandu Berbasis Masyarakat di Kota Yogyakarta

Dra. Widati Lic. rer. reg
Ir. Rini Dorojati, M.S

Abstract

The existence of Posyandu as a means to provide the society with basic health services such as minimizing or lowering the number of mother and child death has been well received by the society and perceived as beneficial. Unfortunately, not all Posyandus can meet the expectation of the society in terms of the provision and the quality of the services due to internal and external factors. This research is to review the supporting and inhibiting factors which influence Posyandu's performance. The study was exploratory in nature and was conducted in three villages in Mergangsan Sub-district of Yogyakarta. The data were collected using interviews, observations, documents and focus-group discussion (FGD) and were analyzed qualitatively. The results of research reveal that the factors supporting the performance of posyandu are the participation of the society, endorsement and support from the members and management of the family welfare program (PKK), the support or facilities from the government and other stakeholders. The inhibiting factors are the ineffectiveness of regeneration process at the village level, the ignorance or lack of awareness from the upper middle class of the, the citizen forums have little or no concern on the development program that has been held by the women and the lack of government appreciation for the social workers running the Posyandus. The performance of the Posyandus can be improved or revitalized by increasing the numbers of skilled young social workers, the socialization of the Posyandu programs and the involvement of men in the Posyandu's activity as well as the increasing the budget to finance the Posyandu's services.

Keywords : *revitalizations, Posyandu, society based*

Abstrak

Keberadaan Posyandu sebagai sarana masyarakat memperoleh pelayanan kesehatan dasar termasuk mempercepat penurunan angka kematian ibu dan bayi telah dilaksanakan masyarakat dan dirasakan manfaatnya. Namun dalam pelaksanaannya belum semua posyandu mampu memberikan pelayanan yang optimal dikarenakan berbagai penyebab yaitu faktor internal maupun eksternal posyandu. Tujuan penelitian ini untuk mengkaji faktor pendukung dan penghambat penyelenggaraan kegiatan Posyandu, menemukan solusi revitalisasi penyelenggaraan Posyandu. Metode penelitian dilakukan secara eksploratif sebagai sampel tiga kelurahan di Kecamatan Mergangsan Kota Yogyakarta. Data dikumpulkan dengan cara wawancara, observasi, dokumentasi dan FGD. Hasil penelitian dilakukan analisis dengan cara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor pendukung penyelenggaraan kegiatan Posyandu adalah sifat kegotongroyongan masyarakat, dukungan Tim Penggerak PKK dan Pengurus PKK, pemberian fasilitas dari pemerintah serta perhatian dari pihak lain. Faktor penghambat penyelenggaraan kegiatan Posyandu adalah tidak berjalannya regenerasi pengurus di tingkat RW, kurang pedulinya warga tingkat ekonomi menengah keatas terhadap keberadaan posyandu, forum warga belum memperhatikan program pembangunan yang telah dilaksanakan oleh para wanita, dan penghargaan pemerintah terhadap para kader belum memadai. Solusi revitalisasi penyelenggaraan Posyandu adalah meningkatkan jumlah kader muda dengan kemampuan yang memadai, sosialisasi posyandu dan pelibatan kaum lelaki dalam penyelenggaraan kegiatan, dan peningkatan anggaran terutama untuk pelaksanaan pelayanan.

Kata kunci : revitalisasi, posyandu, berbasis masyarakat

Pendahuluan

Semenjak tahun 1984 posyandu telah berperan dalam menurunkan angka kematian bayi dan anak. Namun angka kematian bayi dan anak di Indonesia masih tergolong tinggi. Data statistik menunjukkan bahwa 54% penyebab kematian bayi adalah karena gizi (Swarawanti, 2010). Di Indonesia saat ini: 27,3% balita Indonesia gizi kurang, 8% dari mereka gizi buruk, 50% balita kekurangan vitamin A, 48,1% balita anemia gizi, 36% anak Indonesia tergolong pendek, 11,1% anak sekolah menderita GAKY (John Th Ire, 2006). Sebenarnya penyebab kematian bayi dan balita tersebut relatif mudah untuk dicegah asalkan didiagnosis secara dini, dan juga mudah diobati apabila tindakan pengobatan yang diberikan tepat (Yasni, 2008). Sementara Angka Kematian Ibu (AKI), sebesar 307/100.000 kelahiran hidup pada tahun 2003 dan 50% ibu hamil mengalami kurang gizi (Kompas, 2 Juli 2005).

Data lain menunjukkan bahwa di Papua, posyandu menghadapi sejumlah anak yang berumur di bawah tiga tahun dan lima tahun menderita penyakit kulit serta kurang gizi. Angka kematian ibu di Papua 396 per 100.000 kelahiran hidup dan kematian bayi 52 per 1.000 kelahiran hidup. Direktur Bina Kesehatan Departemen Kesehatan Sri Hermiyanti Yunizarman mengakui, saat ini derajat kesehatan ibu dan anak di Indonesia masih belum memuaskan. Hal ini ditandai dengan tingginya angka kematian ibu, yaitu 334 per 100.000 kelahiran hidup yang merupakan angka tertinggi di antara negara-negara ASEAN (Kompas, 28 September 2008)

Kondisi di atas menurut beberapa pengamat ada kaitannya dengan proses otonomi daerah, di mana kesehatan masyarakat yang dulunya diurus oleh pemerintah pusat dilimpahkan ke pemerintah daerah, namun pemerintah daerah belum dapat menangani secara efektif.

