

## DESA PANGGUNG HARJO YOGYAKARTA: SEBUAH PRAKTIK TERBAIK DARI REFORMASI TATA KELOLA DESA

### Author:

Oke Hendra<sup>1\*</sup>, Maulana M. Janah<sup>2</sup> and Deasy Indriani<sup>3</sup>

### Affiliation:

<sup>1</sup>Universitas Indonesia

Jalan Margonda Raya, Pondok Cina, Kota Depok-Jawa Barat

<sup>2</sup>Badan Riset dan Inovasi Nasional, DKI Jakarta, Indonesia

Jalan MH. Thamrin No. 8 Jakarta Pusat, DKI Jakarta

<sup>3</sup>Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia

Jalan Merdeka Barat No. 4-5 Jakarta Pusat, DKI Jakarta

### Email:

<sup>1</sup>okehendra@gmail.com

\*Corresponding Author

Oke Hendra

Fakultas Ilmu Administrasi

Universitas Indonesia

okehendra@gmail.com

Received: February 13, 2022

Revised: March 21, 2022

Accepted: April 6, 2022

Available Online: June 30, 2022

### ABSTRAK

Desa Panggungharjo yang berlokasi di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta beberapa tahun belakangan ini menjadi favorit bagi beberapa kepala desa di Indonesia untuk dijadikan sebagai lokasi studi banding pengelolaan desa. Hal ini dikarenakan desa tersebut seringkali disebut-sebut sebagai salah satu desa dengan pengelolaan terbaik versi beberapa Kementerian, Lembaga negara dan kantor berita nasional seperti Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi, Kementerian Informasi dan Informatika, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Gugus Tugas Covid 19, dan Kantor Berita Nasional Antara. Penelitian ini bertujuan untuk mengelaborasi bagaimana praktik terbaik tata kelola pemerintahan desa di Desa Panggungharjo Yogyakarta sehingga dapat dijadikan model dalam tata kelola desa. Teori yang digunakan adalah *new public services*, *collaborative governance*, dan *network governance*. Ketiga teori yang melibatkan pihak-pihak non pemerintah dalam aktivitas terkait kebijakan public. Metodologi penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan menggunakan teknik wawancara dan studi dokumen dalam pengumpulan data. Proses analisis data dilakukan secara deskriptif analitik dari hasil wawancara dan pengumpulan dokumen yang diperoleh secara daring maupun dokumen yang diberikan oleh Kepala Desa Panggungharjo ketika dilakukan proses wawancara yang dilakukan secara daring menggunakan aplikasi *zoom meeting*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses reformasi tata kelola desa dimulai dengan membangun basis data yang terbaru dan terlengkap dan dibarengi dengan model kepemimpinan transformative yang ditunjukkan oleh Kepala Desa Panggungharjo selama menjalankan pemerintahan desa.

**Kata Kunci:** basis data, kepemimpinan transformative, praktik terbaik tata kelola desa, reformasi

### ABSTRACT

*The village of Panggungharjo which is located in the Special Province of Yogyakarta has been known as a popular village to become a benchmark in governance reform for other villages. It is caused the village to become the best village for several government agencies i.e., the Ministry of Villages, the Ministry of Communication and Information, the Ministry of Education and Culture, the Special Agency*

*for Covid-19, and the National News Agency of ANTARA. The research aims to elaborate how the best practice of governance reform in Panggungharjo village so then it is becoming a role model of villages governance. Theoretical framework that utilized was new public services, collaborative governance, and network governance. All theories are involving non-government actor in public policy activities. The research method for this study is qualitative both data collection and analysis. Data was gained by snowball interviews and document studies. Moreover, the data analysis uses descriptive analytics from the interview and presentation document by the head of Panggungharjo village which is collected when online interview session by zoom meeting. The result shows that the governance reform started by developing an updated database as well as the transformative leadership model application by the head of the village.*

**Keywords:** *database, transformative leadership, best practice village governance, reform*

## **PENDAHULUAN**

“Jalan Baru Keteladanan Layanan Publik Panggungharjo” (Kementerian Komunikasi dan Informatika, 2016), “Inovasi pelayanan publik dari Panggungharjo” (Kantor Berita Nasional Antara, 2021), “Kemandirian Desa Panggungharjo Hadapi Pandemi dengan Kearifan Lokal Setempat (Gugus Tugas Nasional Covid 19, 2020), “Belajar dari Taiwan dan Panggungharjo dalam Menghadapi Pandemi (Pusat Penelitian Kebijakan, Balitbang, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2020), dan “Bumdes Pangung Lestari Dapat Penghargaan dari ASEAN Leadership Award” (Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, 2019) adalah beberapa judul berita dan artikel yang didapatkan dari beberapa *website* instansi pemerintahan seperti Kementerian Komunikasi dan Informatika, Kantor Berita Nasional Antara, Gugus Nasional Covid 19, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi yang menampilkan prestasi dari Desa Panggungharjo di pentas nasional maupun regional.

Penelitian praktik terbaik dalam administrasi publik memiliki karakteristik sebagai berikut: (1) bersifat pragmatis karena mencari apa yang bekerja dan pekerjaan yang paling baik; (2) didorong oleh praktik dengan perluasan pada kebijaksanaan yang bisa dipraktikkan; (3) bersifat inovatif; (4) bersifat positif dan preskriptif; dan (5) komersial dan *user-friendly* (Pal & Clark, 2013). Definisi praktik terbaik adalah proses dan aktivitas yang ditunjukkan secara praktik menjadi yang paling efektif, efisien, demokratis atau apapun orientasi tujuannya (de Vries, 2010). Desa Panggungharjo sudah diakui menjadi salah satu desa yang menjadi percontohan terbaik dalam manajemen dan tata kelola desa baik level nasional maupun regional.

Desa Panggungharjo adalah sebuah desa yang berlokasi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tepatnya di Kabupaten Bantul yang memiliki batas wilayah dengan kota Yogyakarta yang merupakan ibukota provinsi pada sisi utara, Desa Bangunharjo, Desa

Timbulharjo, Desa Pendowoharjo, Kecamatan Sewon pada sisi timur, selatan, dan barat. Pada sisi barat juga berbatasan dengan desa masuk ke kecamatan yang berbeda yaitu Desa Tirtonirmolo Kecamatan Kasihan. Panggungharjo secara administrative memiliki 14 pedukuhan yang terdiri dari 118 RT dan memiliki luas wilayah sekitar 560 hektar. Saat ini Panggungharjo dipimpin oleh Apt. Wahyudi Anggoro Hadi, S. Farm sebagai kepala Desa sejak tahun 2012.

