

Desa dan Negara

Studi Tentang Kemandirian Desa Dalam Konteks UU No 22 Tahun 1999*

Muhammad Afif Ruslin**

“Desa telah berubah secara drastis menyusul bangkitnya demokrasi dan otonomi di Indonesia. Dulu desa adalah obyek sentralisasi, depolitisasi, kooptasi, intervensi dan instruksi dari atas. Sekarang desa menjadi arena demokrasi, otonomi, partisipasi dan kontrol bagi warga masyarakat.”

Hans Antlov¹

Ciri dari sebuah masyarakat hukum adat yang otonom adalah berhak mempunyai wilayah sendiri dengan batas yang sah, berhak mengatur dan mengurus pemerintahan dan rumah tangganya sendiri, berhak mengangkat kepala daerahnya atau majelis pemerintahan sendiri, berhak mempunyai sumber keuangan sendiri, serta berhak atas tanahnya sendiri.² Dalam konteks inilah desa menemukan identitasnya sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki hak untuk mengurus kepentingannya sendiri yang dalam bahasa lain disebut otonomi asli. Dengan demikian desa secara alami telah memiliki otonominya sendiri semenjak masyarakat hukum ini terbentuk, dimana otonomi yang dimilikinya bukan pemberian pihak lain.

Secara historis desa adalah suatu entitas sosio-kultural yang sejak dulu telah mengatur diri sendiri. Melalui desa inilah identitas lokal dapat diekspresikan dan sekaligus kepentingan bersama dalam komunitasnya dikelola. Kita pun kemudian akan membayangkan adanya otonomi desa dalam bentuknya yang asli. Disisi lain, desa dalam sejarahnya juga telah lama terbingkai dalam formasi negara yang hierarkhis-sentralistik. Sebagai sebuah komunitas lokal, desa kemudian menjadi ajang pertarungan paling dekat

* Skripsi penulis sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana ilmu politik di Fisipol-UGM.

** Mahasiswa Ilmu Pemerintahan Fisipol-UGM, Angkatan 2000.

¹ Dalam sebuah tulisan, *Kerangka Hukum Pemerintahan Desa: Menurut UU No. 22 Tahun 1999*. Jurnal Forum Inovasi, Maret-Mei 2003.

² I Nyoman Beratha, *Desa, Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal. 22

antara negara dan masyarakat. Intervensi negara secara sistemik ke desa telah membuat hilangnya otonomi asli desa sekaligus menghancurkan pengelolaan pemerintahan sendiri dan keragaman identitas lokal. Sebuah pengalaman sejarah yang pahit.

Kondisi zaman terus berubah, dan desa tidak selamanya terjebak dalam romantika kehidupannya. Seiring dengan perubahan konfigurasi politik (liberalisasi politik dan demokratisasi) pasca jatuhnya rezim Orde Baru telah membawa komunitas desa untuk berpartisipasi dan mengambil peran penting dalam proses pembangunannya, sebuah kemandirian desa. Apalagi ketika UU No. 22 Tahun 1999 dikeluarkan dan dipercaya tidak hanya membuka ruang bagi otonomi daerah tetapi juga membuka ruang bagi otonomi desa. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah mudah bagi masyarakat desa untuk mewujudkan kemandirian desa (otonomi desa) itu? Adakah peluang dan hambatannya? Ataukah sebaliknya justru menjadi alat yuridis bagi negara untuk menjalankan proyek-proyeknya dalam bungkus yang lebih demokratis? Bagaimana dengan peran negara dalam menyikapi tuntutan kemandirian desa (otonomi desa)? Bagaimana model relasinya dengan negara ketika peluang kemandirian mendapat garansi formal dalam UU No 22 Tahun 1999?

Kiranya penelitian berikut ini akan mencoba melihat kemungkinan adanya kemandirian desa (otonomi desa) dalam konteks kekinian. Sekaligus menggambarkan bagaimana kemudian relasi yang tercipta antara desa yang telah mengalami kemandirian atau telah berotonomi tersebut dengan negara yang terkadang masih mengalami inkonsistensi dalam berdemokrasi.

Desa dalam Proses Transformasi

Perubahan politik yang terjadi setelah gelombang reformasi dicanangkan pada bulan Mei 1998, menimbulkan akibat pada perubahan konfigurasi dan komunikasi politik, tidak hanya pada level nasional, namun juga pada tingkat lokal. Peningkatan partisipasi politik masyarakat yang diikuti dengan kemunculan dan penguatan

kelembagaan politik baru, seperti partai politik dan forum-forum warga yang mandiri, menyebabkan kapasitas negara untuk melakukan intervensi semakin terbatas.³

Tak luput, desa pun mengalami imbas dari perubahan-perubahan politik di Tanah Air. Kini, masyarakat desa identik telah keluar dari sangkar burung yang selama ini membelenggu kebebasan mereka. Pengalaman ketidakadilan di masa lalu membuat mereka menjadi kritis dan tidak tunduk begitu saja terhadap keinginan pemerintah. Tuntutan partisipasi dan keinginan untuk mengambil peran penting dalam proses pembangunan di tingkat lokal, menjadi kebutuhan dasar rakyat pedesaan pasca rejim Orde Baru.