Posyandu sebagai salah satu upaya kesehatan yang dikelola oleh masyarakat, penting dalam penyelenggaraan pembangunan

kesehatan. Karena dengan adanya posyandu yang bertujuan untuk memudahkan masyarakat memperoleh pelayanan kesehatan dasar termasuk mempercepat penurunan angka kematian ibu dan bayi dapat terwujud.. Dalam rentang waktu 5 sampai 10 tahun terakhir diharapkan permasalahan kesehatan akan semakin menurun, apalagi adanya kebijakan Pemerintah yang dituangkan dalam SE MENDAGRI No. 411.3/1116/SJ tahun 2001 tentang melaksanakan revitalisasi Posyandu merupakan tindakan yang tepat. Tujuannya adalah agar Posyandu dapat berfungsi secara optimal untuk menyelamatkan dan meningkatkan status gizi maupun derajat kesehatan anak dan ibu. Walaupun peraturan tentang revitalisasi sudah cukup lama, kenyataan di lapangan hasilnya belum seperti yang diharapkan. Hal ini ditunjukkan dari hasil penelitian di Puskesmas Karang Intan tahun 2009 tentang cakupan pelayanan posyandu hasilnya masih rendah sebesar 68 %, padahal target standar pelayanan minimal posyandu cakupannya sebesar 80 %. Kemudian bulan Agustus pada Laporan Puskesmas Karang Intan tahun 2010 didapat desa yang cakupan penimbangan balitanya tidak mencapai target untuk D/S umur 12-59 bulan adalah desa Jingah Habang Hilir yaitu sebesar 36,45% . Penyebab rendahnya cakupan penimbangan balita, berdasar hasil penelitian yang dilakukan di Desa Jingah Habang Hilir tahun 2011 dapat diketahui bahwa ibu balita tidak aktif dalam kegiatan Posyandu disebabkan pengetahuan yang kurang tentang Posyandu, tingkat pendidikan yang rendah dan banyak ibu tidak bekerja (Nina Rahmadiliyani dan Meililiyanie, 2012).

Posyandu balita adalah salah satu bentuk upaya kesehatan bersumber daya masyarakat yang dikelola dan diselenggarakan dari, oleh, untuk dan bersama masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan kesehatan, guna memberdayakan masyarakat dan memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam memperoleh pelayanan kesehatan dasar untuk

mempercepat penurunan angka kematian ibu dan bayi (1). Menurut survey demografi kesehatan Indonesia (SDKI) tahun 2007 angka kematian balita 44 per 1000 kelahiran hidup (1). Program-program dari pemerintah yang dilaksanakan dalam posyandu terbukti memiliki pengaruh terhadap pemantauan tumbuh kembang anak dan kesehatan secara langsung dalam rangka penurunan angka kematian bayi (2). Pemantauan tumbuh kembang balita sangat penting dilakukan untuk mengetahui adanya gangguan pertumbuhan secara dini, untuk itu diperlukan penimbangan setiap bulan. Data riskesdas tahun 2010 didapat rendahnya cakupan penimbangan balita ≥ 4 kali selama 6 bulan terakhir (Rahmadiliyani dan Meililiyanie, 2012).

Dari data di atas terlihat bahwa cakupan pelayanan posyandu balita di desa Jingah Habang Hilir adalah rendah. Penyebab cakupan pelayanan posyandu antara lain faktor pengetahuan, pendidikan dan pekerjaan yang masih rendah, sehingga enggan untuk datang ke posyandu. Dua faktor diatas yaitu pendidikan dan pekerjaan merupakan faktor penting yang mempengaruhi ibu balita datang berkunjung ke Posyandu, selain itu faktor-faktor yang terkait dengan masalah tersebut adalah faktor internal sikap dan motivasi serta faktor eksternal yang meliputi: sosial budaya, dukungan tokoh masyarakat, peran petugas kesehatan, peran kader, dan kebijakan pemerintah.

Berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi posyandu dalam melaksanakan fungsinya, penelitian ini akan mengkaji faktor-faktor pendukung dan penghambat penyelenggaraan kegiatan posyandu di Kota Yogyakarta serta menemukan solusi untuk memajukan penyelenggaraan Posyandu berbasis masyarakat yang berkelanjutan.

Hasil dari kajian ini diharapkan akan bisa digunakan sebagai bahan evaluasi Revitalisasi Posyandu. Dari Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta diperoleh data bahwa jumlah posyandu diseluruh wilayah Kota Yogyakarta ada 630. Dari sejumlah itu kira-kira 45%

nya berfungsi optimal (Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta, 2008). Sedangkan yang lain kondisinya bervariasi dari kurang begitu optimal fungsinya sampai ada yang berjalan ala kadarnya. Pertanyaan pokok yang ingin dijawab melalui penelitian ini : 1).Faktor-faktor apa yang mendukung penyelenggaraan kegiatan Posyandu. 2).Faktor-faktor apa yang menghambat penyelenggaraan kegiatan Posyandu, 3).Solusi apa yang bisa dilakukan untuk meningkatkan perkembangan posyandu. Adapun tujuan Penelitian ini adalah:1).Menemukan faktor pendukung penyelenggaraan kegiatan Posyandu, 2).Menemukan faktor penghambat penyelenggaraan kegiatan Posyandu, 3).Menemukan solusi untuk meningkatkan perkembangan posyandu. Manfaat penelitian diantaranya adalah : 1) Memberikan dan menawarkan alternatif penyelesaian masalah Posyandu pada pemerintah dan instansi yang berwenang, 2).Memberikan dan menawarkan alternatif strategi penyelenggaraan kegiatan Posyandu pada Masyarakat.

Dengan mengacu pada indikator penilaian kondisi tingkat kesehatan masyarakat, maka keberhasilan penyelenggaraan Posyandu untuk turut meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dapat dilihat dari indikator-indikator seperti menurunnya angka kematian bayi, meningkatnya status gizi anak balita, akses fasilitas pelayanan kesehatan yang semakin mudah dan meningkatnya alokasi anggaran pemerintah.

Secara umum revitalisasi diartikan sebagai usaha untuk memfungsikan dan mensinergikan kembali elemen-elemen dalam suatu institusi atau obyek tertentu sehingga bisa berjalan dan mencapai tujuan. Sedangkan Revitalisasi Posyandu diartikan sebagai upaya mengoptimalkan fungsi dan kinerja Posyandu untuk meningkatkan derajat kesehatan terutama kesehatan ibu dan anak. Revitalisasi posyandu dapat berdampak pada penurunan status gizi buruk dan peningkatan kesehatan masyarakat, terutama masyarakat kelompok rentan, yakni bayi, anak balita, ibu hamil, dan menyusui.

Revitalisasi posyandu berbasis masyarakat berarti bangkitnya kesadaran masyarakat untuk melakukan perubahan berbasis pemberdayaan masyarakat, bukan berbasis proyek. Oleh karena itu, strategi yang dilakukan selain memberi pemenuhan kebutuhan praktis (jangka pendek), harus dibarengi juga dengan pemenuhan kebutuhan strategis (jangka panjang). Untuk mencapai kondisi masyarakat yang sehat, menurut UNICEF diperlukan suatu sistem yang responsif yaitu suatu pelayanan kesehatan yang melibatkan peran serta masyarakat (Suminah dan Sapja Anantanyu, 2002).