Wahyudi pada saat wawancara secara daring melalui aplikasi *zoom meeting (zoom)* menyatakan terkait paradigma reformasi pelayanan publik yang diusungnya sejak dipilih menjadi kepala desa Panggungharjo sebagai berikut: “selama ini hubungan antara pemerintah desa dengan warga desa hanya sebatas hubungan administrative. Misalnya, warga desa berhubungan dengan pemerintah desa hanya saat pembuatan Kartu Tanda Penduduk, surat pengantar nikah, pembuatan akte kelahiran, surat kematian dan lain sebagainya. Di luar itu, seakan tidak ada alasan warga desa untuk berhubungan dengan pemerintah desa.” Hal ini yang mendorong Wahyudi untuk melakukan reformasi pelayanan publik agar keberadaan layanan pemerintahan desa diperluas tidak hanya pada tataran administrative namun meliputi juga di layanan pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Perluasan ini dimulai dengan memperbaiki basis data kependudukan dilanjutkan dengan meluncurkan program-program unggulan pada masing-masing perluasan bidang yang didasari oleh data valid yang diperoleh dari perbaikan basis data yang dilakukan sebelumnya.

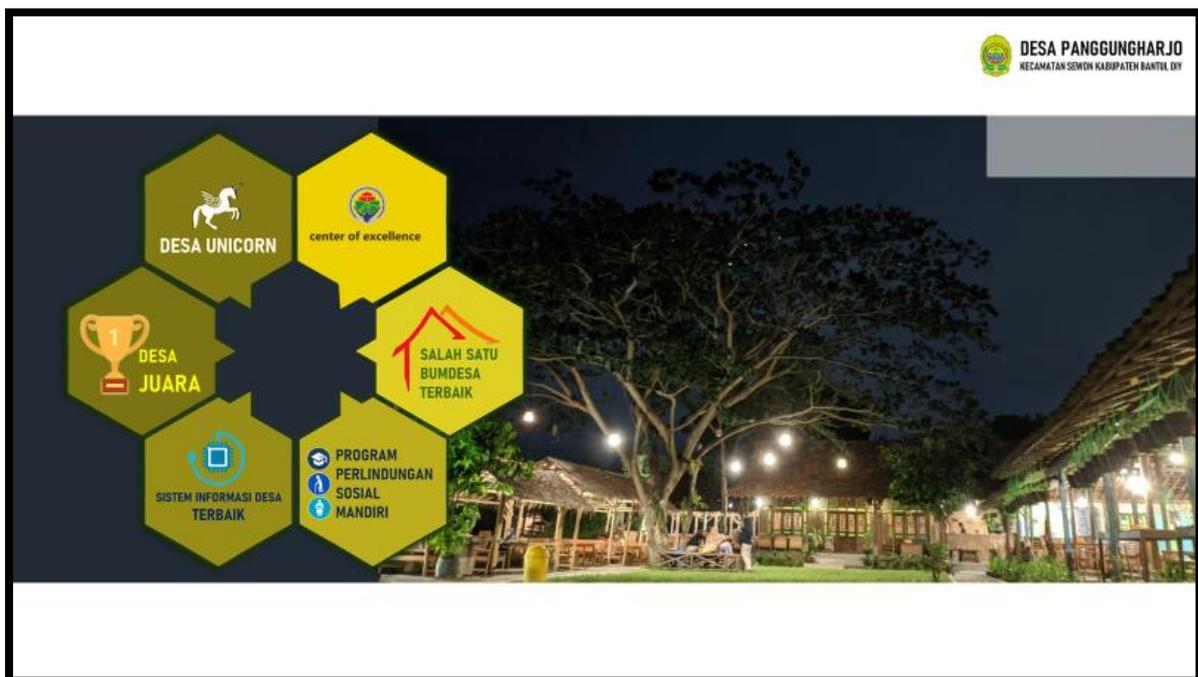
Penelitian ini bertujuan untuk mengelaborasi bagaimana praktik terbaik tata kelola pemerintahan desa di Desa Panggungharjo Yogyakarta sehingga dapat dijadikan model dalam tata kelola desa. Kajian yang dilakukan dengan mengevaluasi paradigma reformasi administrasi yang dijalankan sekaligus menganalisis model kepemimpinan yang menjadi roh reformasi tata kelola desa yang berlangsung di Desa Panggungharjo, Bantul, Yogyakarta.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif baik dalam pengumpulan data maupun ketika melakukan proses analisis (Hendra, 2020). Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan wawancara langsung dengan kepala Desa Panggungharjo secara daring menggunakan aplikasi video konferensi. Wawancara dilaksanakan pada tanggal 18 September 2021 sekitar dua jam dengan metode *snowball interview*, di mana penulis menyiapkan tema-tema tertentu yang berkaitan dengan tujuan penelitian sebagai pertanyaan awal dan selanjutnya diberikan pertanyaan lanjutan berdasarkan

paparan atau jawaban dari informan. Selain itu data digali dari sumber primer berupa slide paparan informan dan juga beberapa dokumen lain yang diberikan seperti data demografis desa Panggungharjo. Data primer lain didapatkan dengan mengakses secara online dari *website* desa Panggungharjo yang menyajikan beragam data yang dibutuhkan dalam penelitian.

Metode pengumpulan data lainnya adalah dengan melakukan reviu literatur dari beragam artikel jurnal yang membahas mengenai desa Panggungharjo, mengakses *website* Kementerian dan Lembaga Negara yang mempromosikan prestasi dari desa Panggungharjo sebagai data sekunder. Reviu literatur juga dilakukan untuk menggali kerangka teori dan paradigma reformasi birokrasi seperti *New Public Services (NPS)*, *Collaborative Governance (CG)*, dan *Network Governance* yang diindikasikan dijadikan dasar perubahan mendasar dari pelayanan publik yang dilakukan oleh Wahyudi, kepala desa Panggungharjo. Setelah data terkumpul maka dilakukan klasifikasi data, reduksi data, dan selanjutnya dengan menggunakan metode deskriptif analitik dilakukan proses analisis data untuk mendapatkan hasil penelitian yang selanjutnya dilakukan proses penarikan kesimpulan akademik dari penelitian yang dilakukan.