Oleh karena itu keterlibatan/partisipasi masyarakat merupakan komponen yang menentukan dalam keberhasilan revitalisasi Posyandu. Partisipasi masyarakat pada prinsipnya mempunyai unsur-unsur sebagai berikut, 1) ikut serta dalam pengambilan keputusan dan kegiatan yang dimulai dari peninjauan, perencanaan, pelaksanaan sampai pada monitoring dan evaluasi program/kegiatan, 2) mendapat keuntungan yang merata untuk kelompok sesuai dengan kegiatan yang ada, 3) mengutamakan prinsip kegotongroyongan/kerelawanan dan tidak ada paksaan, 4) merangsang diri sendiri/kelompok untuk meningkatkan kemampuan dan kegiatan yang akhirnya mencapai kemandirian (Suwandono, 1989).

Dalam Surat Edaran MENDAGRI no. 411.3/1116/SJ tentang Pedoman Umum Revitalisasi Posyandu disebutkan bahwa tujuan dari revitalisasi Posyandu adalah peningkatan fungsi dan kinerja Posyandu agar dapat memenuhi kebutuhan tumbuh kembang anak sejak dalam kandungan, dan agar status gizi maupun derajat kesehatan Ibu dan Anak dapat dipertahankan dan ditingkatkan. Sedangkan tujuan khususnya adalah 1) meningkatkan kualitas kemampuan dan ketrampilan kader Posyandu, 2) meningkatkan pengelolaan dalam pelayanan Posyandu, 3) meningkatkan pemenuhan kelengkapan sarana, alat dan obat di Posyandu, 4) meningkatkan kemitraan dan pemberdayaan masyarakat untuk kesinambungan

kegiatan Posyandu, 5) Meningkatkan fungsi pendamping dan kualitas pembinaan Posyandu (Depdagri, 2001). Kegiatan program revitalisasi Posyandu dikategorikan dalam kegiatan utama dan kegiatan pendukung. Kegiatan utama terdiri dari pelatihan, pelayanan dan penggerakan masyarakat, sementara kegiatan pendukung dalam program revitalisasi Posyandu terdiri dari pengadaan sarana posyandu, penghargaan kepada kader dan kunjungan rumah keluarga sasaran. Untuk sarana dasar seperti timbangan bayi, timbangan dewasa, kartu menuju sehat (KMS), vitamin A, tablet zat besi (Fe), kapsul iodium, obat cacing dan oralit, alat tulis dan format informasi pelaporan guna menunjang kegiatan pelayanan sebagai syarat dasar berfungsinya Posyandu secara baik.

Metode Penelitian

Penelitian exploratif ini dilakukan untuk mencari faktor pendukung dan penghambat serta solusi penyelesaian masalah revitalisasi Posyandu khususnya pada lokasi penelitian. Subyek penelitiannya adalah pengurus dan kader Posyandu, keluarga yang memiliki anak balita, tokoh masyarakat, pemerintah kelurahan, petugas kesehatan, puskesmas dan dinas kesehatan.

Adapun metode pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan melalui

1. Dokumentasi; dilakukan dengan cara pengumpulan data sekunder tentang Posyandu dari Puskesmas dan Dinas Kesehatan, mengenai jumlah, aktivitas, struktur, pendanaan, pengelolaan dan pembinaan Posyandu.
2. Observasi; dilakukan melalui pengamatan secara langsung terhadap proses kegiatan Posyandu yang sedang berjalan.
3. Wawancara Mendalam; dilakukan secara langsung dengan pengurus dan kader Posyandu, keluarga yang memiliki anak balita, tokoh masyarakat, pemerintah kelurahan, puskesmas dan dinas kesehatan mengenai permasalahan-permasalahan yang selama ini mereka rasakan.

1. Focus Group Discussion

Lokasi penelitian adalah di Kecamatan Mergangsan, Kota Yogyakarta dengan mengambil sampel 6 (enam) Posyandu di tiga kelurahan di wilayah tersebut, yaitu kelurahan Brontokusuman, Keparakan dan Wirogunan. Dasar pemilihannya adalah bahwa Kecamatan Mergangsan merupakan wilayah yang kondisi masyarakatnya heterogen, baik dari sisi sosial ekonomi maupun budaya dan hal ini tercermin dalam perilaku hidup dan kegiatan masyarakat dalam mengelola kesehatan masyarakat. Ada 60 Posyandu di wilayah Kecamatan ini yang kondisinya sangat bervariasi. Dengan dasar tersebut, selanjutnya Posyandu di Kecamatan Mergangsan dipilih menjadi lokasi penelitian, sehingga hasil penelitian nanti tidak terjebak pada kondisi penelitian yang homogen.

Analisis hasil penelitian dilakukan dengan cara kualitatif. Analisis kualitatif dalam penelitian ini dimaksudkan untuk menggambarkan secara detail situasi perkembangan penyelenggaraan Posyandu yang ada dalam bentuk penjelasan naratif logis dari hasil pemanfaatan dokumen, pengamatan, dan wawancara mendalam. Secara konseptual analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain (Moleong, 2006).

Tabel 1. Posyandu , Jumlah Kader dan Jumlah Balita di Kecamatan Mergangsan

No	Nama Posyandu	Jumlah Kader	Jumlah balita
1	Tempuyung 21	10	15
2	Tempuyung 23	11	16
3	Remujung 5	17	23
4	Remujung 22	18	36
5	Kejibeling 8	23	56
6	Kejibeling 7	12	60

Sumber : data primer, 2010

Adapun langkah-langkah analisis dalam penelitian ini adalah: 1).Mengumpulkan data hasil wawancara mendalam, pengamatan dan pemanfaatan dokumen, 2).Melakukan analisis parsial masing-masing bagian atas hasil wawancara mendalam, pengamatan dan pemanfaatan dokumen, 3).Melakukan analisis komprehensif dengan mensintesiskan antar satu bagian dengan bagian lainnya, 4). Menarik kesimpulan awal, 5).Memverifikasi kesimpulan dengan obyek yang diteliti, 6). Menarik kesimpulan akhir, 7). Membuat rekomendasi.

Hasil dan Pembahasan

Penelitian ini dilakukan dengan metode survei pada enam (6) lokasi Posyandu di Kecamatan Mergangsan. Pemilihan lokasi penelitian di Kecamatan Mergangsan Kota Yogyakarta ini didasarkan bahwa di Kecamatan tersebut memiliki Posyandu yang beragam dari yang sudah berjalan sangat baik sampai kurang baik, sehingga diharapkan dapat memberikan hasil yang komprehensif. Berikut ini disajikan nama-nama Posyandu yang diteliti dan jumlah kader dan balitanya.

Berdasar Tabel 1 dapat diketahui bahwa Posyandu di Kecamatan Mergangsan dan posyandu lainnya di Kota Yogyakarta memiliki nama tanaman bahan jamu-jamuan. Jamu bagi masyarakat kota Yogyakarta merupakan minuman atau makanan yang berasal dari bahan alami yang biasanya berupa tumbuh-tumbuhan yang memiliki khasiat obat ,misalnya tempuyung, sebagaimana Tempuyung 21, 23 dan remujung, sebagaimana Remujung 22 dan 8. Nama –nama Posyandu tersebut menjadi motivasi bagi para petugas kesehatan, kader dan masyarakat agar selalu berusaha meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Di samping itu, nama tumbuhan bahan jamu-jamuan juga dapat menjadi petunjuk bahwa budaya sehat telah melekat selama ini pada sebagian besar masyarakat Yogyakarta, sehingga mengandung harapan Posyandu mampu meningkatkan

derajat kesehatan warga kota Yogyakarta. Ada pun tambahan angka di belakang nama Posyandu menunjukkan nomor RW di masing-masing kelurahan.

Selain nama posyandu, Tabel 1 juga menunjukkan jumlah kader yang menjadi ujung tombak dalam menyelenggarakan Posyandu, sehingga kelancaran segala kegiatan Posyandu akan dipengaruhi oleh kegiatan kader. Jika ditinjau dari jumlah kader yang mengelola di setiap Posyandu pada umumnya kurang lebih 10 orang. Misalnya di Posyandu Tempuyung 21 ada 10 kader dan di Remujung 22 mempunyai 18 kader. Setiap Posyandu memiliki kader berkisar 10-18 orang. Jumlah kader tersebut berkaitan dengan tugas yang dilaksanakan berdasar sistem 5 meja sebagaimana petunjuk buku pintar Posyandu bahwa saat pelaksanaan pelayanan menerapkan 5 meja. Jika 1 meja membutuhkan 1 orang diperlukan 5 orang. Masing-masing melaksanakan tugas pendaftaran 1 orang, penimbangan 1, mencatat hasil penimbangan 1 orang sekaligus menulis pada KMS, penyuluhan 1 orang, penyiapan Pendataan dan Makanan Tambahan (PMT) 1 orang. Dalam pelaksanaan pelayanan berdasar 5 meja, 1 meja dilayani oleh 2 orang kader. Apabila jumlah kader lebih dari 10 orang, mereka saling bisa bergantian bertugas atau membantu kader lain. Para kader tersebut berasal dari perwakilan PKK RT jumlahnya antara 1-2 orang atau lebih tergantung dari kesediaan kader sendiri menjadi petugas dan atau pengurus Posyandu. Menjadi kader bersifat sukarela sebagai pekerja sosial, sehingga hanya komitmen saja yang mereka lakukan untuk kelangsungan kegiatan Posyandu. Tidak semua kader aktif, kadangkala ada yang tidak hadir saat pelayanan Posyandu, namun mereka selalu siap apabila diminta bantuannya.

Berdasar tabel 1, jumlah balita ternyata tergantung dari jumlah kader yang dimiliki Posyandu. Pada umumnya semakin banyak kader akan semakin banyak jumlah balita yang memeriksakan. Hal ini karena salah satu tugas kader adalah memotivasi ibu-ibu yang

mempunyai balita untuk membawa balitanya ke pemeriksaan di Posyandu. Misalnya Posyandu di Tempuyung 21 dengan kader sebanyak 10, balita yang memeriksakan hanya sebanyak 15 anak. Sedangkan di Kejibeling 8 dengan kader 23 balita yang datang memeriksakan sebanyak 56 anak.

Hasil analisis perencanaan, penyelenggaraan, monitoring, output, outcome dan evaluasi serta kerjasama dalam penyelenggaraan Posyandu dapat dilihat dan dipelajari pada penelitian Widati (2014) yang berjudul Studi Mekanisme Sistem Penyelenggara Posyandu di Kota Yogyakarta. Kesimpulan dari penelitian Widati (2014) tersebut adalah bahwa; Keberadaan dan kondisi Posyandu di lokasi penelitian merupakan wujud dilaksanakannya pelayanan Posyandu secara rutin terjadwal dengan dukungan petugas pelaksana atau kader yang peduli terhadap kesehatan ibu dan anak serta kesehatan warga di lingkungannya. Selain itu, terwujudnya kesediaan warga sasaran pelayanan dalam hal ini ibu balita untuk mengantarkan anak balitanya ke Posyandu menjadikan Posyandu sebagai sarana pemenuhan kebutuhan warga dalam pemantauan tumbuh kembang anak sebagai generasi penerus yang berkualitas. Sedangkan mekanisme kegiatan yang dilakukan di Posyandu adalah mekanisme yang berjenjang berdasarkan kewilayahan dan melibatkan peran wanita yang cukup kuat dalam hal ini organisasi wanita PKK. Pengurus PKK dan kader memiliki peran penting dalam penyelenggaraan Posyandu. Mereka mampu melaksanakan koordinasi dan secara sukarela menyumbangkan tenaga, pikiran, waktu dan dana demi kelangsungan program Posyandu. Jika dianalisis berlandaskan atas sistem, dapat disimpulkan bahwa Posyandu yang diteliti sudah melaksanakan secara benar konsep sistem dalam setiap tahapan penyelenggaraan Posyandu yang dimulai dari perencanaan, pembuatan petunjuk pelaksanaan, pelaksanaan, input, output dan outcome, serta Evaluasi. Penelitian ini juga menyarankan untuk