Gambar 1. Program Unggulan Desa Panggungharjo (sumber: dokumen presentasi informan)

Reformasi pelayanan publik yang dilakukan Wahyudi bersama dengan timnya di Desa Panggungharjo menggambarkan implementasi beberapa teori reformasi administrasi publik seperti *New Public Service (NPS)*, *Collaborative Governance, (CG)*, dan *Network Governance (NG)*. NPS merupakan model administrasi publik yang menekankan pada tanggung jawab untuk melayani dan memberdayakan warga. Sedangkan menurut Denhardt (2007) dan

(Hondegheem & Vandenabeele, 2007) *New Public Service* mencerminkan kepentingan yang publik yang bersumber dari adopsi sejumlah nilai dan merupakan wujud kolaborasi sejumlah pihak, baik organisasi publik, lembaga nonprofit maupun sektor private. Konsep NPS baru bisa berjalan efektif jika didukung oleh kinerja aparatur yang berupaya meningkatkan kualitas layanan yang memuaskan (Wicaksono, 2019), (Ghosh et al., 2021), dan (Sumarto, 2018). Sedangkan CG lebih menekankan kepada pelibatan aktor non pemerintah dalam setiap pengambilan keputusan publik seperti pihak industri, masyarakat sipil, perguruan tinggi, dan juga media (Ansell & Gash, 2008), (Emerson et al., 2012), dan (Eppel, 2013). Pada sisi lain NG menurut (Provan & Kenis, 2008) dan (Turnbull, 2003) mengedepankan bagaimana melibatkan banyak aktor baik pemerintah maupun non pemerintah yang memiliki keterkaitan untuk berinteraksi satu sama lain agar dapat menghasilkan luaran tertentu. Selain kerangka teori dari administrasi publik, gaya kepemimpinan yang dijalankan oleh kepala desa Panggungharjo juga berimplikasi pada pelaksanaan teori kepemimpinan baik transformative yang menurut (Shields, 2010) adalah penggunaan kekuasaan dan otoritas yang dimulai dari pertanyaan-pertanyaan mengenai keadilan, demokrasi, dan dialektika di antara akuntabilitas individu dengan tanggung jawab sosial atau penjelasan dari (Grin et al., 2018) yang menyatakan bahwa kepemimpinan transformatif adalah pemimpin yang memberikan motivasi yang menginspirasi, memberikan stimulasi intelektual, memberikan stimulasi kepada individu agar terlibat dalam pembelajaran dan pengumpulan pengetahuan, dan mempromosikan pengaruh yang ideal. Selain transformatif maka jenis kepemimpinan transaksional juga diperlukan oleh informan dalam melakukan reformasi desa Panggungharjo seperti yang disampaikan oleh (Shields, 2010).

Reformasi tata kelola desa maupun penelitian mengenai gaya kepemimpinan kepala desa Panggungharjo sudah menjadi objek kajian dan penelitian para akademisi. Penelitian yang dilakukan oleh (Ambang.Yudanto, 2019) dan Sudrajat et al (D. Sudrajat, Syakdiah, 2020) mengulas gaya kepemimpinan transformative kepala desa dalam mengelola Badan Usaha Milik Desa (Bumdes) milik Desa Panggungharjo yang bernama Panggung Lestari sehingga menjadikannya salah satu Bumdes terbaik di Indonesia dengan omset mencapai 1,5 milyar rupiah. Penelitian lainnya mengulas tentang pembangunan desa mandiri melalui tata kelola kolaboratif (CG) pada Bumdes milik desa Panggungharjo (Astuti & Suaedi, 2019) yang melibatkan pihak komunitas dan perusahaan swasta dengan pihak desa. Terdapat penelitian menarik yang dilakukan oleh Achidsti et al (Achidsti et al., 2020) yang meneliti terkait pencegahan korupsi melalui tata kelola pendataan melalui salah satu program perluasan layanan public berbasis teknologi informasi berbentuk aplikasi [pasaradesa.id](http://pasaradesa.id). Penelitian yang

dilakukan oleh (Harsono & Damar, 2020) membahas model kepemimpinan inklusif yang dilakukan kepala desa Panggungharjo dalam pengelolaan Bumdes sehingga meningkatkan partisipasi warga desa. Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh (Edi & Wardhani, 2019) kembali mengulas gaya kepemimpinan transformatif dan juga membahas jenis kepemimpinan lainnya yaitu transaksional yang dijalankan oleh Wahyudi, kepala desa Panggungharjo dalam mengembangkan partisipasi demokratis dari warga desa. Inovasi pelayanan public yang diselenggarakan oleh desa Panggungharjo juga menjadi topik menarik yang diteliti oleh (Prasetyanti & Kusuma, 2020) yang diketahui dari penelitian ini sangat dipengaruhi oleh salah satunya adalah peran dari pimpinan desa.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Program Unggulan**

Perluasan pelayanan publik yang disampaikan oleh Wahyudi, kepala desa Panggungharjo meliputi tiga hal yaitu pendidikan, kesehatan, dan ekonomi seperti yang bisa dilihat pada gambar 1. Lebih lanjut informan menyampaikan bahwa dimensi pelayanan publik bukan hanya mencakup urusan administrasi saja melainkan melingkupi pelayanan barang dan jasa publik. Selama barang dan jasa merupakan barang dan jasa publik maka sifatnya wajib diurus oleh pemerintah desa. Hal ini meniscayakan pemerintah desa mengurus persoalan warga yang anaknya putus sekolah dikarenakan biaya, akses ibu hamil terhadap pelayanan kesehatan, persoalan sampah dan mekanismenya yang jika tidak dimungkinkan dikelola oleh swasta maka menjadi tanggung jawab pemerintah desa. Namun tidak bisa dipungkiri bahwa cara pikir aparatur desa seringkali salah terhadap tugas dan tanggung jawab yang diperluas ini sehingga informan merasa perlu untuk membentuk Lembaga atau unit khusus yang mengelola perluasan layanan ini.

Sejak menjabat menjadi kepala desa Panggungharjo, informan telah membentuk sepuluh lembaga yang didirikan dan diberdayakan dalam rangka menjalankan kewenangan desa yang tidak dapat dilakukan oleh perangkat desa seperti Bumdes. Unit usaha Bumdes pertama kali didirikan adalah unit jasa pengelolaan lingkungan. Selanjutnya pemerintah desa mendirikan Badan Pelaksana Jaring Pengaman Sosial (Bapel JPS) yang memberikan pelayanan terkait Kesehatan, Pendidikan, dan ketahanan pangan. Lembaga selanjutnya adalah Lembaga Mediasi Desa (LMD) yang memiliki peran dalam menjalankan kewenangan pemerintah desa khususnya tentang pembinaan kemasayarakatan seperti penyelesaian permasalahan hukum secara nonlitigasi. Panggungharjo juga memiliki

Lembaga Pengelola Desa Budaya atau unit Kampoeng Mataraman yang mengelola kekayaan ragam budaya yang lahir dan tumbuh sejak abad 19 yang dikemas ulang dan disajikan dalam unit jasa wisata, Dewan Masjid Desa, Sanggar Anak Desa, Lembaga Pengelola Sistem Informasi Desa, FPRB, TP PKK, LPMD, Karang Taruna, dan Yayasan Sanggar Inovasi Desa.

Beberapa produk yang dihasilkan oleh Bumdes Panggung Lestari seperti produksi tanaman oils atau minyak nyamplung, jasa wisata desa, gerai produk desa. Bapel JPS memiliki beberapa program pengamanan sosial baik pendidikan dan kesehatan seperti kartu sehat yang memperluas layanan kesehatan pemerintah pusat dan daerah seperti layanan luar Gedung, pemeriksaan pengobatan gratis, dan perawatan ke rumah oleh perawat desa. Kartu pintar yang mencakup program satu rumah satu sarjana baik melalui asuransi pendidikan dengan premi dibayarkan oleh Bapel JPS. Kartu KIA meliputi pemeriksaan kehamilan sebanyak tujuh kali, persalinan normal, pemeriksaan nifas yang dilakukan dua kali, dan lima imunisasi lengkap.

Berdasarkan paparan yang disampaikan pada wawancara yang dilakukan secara daring, program unggulan desa Panggungharjo adalah sebagai berikut:

a. Hunian layak bagi semua

Pemerintah desa mengalokasikan sebagian tanah desa dan anggaran desa bagi pemenuhan hak atas hunian yang layak melalui program rumah sewa sehat sederhana (RSSS). Programnya berupa penyewaan rumah selama lima tahun. Lalu setelah masa sewa lima tahun habis maka warga penyewa akan mendapatkan sebagian dari biaya sewa yang dikembalikan kepada warga yang menyewa untuk dijadikan pembayaran awal pembelian rumah (DP) sehingga harapannya mereka bisa memiliki rumah sendiri.

b. Penghidupan layak bagi semua

Sebelum pandemic, sekitar 60% tenaga kerja yang ada di Bumdes berasal dari kelompok rentan seperti anak jalanan, ODGJ, perempuan kepala keluarga, difabel, lansia dan pemuda putus sekolah. Mereka dipekerjakan di Bumdes dengan harapan dapat menghidupi dirinya dan keluarganya dari penghasilan yang didapatkan sebagai pekerja di Bumdes.

c. Kesehatan bagi semua

Pemerintah memberikan perlindungan sosial melalui lembaga Bapel JPS sebagai jejaring pengaman sosial terakhir untuk meningkatkan akses terhadap layanan Kesehatan bagi lansia dan difabel dengan ketergantungan serta bagi ibu dan anak khususnya yang berasal dari keluarga tidak mampu.

d. Pendidikan bagi semua

Pemerintah desa memberikan asuransi Pendidikan, bantuan Pendidikan tunai, beasiswa Pendidikan, lembaga pendidikan non formal milik desa seperti kelompok bermain atau taman kanak-kanak dan sekolah dasar inklusi. Kesemua program ini bekerjasama dengan perguruan tinggi baik negeri maupun swasta. Upaya ini dilakukan dalam rangka mewujudkan program satu rumah satu sarjana.

e. Ruang sosial bagi semua

Pengalokasian tanah dan anggaran desa sebagai ruang sosial bagi difabel, balai latihan kerja kerajinan dan furniture dengan YCM, balai latihan kerja inklusi bersama dengan Ciqal, dan pojok budaya bersama dengan Diffcom.