Tabel 2: Analisis Hasil Faktor Pendukung, Penghambat, dan Solusi

No	Nama Posyandu	Faktor Pendukung	Faktor penghambat	Solusi/Strategi dan Tujuan solusi
1	Tempuyung 21	Gotong royong warga dalam bentuk: dana, tempat, tenaga (kader), partisipasi ibu balita dan, peran pemerintah, dinas kesehatan, puskesmas, TP PKK	Kondisi Sosial/ekonomi, regenerasi kader, Tempat pelayanan	Sosialisasi rutin pada forum warga. Penguatan kelembagaan Posyandu, dengan tujuan meningkatkan partisipasi dan kesalingpercayaan.
2	Tempuyung 22	Gotong royong, kader aktif, Peran PKK	Tidak ditemukan masalah	Sosialisasi rutin pada forum warga, tujuan membangun kebersamaan antar warga, Sosialisasi Posyandu kepada forum warga, tujuan membangun kemauan. Penguatan kelembagaan Posyandu, tujuan meningkatkan perencanaan dan pelaksanaan.
3	Remujung 5	Gotong royong, kader aktif, partisipasi ibu balita dan ibu hamil, Peran PKK	Ibu balita bekerja, regenerasi kader	kepada forum warga, tujuan membangun kemauan. Penguatan kelembagaan Posyandu, tujuan meningkatkan perencanaan dan pelaksanaan. Posyandu
4	Remujung 23	Gotong royong warga, Peran PKK	Ibu balita bekerja, regenerasi kader	Sosialisasi Posyandu, meningkatkan partisipasi warga, penguatan kelembagaan Posyandu
5	Kejibeling 8	Gotong royong.	warga sebagian besar kurang mampu, kurang peduli khususnya pada kelas ekonomi atas	

Sumber : data primer, 2010

dilakukan penelitian lanjutan yaitu penelitian tentang faktor pendukung dan penghambat serta solusi permasalahan yang ditemui dalam revitalisasi penyelenggaraan Posyandu.

Guna mempermudah dalam analisis hasil, maka indikator-indikator tersebut disajikan dalam bentuk tabel dan hasilnya diringkas dan dianalisis dalam bentuk faktor penghambat dan faktor pendukung. Solusi didapat dengan menganalisis faktor penghambat dan pendukung. Hasil akhir dari analisis ini sebagai berikut.

Revitalisasi Posyandu yang diatur dalam Kepmendagri No. 411.3/1116/SJ/Tahun 2001 telah berjalan selama 10 tahun. Dalam kurun

waktu tersebut telah menghasilkan berbagai program kesehatan berkaitan dengan kesehatan anak. Tumbuh kembang anak semakin banyak yang terpantau. Hal ini dikarenakan semakin tingginya kesadaran warga serta para petugas kesehatan dari pemerintah. Dalam meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, PKK sebagai organisasi wanita sangat tinggi sumbangannya dalam mencapai kondisi tersebut. Hal ini dapat diketahui dari aktivitas dalam organisasi Posyandu yang berupa tenaga pemikiran serta sumbangan materi dalam mewujudkan terlaksananya kegiatan Posyandu balita.

Kecamatan Mergangsan Kota Yogyakarta merupakan wilayah yang memiliki prestasi di tingkat kabupaten/kota dan provinsi maupun nasional. Dalam meraih prestasi tersebut banyak program dan kegiatan yang terus-menerus dipantau maupun dievaluasi serta didampingi oleh para pengabdian masyarakat yaitu ibu-ibu anggota PKK setempat. Bagaimana prestasi/kemajuan Posyandu dapat diraih, faktor-faktor apakah yang mendukung dan menghambat dalam seluruh kegiatan revitalisasi Posyandu dan lain-lain, secara rinci dapat diuraikan sebagai berikut.

Faktor Pendukung

(1) Modal sosial

Masyarakat di kota Yogyakarta, khususnya di wilayah Kecamatan Mergangsan telah menyadari bahwa kesehatan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kebutuhan yang harus dipenuhi. Untuk itu mereka sangat antusias apabila ada program yang ditujukan untuk kesehatan. Kesehatan Balita menjadi perhatian mereka, sehingga adanya Posyandu balita menjadi bagian dari upaya memantau tumbuh kembang anak-anak balita. Ibu-ibu yang memiliki kesediaan /sukarelawan mengabdikan untuk mewujudkan kesehatan serta ibu balita untuk mengikuti kegiatan Posyandu menjadikan lembaga kesehatan ini tetap ada di tingkat masyarakat. Demikian pula perhatian dari kepala lingkungan dan organisasi PKK sebagai motor penggerak dalam Posyandu ini. Partisipasi merupakan kata kunci dalam mendorong eksistensi Posyandu. Faktor sosial budaya masyarakat dan gotong royong tanpa pamrih sangat tinggi nilainya dalam penyelenggaraan kegiatan Posyandu. Wujud partisipasi dimulai pada saat perencanaan, yaitu saat membicarakan rencana kegiatan pelayanan Posyandu, tuan rumah yang digunakan untuk tempat pertemuan bersedia menyediakan sarana berupa makanan ringan dan minuman. Biaya tersebut berasal dari pemilik rumah dan ada yang secara patungan 3

orang ibu. Kemudian dalam menyelenggarakan pelayanan, biaya untuk makanan tambahan diperoleh dari iuran warga atau kas dan iuran ibu balita yang hadir serta sumber lain berupa donatur tetap atau dari lembaga-lembaga wanita seperti dasawisma atau PKK RT. Selain dana juga tempat kegiatan pelayanan yang sebagian besar dilaksanakan di rumah warga. tanpa meminta imbalan apapun.

(2) Modal sumber daya manusia

Kader menjadi ujung tombak dalam penyelenggaraan Posyandu berbasis masyarakat. Para kader dengan berbagai profesi bersedia menjadi pekerja sosial untuk melayani masyarakat dalam memenuhi akses kesehatan khususnya bagi balita, ibu hamil, dan ibu menyusui. Kader, yang sudah dilatih maupun yang belum dilatih menjadi aset dalam kelangsungan revitalisasi Posyandu. Mereka selalu memantau anak-anak yang menjadi sasaran di lingkungannya. Mereka juga memberikan nasehat atau selalu mengingatkan warga apabila 3 kali tidak hadir dalam penimbangan.

(3) Modal financial

Masyarakat di lokasi penelitian sudah rutin mengeluarkan dana untuk kegiatan Posyandu. Ibu balita menyatakan bahwa dana yang dikeluarkan saat penimbangan tidak sepadan dengan apa yang diperoleh berupa makanan yaitu nasi dengan lauknya dan pelayanan pemantauan kesehatan, kadangkala konsultasi kesehatan gratis. Besarnya jumlah uang dikeluarkan ibu balita sekitar Rp 1.000,- sampai Rp 1.500,-. Selain itu dana yang dikeluarkan masyarakat untuk proses kegiatan Posyandu merupakan modal financial yang mendukung berjalannya program ini yang mereka sebut *tombok* (menambah uang apabila ada kekurangan).