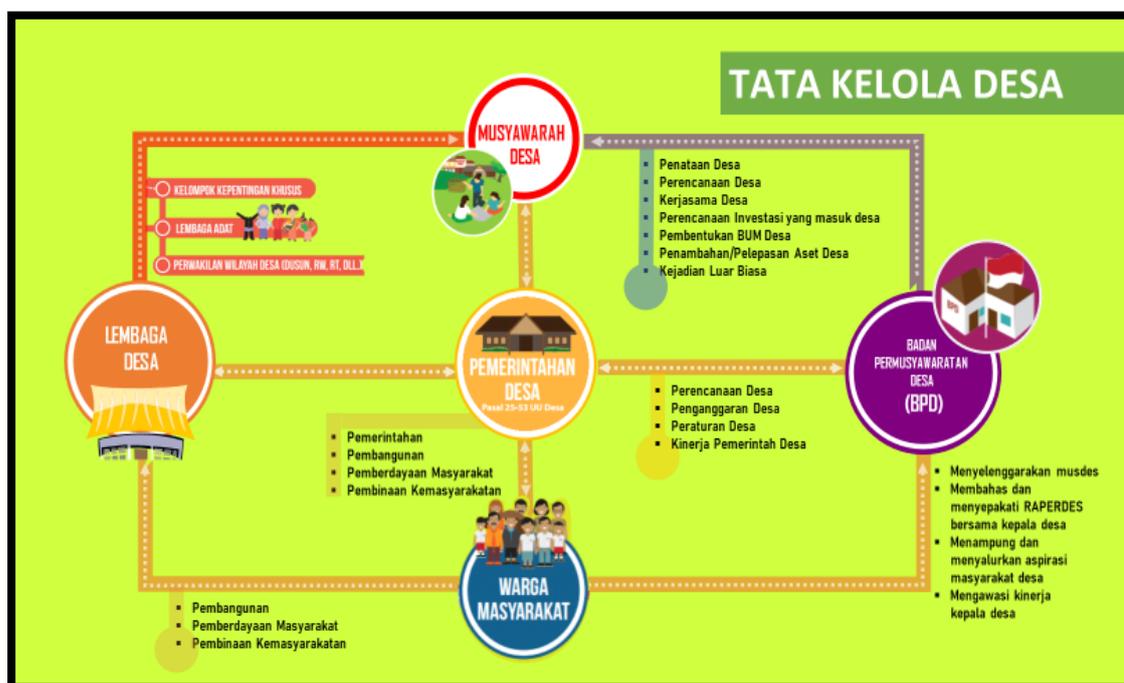
## **2. Datakrasi**

Informan menyatakan bahwa kewenangan pemerintah desa dalam hal administrasi kependudukan sudah sangat minimal. Saat ini pemerintah desa hanya memberikan administrasi surat pengantar dan selanjutnya kewenangan penerbitan administrasi sudah dikelola langsung di tingkat kabupaten. Praktis pemerintah desa saat ini berinisiatif menyajikan data kependudukan yang terintegrasi langsung dengan pihak kabupaten. Desa Panggungharjo sendiri lebih memilih membangun metadata kependudukan yang berbasis data spasial. Di mana ketika ada perubahan data kependudukan warga desa maka secara otomatis akan mengubah data di tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Selanjutnya pemerintah desa membangun lima metadata yang digunakan dalam menyajikan system pemerintahan desa yaitu data kependudukan yang terintegrasi dengan data kependudukan pemerintah tingkat kabupaten. Data geofisik yang menyangkut data infrastruktur dan pemukiman. Data ruas jalan yang dimiliki desa, rumah tidak layak huni atau sebaliknya, pembangunan jembatan yang sudah dilakukan di desa juga merupakan bagian dari data geofisik yang dihimpun oleh pemerintah untuk menunjang perencanaan berbasis spasial atau yang disebut informan dengan istilah "Datakrasi".

Metadata ketiga adalah data-data yang dihimpun terkait dengan kondisi sosial dan ekonomi warga desa. Data seperti penyandang masalah kesejahteraan sosial menjadi sarana pemerintah desa untuk mengetahui jumlah lansia dan ibu hamil yang beresiko tinggi. Data ekonomi juga dihimpun oleh pemerintah desa seperti pendapatan per sector pekerjaan dari warga desa, pelaku UMKM, jenis-jenis UMKM dan pada tahun 2021 diperluas dengan menghimpun data terkait pola konsumsi dari warga desa. Keempat data tersebut, baik kependudukan, geospasial, sosial, dan ekonomi bersama dengan data keuangan digunakan untuk merancang perencanaan pemerintahan desa. Setelah tersusun

dokumen perencanaan lalu dipublikasikan dan dikonsultasikan ke forum-forum warga desa dan juga musyawarah perencanaan pembangunan desa. Ujungnya didapatkan sebuah kesimpulan terkait dengan prioritas kegiatan yang akan dilaksanakan dalam masa pemerintahan desa yaitu enam tahun berikutnya.

Gambar 2. Datakresi Desa Panggungharjo (sumber: paparan informan pada saat wawancara)



Gambar 3. Alur tata kelola pemerintahan desa Panggungharjo

Data-data yang dihimpun di atas merupakan aspek substantif dari revolusi industry 4.0 yang dipahami oleh informan sebagai pimpinan desa. Dari data yang terkumpul lalu dijadikan sebagai basis pengambilan keputusan. Informan memberikan contoh terkait kebijakan dalam penanggulangan Covid 19 di Desa Panggungharjo yang berbasis data. Aplikasi yang digunakan terdiri dari dua modul yaitu modul lapor dan modul dukung. Warga desa diminta melaporkan terkait persoalan dan juga potensi. Setiap laporan lalu dibuat kategorisasi menjadi warga terdampak dan warga tidak terdampak. Dari warga terdampak dilakukan analisis dan didapatkan hasil bahwa ada warga yang bermasalah secara klinis dan ada juga terdampak non klinis seperti dampak dari aspek sosial dan uga ekonomi. Selanjutnya data-data ini dijadikan basis untuk melakukan manajemen resiko yang menghasilkan informasi kategorisasi warga beresiko tinggi, sedang, atau rendah. Selanjutnya disusun strategi intervensi yang akan dilakukan seperti asistensi klinik atau monitoring klinis. Pada modul dukung didapatkan data terkait sumber daya sosial dari masyarakat, kapasitas sosial yang bisa dijadikan modal sosial untuk meningkatkan strategi penanganan Covid 19 di desa. Informan memberikan contoh terkait relawan, baik relawan medis maupun non medis. Dari data relawan ini maka akan dihubungkan dengan kegiatan asistensi klinis. Kerangka kerja ini digunakan untuk meminimalisir dampak Covid di awal pandemic.

Selanjutnya ketika ada penyebaran di tingkat lokal Desa Panggungharjo maka menggunakan aplikasi yang sama namun diperluas kapasitasnya. Mitigasi klinis didasarkan kepada riwayat klinis, riwayat perjalanan, dan riwayat kontak, dan lain sebagainya. Pendekatan lain yang digunakan adalah dengan melakukan kebijakan merawat yang sakit, membantu keluarga pasien, dan melindungi kelompok yang rentan. Pada bulan November 2020 pemerintah desa membangun shelter, mengintervensi para pasien yang melaksanakan isolasi mandiri melalui aplikasi pasardesa.id agar mereka bisa belanja secara cuma-cuma karena semua biaya ditanggung oleh pemerintah desa.

### **3. Tata Kelola Desa**

Pola pemerintah desa Panggungharjo sangat menarik. Berdasarkan grafik pada gambar 3 dan penjelasan informan pada wawancara yang dilakukan, didapati bahwa pemerintahan desa menerapkan pola *collaborative governance* dan *network governance* dalam penyelenggaraan administrasi publik. Pelibatan pihak non pemerintah baik itu sektor swasta, perguruan tinggi, komunitas, warga masyarakat dan juga media dalam

menyelenggarakan kebijakan publik bisa terlihat pada program-program satu rumah satu sarjana, penanganan covid 19 desa Panggunharjo, kegiatan “jagongan seninkamisan”, dan pada kegiatan perencanaan desa.

#### **4. Reformasi**

Sejak dilantik tahun 2012, langkah pertama yang dilakukan oleh informan sebagai kepala desa terpilih adalah mengidentifikasi sejumlah persoalan yang dihadapi desa secara turun temurun. Identifikasi dilakukan dengan turun langsung bertatap muka dengan warga desa serta membuat grup diskusi rutin yang digelar setiap Kamis malam. Peserta diskusi di bebaskan dari semua kalangan dengan tujuan menghimpun semua masukan dari warga desa. Hasilnya mencengangkan, karena hal paling mendasar yang dirasakan oleh warga selama ini adalah, pemerintah dirasa tidak pernah hadir dalam urusan pelayanan terhadap masyarakat desa yang dianggap termarjinalkan. Warga hanya merasakan kehadiran negara dalam bentuk layanan administrasi semata seperti pemberian layanan KTP, Kartu Keluarga dan sensus penduduk disaat mereka di butuhkan terlebih menjelang Pemilu. Kebutuhan warga lebih dari hanya sekedar urusan catatan sipil, karena yang mereka butuhkan lebih pada pendampingan dan pemberdayaan sebagai warga negara.

Keterlibatan warga desa sebagai pelaku dan penyumbang saran di wujudkan kepala desa melalui publik parsipatory, sebagai ruang partisipasi dengan membentuk lembaga-lembaga desa. Sebelas lembaga Desa terbentuk kemudian. Warga desa dapat berkontribusi dengan menyumbangkan seluruh sumber daya sosial yang mereka miliki. Selin itu juga dibentuk lembaga mediasi desa yang bertujuan menyelesaikan sengketa hukum antar warga desa dengan mekanisme non-litgasi, seperti penyelesaian sengketa lahan, sengketa waris maupun perkelahian antar kampung.

Desa Panggunharjo dengan jumlah penduduk duapuluh Sembilan ribu warga desa, mayoritas di awal kepemimpinan Kepala Desa Terpilih adalah penduduk miskin yang menyelesaikan sekolah rata-rata di tingkat menengah pertama dan menengah atas. Wahyudi kemudian menggagas konsep satu rumah satu sarjana untuk melakukan reformasi mulai dari setiap rumah tangga. Dengan menggunakan dana bantuan bergulir bagi setiap rumah tangga miskin mereka menyekolahkan anak-anak hingga ke jenjang tertinggi, level sarjana 100 sarjana telah berhasildi cetak di periode pertama dan periode lanjutan Wahyudi sebagai Kepala Desa.

Tidak hanya dari sisi warga desa, Aparatur Desa juga mendapatkan sentuhan pendidikan. Mereka yang lulusan SMP dan SMA, diwajibkan melanjutkan ke jenjang pendidika

lanjutan hingga meraih gelar sarjana. Langkah ini ditempuh Wahyudi sebagai untuk mendapata komitmen dan meningkatkan kapasitas aparatur desa yang melayani warganya.

Reformasi yang dilakukan Wahyudi bukan hanya semata bertumpu pada pembangunan fisik, tapi lebih dari itu dengan melakukan reformasi adinistrasi mulai dari hal paling mendasar yaitu merubah mindset para pelayan publik dengan emningkatkan pendidikan dan kapasitas mereka melalui pendidikan dan berujung pada peningkatan kompetensi. Disisi warga juga dengan memberdayakan mereka sehingga memahami hak dan kewajiban dalam batas maksimal.

## 5. Kepemimpinan

### a. Integritas sejak sebelum terpilih

Bagi informan, berangkat sebagai aktivis di desanya semasa masih di bangku perkuliahan, menempa dirinya sebagai warga desa yang harus peduli kepada lingkungan dan warga sekitar. Persoalan *money politics* adalah hal yang biasa dalam pemilihan kepala desa sebelumnya. Persoalan kemiskinan yang membelit warga menjadi jalur cepat untuk menanggung suara bagi kandidat dengan membeli suara warga. Di tengah situasi buruknya praktik perpolitikan di tingkat paling bawah inilah informan turun sebagai salah satu kandidat Kepala Desa yang ingin berkontestasi secara jujur dan amanah, tanpa politik uang.

Untuk membangun kepercayaan warga desa kepada aparat desa, utamanya Kepala desa, pada tahun 2012 informan selaku calon kepala desa melakukan pendekatan yang tidak biasa yaitu dengan tanpa politik uang dan melakukan perlawanan terhadap praktik tersebut. Ia berpendapat bahwa untuk menghasilkan kapasitas politik yang baik maka seorang calon kepala desa harus melaksanakan proses politik yang baik. Kepercayaan warga desa merupakan salah satu syarat terciptanya pengelolaan pemerintahan desa yang partisipatif.

Pemilihan kepala desa pada tahun 2013 sebagai awal periode kepemimpinannya, mendapat dukungan warga 44%. Setelah enam tahun masa pemerintahan pertama, di periode selanjutnay Wahyudi berhasil membalikkan posisi sebagai mayoritas dengan dukungan 89% warga desa yang mengakui keberhasilan informan membangun desa mereka hingga memperoleh julukan sebagai desa *Unicorn*, yakni desa yang dinilai berhasil meningkatkan Pendapatan asli Desa di atas 1 milyar pertahunnya. Tidak banyak desa di Indonesia yang berhasil menyandang status tersebut.