(4) Modal fisik.

Sarana dan prasarana yang digunakan dalam kegiatan Posyandu merupakan faktor pendukung dalam kelancaran penyelenggaraan pelayanan Posyandu. Peralatan penimbangan

berupa timbangan dacin, timbangan bayi dan timbangan berdiri merupakan sarana yang utama dalam mengetahui tumbuh kembang anak. Sarana tersebut diperoleh dari bantuan pemerintah dan ada yang menyediakan sendiri. Selain itu peralatan meja maupun kursi untuk pelayanan ada yang berasal dari masyarakat artinya pengadaannya berasal dari iuran kelompok dan adapula yang berasal dari milik warga secara perorangan. Adanya kesediaan warga untuk ditempati lokasi pelayanan Posyandu merupakan modal fisik yang sekaligus modal sosial bagi kelancaran kegiatan pelayanan.

(5) Pemerintah

Peran pemerintah cukup penting dalam mendorong kegiatan Posyandu, sebab pemerintah dapat memantau derajat kesehatan masyarakat melalui program-program pembangunan yang dilaksanakan. Dinas Kesehatan melalui puskesmas dan pemerintah kota Yogyakarta bermitra dengan Tim Penggerak PKK Kota Yogyakarta sangat mendukung revitalisasi Posyandu berbasis masyarakat. Hal ini ditunjukkan dari anggaran yang dialokasikan untuk Posyandu melalui anggaran instansi terkait yaitu Dinas Kesehatan melalui Puskesmas, Kantor Pemberdayaan Perempuan untuk PKK dan dana PNPM, dan pihak lain yang terlibat seperti yang dilakukan Posyandu Kejibeling 8 bermitra dengan pihak swasta dalam mendukung pengembangan kegiatan Posyandu.

Faktor Penghambat

(1) Masyarakat

Adanya sebagian warga yang kurang peduli terhadap program Posyandu menjadikan ganjalan kader dalam penanganan masalah kesehatan balita. Masyarakat yang terlibat dalam Posyandu menganggap bahwa warga yang tidak peduli tersebut karena sudah mampu untuk memperoleh aset kesehatan tanpa bantuan warga lain, sehingga kegiatan Posyandu yang diharapkan menjadi cermin derajat kesehatan di lingkungan mereka tidak mendapat tanggapan.

(2) Sumberdaya Manusia

Meningkatnya jumlah kader yang tidak diikuti dengan peningkatan keterampilan akan menjadi faktor penghambat Posyandu terutama dalam penyelesaian administrasi. Sebagian besar hanya kader-kader senior yang mampu menyelesaikan pendataan karena pengalaman dan sudah terlatih. Hal ini akan menjadi masalah di masa yang akan datang.

Kondisi sosial ekonomi warga yang menuntut wanita berperan dalam meningkatkan penghasilan rumah tangga, menjadi salah satu penghambat kurang maksimalnya tingkat kehadiran balita. Kondisi tersebut menyebabkan kurang optimalnya pemantauan balita, sehingga berakibat kinerja Posyandu yang belum optimal walaupun dari segi kader tidak ada kendala.

(3) Kelembagaan

Pengurus belum memiliki metode dalam regenerasi kader Posyandu, sehingga terkesan yang mampu mengerjakan tugas hanya yang senior. Selain itu jadwal pelayanan perlu dikaji, karena menurut ibu balita kurang bisa melakukan konsultasi terutama pada Posyandu yang jumlah balitanya banyak.

(4) Format administrasi yang berganti-ganti dan rumit.

Untuk penyempurnaan administrasi Posyandu membutuhkan proses dan inovasi. Pendataan yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Posyandu sangat rinci. Pada tataran masyarakat yang kadernya berpendidikan menengah ke atas memang mereka mampu untuk melaksanakan administrasi sesuai dengan yang ideal yang dibutuhkan oleh pihak-pihak pemangku kepentingan. Bagi kader yang berpendidikan terbatas memang dirasa berat. Selain itu penghargaan terhadap kinerja kader terutama dalam pendataan belum memadai atau tidak ada sama sekali, padahal mereka harus merekap data yang membutuhkan waktu, tenaga dan pikiran.

(5) Kerjasama dengan pihak swasta

Faktor penghambat lain yang hampir ditemui di semua Posyandu adalah bahwa Posyandu

tersebut belum melakukan kerjasama dengan pihak luar (di luar Dinas Kesehatan). Dengan perkembangan dunia dewasa ini maka kerjasama dengan pihak privat atau swasta diperlukan dengan tetap berpegang asas demokrasi.

Solusi

Solusi untuk mengatasi berbagai hambatan dalam program revitalisasi Posyandu menggunakan pendekatan kelembagaan yang terbagi menjadi dua sasaran yaitu pendekatan kelembagaan di tingkat masyarakat dan kelembagaan pada internal Posyandu. Kedua pendekatan kelembagaan eksternal yang berasal dari luar wilayah Posyandu yaitu pihak pemerintah dan swasta.

Kondisi sosial masyarakat yang bersifat guyup belum mampu menarik minat sebagian warga untuk turut berperan dalam kegiatan Posyandu. Peran lembaga masyarakat setempat perlu ditingkatkan dengan membuat kesepakatan tentang kesepakatan baru yang lebih mampu merekatkan komunikasi antar warga, sehingga pemahaman terhadap peningkatan kesehatan masyarakat dapat menjadi tujuan bersama. Di sisi lain Posyandu berbasis masyarakat memerlukan perubahan-perubahan sistem penyelenggaraan, sehingga organisasi yang bergerak dalam pelayanan masyarakat juga harus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang ingin maju. Untuk itu model organisasi masyarakat yang lebih baik juga perlu menampung aspirasi masyarakat dengan memperhatikan regenerasi kepengurusan. Kondisi tersebut akan lebih menjamin adanya keterbukaan dan partisipasi warga untuk kelangsungan penyelenggaraan Posyandu.