b. Komitmen terhadap nilai yang dianut

Diakui oleh informan perjalanan di tahun pertama jabatannya adalah tahun terberat dalam masa pemerintahannya. Merubah mental dan budaya kerja aparatur desa yang telah terbentuk bertahun-tahun adalah tantang pertama yang harus dia hadapi. Perangkat desa terbiasa terlambat dari jam kerja dan pada saat istirahat siang mereka sudah pulang ke rumah masing-masing. Budaya kerja seperti ini tentu saja akan mengganggu pelayanan kepada warga desa yang membutuhkan kehadiran perangkat desajika mereka membutuhkan layanan perniinan, surat menyuray dan sebagainya. Langkah yang dilakukan Wahyudi adalah dengan memberikan keteladanan dan contoh budaya kerja yang baik. Datang paling pagi dan pulang paling akhir. Meski sempat mendapat resistensi di tahun-tahun pertama kepemimpinannya, tapi Wahyudi kemudian berhasil merubah stigma tersebut. Terbukti perangkat desa kemudian perlahan-lahan berubah dan memiliki budaya malu jika datang terlambat dan pulang tidak sesuai jam kerja. Kepala Desa menyadari bahwa pada saat mengucapkan sumpah jabatan, maka ia sebenarnya telah diangkat atas nama Tuhan untuk menyelenggarakan pemerintahan desa dengan baik, jujur, adil, menegakan kehidupan demokrasi, serta menjaga Pancasila dan UUD 1945.



Gambar 4. Implementasi *collaborative governance* pada kegiatan “jagongan senin kamisan”



Gambar 5. Implementasi *network governance* pada penanganan Covid 19

### c. Konsistensi dalam implementasi kebijakan

Dalam penyusunan dan pelaksanaan program – programnya, pemerintah desa selain memperhatikan ketercapaian target juga keberlanjutan program tersebut. Sehingga aspek kunci terkait sumber daya dan proses yang dibutuhkan dalam penyediaan layanan dikelola secara cermat melalui pengelolaan data yang baik. Contoh program yang telah dilaksanakan secara konsisten adalah program satu rumah satu sarjana dimana sejak tahun 2013 sampai sekarang telah berhasil meluluskan lebih dari 100 orang sarjana. Demikian juga dengan asuransi pendidikan diberikan kepada anak dalam suatu keluarga yang jika diproyeksikan dalam sepuluh tahun kedepan tidak akan mengalami perubahan kondisi ekonominya. Kemudian bantuan pendidikan tunai diberikan kepada anak-anak SMP dan SMA yang kesulitan membayar SPP. Dimana mereka mengajukan bantuan kepada pemerintah desa, yang selanjutnya dilakukan penilaian kelayakan besaran bantuan sebesar seratus persen, tujuh puluh persen, lima puluh persen dan lain sebagainya. Adapun untuk bantuan pendidikan kepada mahasiswa, pemerintah desa melakukan kerja sama dengan perguruan tinggi negeri maupun swasta yang ada di Yogyakarta untuk memfasilitasi anak-anak agar bisa kuliah di sana secara gratis sampai dengan lulus. Skema dan pola yang digunakan bermacam-macam tergantung kesepakatan dengan perguruan tinggi tersebut. Program ini merupakan rangkaian dari upaya peningkatan kesejahteraan warga desa melalui aspek pendidikan dan masih berjalan sampai sekarang.

#### **d. Komunikatif partisipatif**

Para birokrat desa di Panggungharjo mencoba memahami konteks lingkungan dan membangun partisipasi masyarakat desa dengan mengadakan diskusi terkait isu yang dianggap penting antara lain ekonomi, pendidikan, pemberdayaan perempuan, perlindungan anak, kedaulatan pangan, lingkungan hidup dan lain – lain. Pada tahun 2018 seri diskusi ini dilaksanakan sebanyak dua puluh kali yang melibatkan warga desa dan para pemangku kepentingan yang berkaitan langsung dengan topik dan isu. Undangan disebar ke para stakeholder dengan menggunakan flier. Rangkaian diskusi dibagi menjadi dua bagian yaitu belanja ide dan diskusi kelompok. Belanja ide merupakan workshop yang diikuti warga yang berminat pada hari Senin. Selanjutnya pada hari Kamis dilaksanakan diskusi kelompok terfokus untuk mendapatkan solusi dari isu yang di bahas.

#### **f. Responsive terhadap kebutuhan masyarakat**

Pelaksanaan pemerintahan desa di Panggungharjo telah memperlihatkan pengelolaan pemerintahan yang responsive dibuktikan pada saat masyarakat menghadapi situasi bencana sebagai contoh adalah bagaimana mereka dengan cepat mengagregasi sumber daya yang ada di desa pada saat terjadi pandemic Covid-19 dimana terhitung dua puluh hari sejak Presiden mengumumkan mengumumkan kasus positif pertama di Indonesia pemerintah desa sudah mendirikan satu gugus tugas. Ini menjadikan Panggungharjo, desa yang paling responsif dan tanggap terhadap pandemic.

Nilai-nilai kepemimpinan di atas menggambarkan apa yang diyakini oleh informan sebagai lima kapasitas dasar dari seorang pemimpin desa yaitu kapasitas regulasi, kapasitas ekstraktif, kapasitas distributif, kapasitas responsif dan kapasitas jaringan. Selanjutnya ke lima kapasitas dasar ini dibingkai dalam suatu keteladanan.

### **KESIMPULAN**

Praktik terbaik tatakelola desa yang dijalankan di desa Panggungharjo didasari dengan paradigma reformasi administrasi yaitu sinergi antara paradigma *New Public Services (NPS)*, *Collaborative Governance (CG)* dan *Network Governance (NG)*. Perubahan dimulai dengan mengimplementasikan data sebagai basis penyusunan dan pelaksanaan kebijakan public lalu diiringi dengan gaya kepemimpinan transformatif dan transaksional menjadikan perjalanan perubahan dan perbaikan tata kelola pemerintah desa mendapat dukungan yang tinggi dari warga desa dan mendapatkan prestasi skala nasional dari beberapa Kementerian dan Lembaga Nasional dan penghargaan bergengsi pada tataran regional ASEAN.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih disampaikan kepada bapak Ahmad Iman Sukri atas bantuannya mempertemukan dengan informan, yaitu Kepala Desa Panggungharjo.

## DAFTAR PUSTAKA

- Achidsti, A., Kafa, M. Z., & Hudani, A. M. (2020). Tata Kelola Pendataan dan Penyaluran BLT-DD Melalui Pasar desa.id sebagai Upaya Pencegahan Korupsi. *Integritas : Jurnal Antikorupsi*, 6(2), 313–326. <https://doi.org/10.32697/integritas.v6i2.681>
- Ambang.Yudanto. (2019). Analisis Kepemimpinan Transformasional Kepala Desa Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa: Studi Kasus Bumdes Panggung Lestari, Bantul. *Bisman (Bisnis Dan Manajemen): The Journal Of Business and Management*, 2(6), 39–60.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Astuti, S. J. W., & Suaedi, F. (2019). Building Independent Villages through Collaborative Governance by Village-Owned Enterprises (Best Practice from Panggungharjo Village, Central Java, Indonesia). *Iapa Proceedings Conference, 2018(July)*, 265. <https://doi.org/10.30589/proceedings.2018.200>
- D. Sudrajat, Syakdiah, S. (2020). PERAN BUMDes PANGGUNG LESTARI DALAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DESA PANGGUNG HARJO, SEWON, BANTUL. *Jurnal Manajemen Publik & Kebijakan Publik*, 2(2), 597–602.
- de Vries, M. S. (2010). Performance measurement and the search for best practices. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), 313–330. <https://doi.org/10.1177/0020852309365668>
- Edi, A. C., & Wardhani, I. S. (2019). Transformational and Transactional Leadership, Understanding How Leadership Cultivates Democratic Citizenship in Panggungharjo, Bantul, Yogyakarta. *PCD Journal*, 6(2), 239. <https://doi.org/10.22146/pcd.35229>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Eppel, E. (2013). Collaborative governance: framing New Zealand practice. *Institute for Governance and Policy Studies A Research Institute of School of Government*, 13(02), 1–55. <http://igps.victoria.ac.nz/publications/files/07705653e38.pdf>
- Ghosh, L. K., Rammohun, R., & Mahavidyalaya, R. O. Y. (2021). New Public Service Approach in Public Administration. *International Journal of Creative Research Thoughts (IJCRT)*, 9(1), 1862–1865. <https://www.yournoteslibrary.com/2020/12/new-public-service-approach-in-public-administration.html>
- Grin, J., Hassink, J., Karadzic, V., & Moors, E. H. M. (2018). Transformative leadership and

- contextual change. *Sustainability (Switzerland)*, 10(7), 1–14.  
<https://doi.org/10.3390/su10072159>
- Harsono, B., & Damar, H. (2020). *Inklusifitas Kepala Desa Dalam Mendukung Penerimaan Negara Melalui Pengembangan Badan Usaha Milik Desa (Studi Di Desa Panggungharjo)* (p. 16).
- Hendra, O. (2020). KAJIAN DINAMIKA PEMBELAJARAN KELOMPOK PADA UNIT PEMBINA TARUNA DI SEKOLAH TINGGI PENERBANGAN INDONESIA DENGAN PENDEKATAN SYSTEM DYNAMICS. *Jurnal Sosioteknologi*, 19(1), 160.  
<https://doi.org/10.5614/sostek.itbj.2020.19.1.11>
- Hondeghem, A., & Vandenabeele, W. (2007). New Public Service. In *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, Second Edition (Print Version)*.  
<https://doi.org/10.1201/noe1420052756.ch268>
- Pal, L. A., & Clark, I. D. (2013). *Best Practices in Public Management : A Critical Assessment*.
- Prasetyanti, R., & Kusuma, B. M. A. (2020). Quintuple Helix dan Model Desa Inovatif (Studi Kasus Inovasi Desa di Desa Panggungharjo, Yogyakarta). *Jurnal Borneo Administrator*, 16(3), 337–360. <https://doi.org/10.24258/jba.v16i3.719>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Shields, C. M. (2010). Transformative leadership: Working for equity in diverse contexts. *Educational Administration Quarterly*, 46(4), 558–589.  
<https://doi.org/10.1177/0013161X10375609>
- Sumarto, R. H. (2018). NEW PUBLIC SERVICE PADA PELAYANAN KESEHATAN (Kajian Pelayanan Kesehatan melalui BPJS Kesehatan). *Public Corner*, 13(2), 1–12.  
<https://doi.org/10.24929/fisip.v13i2.656>
- Turnbull, S. (2003). Fairplay Franchising. *Corporate Governance International*, 6(3), 4–14.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-8349-8949-9>
- Wicaksono, K. W. (2019). Transforming The Spirit Of New Public Service Into Public Management Reform In Indonesia. *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik*, 2(1), 24.  
<https://doi.org/10.24198/jmpp.v2i1.20190>
- Gugus Tugas Nasional Covid 19, 2020. *Kemandirian Desa Panggungharjo Hadapi Pandemi dengan Kearifan Lokal Setempat*. [Online] Available at: <https://covid19.go.id/p/berita/kemandirian-desa-panggungharjo-hadapi-pandemi-dengan-kearifan-lokal-setempat>
- Kantor Berita Nasional Antara, 2021. *Inovasi pelayanan publik dari Panggungharjo*. [Online] Available at: <https://www.antaraneews.com/berita/1975800/inovasi-pelayanan-publik-dari-panggungharjo>
- Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, 2019. *BUMDES PANGGUNG LESTARI DAPAT PENGHARGAAN DARI ASEAN LEADERSHIP AWARD*. [Online]

Available at: <https://kemendes.go.id/berita/view/detil/3027/bumdes-panggung-lestari-dapat-penghargaan-dari-asean-leadership-award>

Kementerian Komunikasi dan Informatika, 2016. *Jalan Baru Keteladanan Layanan Publik Panggunharjo*. [Online]

Available at: <https://www.kominfo.go.id/content/detail/8229/jalan-baru-keteladanan-layanan-publik-panggunharjo/0/kerja-nyata>

Pusat Penelitian Kebijakan, Balitbang, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2020. *Belajar dari Taiwan dan Panggunharjo dalam Menghadapi Pandemi*. [Online]

Available at:

[https://puslitjakdikbud.kemdikbud.go.id/front\\_2021/berita/detail/3830/belajar-dari-taiwan-dan-panggunharjo-dalam-menghadapi-pandemi](https://puslitjakdikbud.kemdikbud.go.id/front_2021/berita/detail/3830/belajar-dari-taiwan-dan-panggunharjo-dalam-menghadapi-pandemi)