Peran pemerintah selama ini yang telah mendorong bangkitnya Posyandu berbasis masyarakat perlu ditingkatkan lagi, terutama pemberian penghargaan terhadap kader. Meskipun mereka tidak mengharapkan hal tersebut, namun perhatian terhadap kiprah kader sebagai ujung tombak dalam meningkatkan derajat kesehatan masyarakat perlu diberikan

apresiasi secara sosial dan ekonomi. Demikian pula perhatian dari warga di lingkungan Posyandu serta instansi swasta akan mendukung pengembangan Posyandu terutama yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan pelaksanaan kegiatan serta keberlanjutannya.

Peningkatan jumlah kader muda dengan kemampuan pendataan dan pengetahuan tentang cara menggerakkan masyarakat perlu diutamakan. Sosialisasi Posyandu dan pelibatan kaum lelaki dalam penyelenggaraan Posyandu akan sangat mendukung keberlangsungan dan pengembangan Posyandu. Peningkatan anggaran Posyandu terutama untuk melaksanakan pelayanan perlu ditingkatkan, sehingga memberikan efek positif terhadap kinerja kader sebagai pendukung utama peningkatan derajat kesehatan masyarakat khususnya balita dan ibu.

Simpulan

Berdasarkan penelitian di atas maka faktor-faktor pendukung revitalisasi penyelenggaraan kegiatan Posyandu adalah sifat kegotongroyongan masyarakat, TP PKK dan Pengurus PKK, pendampingan pemerintah dalam bentuk perhatian dan pemberian fasilitas serta perhatian dari pihak lain, menjadi pemicu semangat para kader dan penggerak masyarakat untuk melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal.

Sedangkan faktor-faktor penghambat penyelenggaraan kegiatan Posyandu adalah kelemahan pengelola pada sebagian Posyandu dalam regenerasi pengurus Posyandu di tingkat RW. Kurang pedulinya warga tingkat ekonomi menengah ke atas terhadap keberadaan Posyandu, sehingga partisipasi terhadap penyelenggaraan Posyandu rendah. Forum warga di berbagai tingkatan wilayah seperti RT, RW belum memperhatikan program pembangunan yang telah dilaksanakan oleh para wanita dalam hal ini PKK, sehingga ada kesan bahwa program kesehatan anak dan ibu hanyalah kegiatan ibu-ibu bukan kegiatan tanggungjawab semua warga termasuk para bapak. Pemerintah selama ini

telah memberikan fasilitas bimbingan berupa teknis pendataan, pelatihan-pelatihan dan sarana kegiatan, namun pemberian penghargaan terhadap para pelaku pendataan terutama kader pelaksana pelayanan sebagai ujung tombak dari revitalisasi Posyandu belum memadai.

Masalah-masalah yang masih muncul dalam tahapan-tahapan diantaranya : tidak adanya partisipasi dari kaum laki-laki dalam Posyandu, jadwal yang tidak bisa mengakomodasi semua ibu-ibu, tenaga kader muda yang semakin sulit diregenerasikan, perencanaan dan pelaksanaan dilakukan oleh PKK yang kadang kekurangan waktu, dan masih sedikit kerjasama Posyandu dengan intitusi di luar pemerintahan.

Solusi untuk revitalisasi penyelenggaraan Posyandu berbasis masyarakat adalah pendekatan kelembagaan baik internal maupun eksternal; peningkatan partisipasi masyarakat melalui lembaga formal dan non formal, peningkatan komunikasi antar warga masyarakat untuk membangkitkan rasa kesalingpercayaan di antara anggota masyarakat; memperbaharui kesepakatan baru yang lebih relevan dan efektif; pemberian insentif untuk staf dan melakukan regenerasi. Disamping itu perlu peningkatan jumlah kader muda dengan kemampuan pendataan dan pengetahuan tentang menggerakkan masyarakat. Sosialisasi Posyandu dan pelibatan kaum lelaki dalam penyelenggaraan Posyandu akan sangat mendukung keberlangsungan dan pengembangan Posyandu. Peningkatan anggaran Posyandu terutama untuk melaksanakan pelayanan perlu ditingkatkan, sehingga memberikan efek positif terhadap kinerja kader sebagai pendukung utama peningkatan derajat kesehatan masyarakat khususnya balita dan ibu.

Hasil penelitian ini menemukan faktor pendukung dan penghambat perkembangan Posyandu serta solusi yang diperlukan untuk revitalisasi Posyandu berbasis masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut, disarankan untuk dilakukan penelitian lanjutan dengan menekankan pada kajian pengembangan

kerjasama antar elemen di desa atau kecamatan. Disamping itu hasil penelitian ini dapat segera diusulkan kepada Pemerintah Daerah untuk dilakukan uji coba revitalisasi Posyandu. Hasil pengamatan uji coba dijadikan bahan evaluasi untuk penelitian selanjutnya.

Daftar Pustaka

- Departemen Kesehatan. 2007. *Kepmenkes No. 747/Menkes/SK/VI/2007 tentang Pedoman Operasional Keluarga Sadar Gizi di Desa Siaga*. Jakarta.
- Dinas Kota Yogyakarta. 2008. *Data Posyandu Kota Yogyakarta 2008*. Yogyakarta.
- Gunawan M, Yasni. 2008. *Kumpulan Informasi Kesehatan Ibu & Anak. Spiritualisme Pemberdayaan Syariah*. <http://mgyasni.niriah.com> 18 Mei 2008
- John Th Ire. 2006. *Posyandu, Sebuah Konsep Pendekatan Hak Anak dan Perempuan*. <http://www.gizi.net> 16 Maret 2006
- Moleong, Lexy J. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Widati & Rini Dorojati, 2014. *Studi Mekanisme Sistem Penyelenggaraan Kegiatan Posyandu di Kota Yogyakarta*, (dalam proses penerbitan di Jurnal Penelitian Kesejahteraan Sosial)
- Rahmadiliyani,dkk 2012, "Analisis Faktor-Faktor Yang menyebabkan
- Keengganan Berkunjung Ke Posyandu Di Desa Jingah Habang Hilir Kecamatan
- Karang Intan Kabupaten Banjar Banjarbaru, Kalimantan Selatan", *Media Sains*, volume 4 Nomor 2, Oktober 2012 II ISSN 2085- - 3548 ana7)
- Iswarawanti, Dwi Nastiti. 2010. "Kader Posyandu : Peranan dan Tantangan Pemberdayaan". *Jurnal Manajemen Pelayanan Kesehatan*, Volume 13, No.04 Desember 2010. <http://simkes.fk.ugm.ac.id>.
- Kompas. 2008. Selasa 25 November

PEDOMAN PENULISAN

JURNAL PEMBANGUNAN MASYARAKAT DAN DESA

Penulis diharapkan memenuhi pedoman penulisan jurnal ini. Semua naskah yang dikirim akan ditelaah oleh satu editor dan paling sedikit dua reviewer. Jurnal Pembangunan Masyarakat dan Desa memegang prinsip *anonymous* (tanpa nama) ketika dilakukan review terhadap naskah dimana identitas baik penulis maupun reviewer akan dijaga kerahasiaannya.

- a. Artikel harus orisinal dan belum pernah dimuat di media penerbitan lain.
- b. Judul :
 - Menggambarkan isi artikel dengan jumlah maksimal 14 kata.
 - Penulisan judul, huruf besar hanya untuk awal kata, kata sambung menggunakan huruf kecil.
Contoh: Kebijakan Pemerintah dalam Mendorong Penyediaan Air Bersih Berbasis Masyarakat
- c. Abstrak terdiri dari 150 sampai 200 kata yang ditulis dalam satu paragraf. Abstrak memuat masalah pokok, tujuan, metode atau pendekatan, hasil dan simpulan. Abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris.
- d. Kata kunci (*keywords*) memuat kata-kata yang menjadi intisari abstrak
- e. Isi artikel:
 - Mempunyai relevansi dengan bidang ilmu sosial, ilmu politik, dan humaniora yang fokus pada pembangunan masyarakat dan desa.
 - Sesuai dengan bidang keilmuan yang dikuasai penulis.
 - Mengembangkan teori dan praksis dalam bidang keilmuan penulis.
 - Memberikan pencerahan bagi masyarakat dalam menghadapi tantangan dan masalah.
- f. Teknik Penulisan:
 - Di dalam penulisan artikel, hindari penggunaan *dot points*, pengabjadan, atau penomoran seperti ini:
1.
2.
Tetapi ditulis sebagai berikut: 1)....., 2).....
 - Artikel ditulis dalam bentuk esai, sehingga tidak ada format numerik (atau abjad) yang memisahkan antar bab/bagian, atau pun untuk menandai bab/bagian baru.
- g. Urutan artikel sebagai berikut:
 - **Judul**
 - **Nama** lengkap penulis tanpa gelar (Nama jangan disingkat)
 - **Alamat lengkap Institusi**
 - **Nama, telp, fax dan email penulis** untuk korespondensi
 - **Abstrak**
 - **Kata kunci (*keywords*).**

Untuk tipe naskah **hasil penelitian (*research article*)**.

 - Pendahuluan
 - Metode Penelitian
 - Hasil dan Pembahasan
 - a. Bila ada tabel/grafik, harus diacu dalam pembahasan
 - b. Tabel dan gambar / grafik, dibuat sesederhana mungkin. Tabel terdiri dari nomor tabel, judul tabel (di atas), “catatan/keterangan” bila diperlukan (di bagian bawah tabel untuk menjelaskan singkatan-singkatan dalam tabel). Tabel hanya menggunakan garis-garis horizontal, tidak menggunakan garis vertikal.
 - c. Gunakan *running note* bukan *footnote* atau *endnote*, misalnya:
..... (Huntington, 1996:10; Ritzer, 2002: 145-149).

- Simpulan
Simpulan tidak dirinci dalam poin-poin, tetapi berupa paragraf.
- Daftar Pustaka, dengan mempertimbangkan:
 - a. Derajat kemutakhiran bahan yang diacu dengan melihat proporsi terbitan 10 tahun terakhir.
 - b. Pustaka yang digunakan mencakup teks book, jurnal, dan sumber lain. Acuan dari jurnal minimal 50%.
 - c. Keseringan pengarang mengacu pada diri sendiri (*Self citation*) dapat mengurangi kualitas artikel.
 - d. Contoh cara penulisan daftar pustaka sebagai berikut:
 - Buku
Darwin, Muhadjir. 2005. *Memanusiakkan Rakyat, Penanggulangan Kemiskinan Sebagai Arus Utama Pembangunan*. Yogyakarta: Benang Merah.
 - Buku (edited)
Crandell, K.A. (ed.). 1999. *The Evolution of HIV*. Baltimore: John Hopkins Press.
 - Bab dalam buku
Coffin, J.M. 1999. Molecular Biology of HIV. Dalam: K.A. Crandell (ed.) *The Evolution of HIV*. Baltimore: John Hopkins Press.
 - Artikel dalam jurnal
Ernawan, Yusuf. 2008. Slang Sebagai Simbol Replica Kelas di Yogyakarta. *Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik*. Tahun XXI. No. 3: 245-249.
 - Tesis and disertasi
Gill, M.R. 1997. *The Relationship Between The Physical Properties of Human Articular Cartilage and Tissue Biochemistry and Ultrastructure*. Disertasi, University of Leeds.
- h. Ucapan terima kasih kepada pihak yang telah membantu.
- i. Naskah sebanyak 15 sampai 20 halaman (termasuk tabel dan gambar). Diketik dengan huruf Times New Roman. Font 12. Spasi 2. Ukuran kertas A4. Margin 2,5cm (atas, bawah, kanan dan kiri).

FORMULIR BERLANGGANAN

Mohon dicatat sebagai pelanggan Jurnal Ilmu Komunikasi:

Nama :
Alamat :
Kode Pos :
No. Kontak :
Contact Person :

Harga Langganan mulai Juni 2016

Untuk satu tahun ditambah ongkos kirim

- a. Rp.90.000,- untuk wilayah P.Jawa
- b. Rp. 140.000,- untuk wilayah luar P.Jawa

Formulir ini boleh difotocopy

..... Kirimkan ke alamat e-mail JPMD: jpmd@apmd.ac.id

BERITA PENGIRIMAN UANG LANGGANAN

Dengan ini saya kirimkan uang sebesar :

☐ Rp. 90.000,- untuk langganan 1 tahun (2 nomor) mulai volume ... Nomor Tahun ...

☐ Rp. 140.000,- untuk langganan 1 tahun (2 nomor) mulai volume ... Nomor Tahun ...

Uang tersebut telah saya kirim melalui:

BANK BRI, Kantor Kas APMD, rekening nomor 152201000002300 a.n. STPMD”APMD”