Perubahan itu begitu cepat terjadi. Terbukanya keran demokratisasi dan kebangkitan desentralisasi menyusul lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan UU No 5 Tahun 1979. Regulasi baru ini telah meredefinisikan desa, dari sekadar pemerintahan terendah di bawah camat menjadi kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan hak asal-usul desa. Kini desa mempunyai ruang yang lebih lebar untuk berkreasi, meluapkan euforia, dan bahkan menentang kebijakan kabupaten yang dianggap tidak aspiratif. Akibat yang lebih serius telah dialami oleh beberapa desa di Jawa. Kuatnya eskalasi partisipasi masyarakat melahirkan tuntutan penurunan kepala desa di beberapa daerah. Kepala desa yang dinilai perpanjangan tangan pemerintah pusat diturunkan secara paksa karena dianggap tidak becus memimpin desa. Hal ini di satu sisi memberi nuansa demokratis, namun di sisi lain memiliki efek negatif, jika perluasan partisipasi ini justru tidak disertai oleh pelembagaan politik. Tindakan anarki dan perlawanan total (*total class*) antara pemerintah lokal dengan masyarakat pedesaan dalam memperjuangkan berbagai kepentingan masyarakat menimbulkan instabilitas politik baru di tingkat desa.⁴

Perubahan selalu membawa eksese positif-negatif dan inilah resiko yang harus diterima jika perubahan sosial-politik terjadi di suatu masyarakat. Yang jelas di banyak

³ AA.GN. Ari Dwipayana, *Annual Report 2001-2002 (Arus Balik di Desa)*, Penerbit IRE, Yogyakarta, hal.61.

⁴ Lihat Hans Antlov, *Negara Dalam Desa-Patronase Kepemimpinan Lokal*, Laperia Pustaka Utama, Yogyakarta, 2002.

desa saat ini sedang berlangsung upaya untuk mendorong perubahan yang disesuaikan dengan potensi, persoalan dan aspirasi masyarakat.

➤ *Otonomi Desa Menurut UU No. 22 Tahun 1999.*

Sebuah proses transformasi (pembaharuan yang menyeluruh), untuk mencapai desa baru yang lebih baik, lebih bermakna dan lebih mandiri hanya mungkin berjalan sesuai dengan relnya jika bertumpu pada kekuatan dari dalam, yakni prakarsa dari masyarakat desa. Suatu prakarsa akan lahir manakala masyarakat desa memiliki suatu kapasitas, daya dukung, legitimitas dan legalitas.⁵ Artinya dibutuhkan adanya otonomi desa yang dilindungi, agar prakarsa masyarakat desa bisa berkembang. Kehidupan demokrasi sendiri mensyaratkan adanya warga negara yang memiliki otonomi. Otonomi menjadi penting bukan hanya bagi pemerintah lokal (kabupaten/ desa) melainkan bagi rakyat daerah itu sendiri. Tidak adanya otonomi warga negara akan menstruktur peluang bagi pemerintah untuk tidak peduli terhadap rakyatnya sebagaimana yang terjadi di masa lalu. Dengan demikian, agenda pengembangan otonomi daerah (khususnya desa), perlu dimaknai sebagai kesatuan agenda dalam pengambilan kebijakan yang demokratis. Pemaparan selanjutnya akan menjelaskan bagaimana konstitusi kita mengatur keberadaan desa atas otonominya.

Berbicara tentang otonomi desa dalam konteks sekarang, UU No. 22 Tahun 1999 telah mengatur Bab khusus mengenai desa, yakni Bab XI, yang terdiri dari 19 pasal (pasal 93 sampai dengan pasal 111). Pasal-pasal tersebut mengandung semangat mengakhiri sentralisasi serta mengembangkan desa sebagai wilayah otonom. Desa dikembalikan statusnya sebagai lembaga yang diharapkan demokratis dan otonom, hal ini terlihat dari; *Pertama*, dikembangkannya konsep kewenangan berdasarkan asal usul desa. Dalam pasal 99 poin a disebutkan: *kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa*. Konsep ini dapat dimaknai sebagai hak desa untuk berkembang sesuai dengan kebutuhan, sejarah dan kebudayaannya. Dengan demikian, desa diberikan suatu bentuk otonomi yang sangat luas untuk bisa mengakomodasi kepentingannya. Dalam bagian selanjutnya (pasal 99 poin b) disebutkan, *kewenangan yang oleh peraturan*

⁵ Dadang Juliantara, *Pembaruan Desa: Bertumpu Pada Yang Terbawah*, Penerbit: Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2003, hal.114.

perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah. Artinya, kewenangan yang dapat dijalankan oleh desa adalah kewenangan yang belum dilaksanakan oleh daerah. Dengan kata lain, desa tetap menjalankan apa yang tidak dikerjakan oleh daerah.

Kedua, memulihkan demokrasi di tingkat yang paling rendah melalui konsep perwakilan desa. Pasal 104 menyebutkan, Badan Perwakilan Desa (BPD) atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Dalam konteks Pemerintahan Desa, Pemerintah dengan Undang-Undang No.22 Tahun 1999 telah memulai adanya pengembangan otonomi pemerintahan desa dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, sebagai implementasi pemerintahan dari bawah. Secara tegas, hal ini tersurat pada Pasal 95 mengenai Pemerintah Desa.⁶ Kemudian dari sini pemerintah telah membuka peluang tumbuhnya partisipasi dalam kerangka pemberdayaan masyarakat. Demikian pula peluang terwujudnya otonomi masyarakat (kedaulatan rakyat) melalui pasal 102.⁷ Pasal ini memberi makna bahwa penduduk desa telah diletakkan pada porsi yang sebenarnya sebagai titik sentral pemerintahan desa, sebagai wujud pemerintahan yang berpusat pada masyarakat, serta untuk menghargai prakarsa masyarakat beserta adat-istiadatnya. Orientasi pembangunan seperti ini tentu akan lebih berhasil guna dan berdaya guna, karena masyarakat diberi kesempatan yang sama untuk berperan serta dalam proses pembangunan dan menikmati hasil pembangunan tersebut sesuai dengan kemampuannya.

Berikut isi otonomi desa (kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah desa) menurut UU No.22 Tahun 1999 dapat lebih jelas dilihat dalam tabel:⁸

⁶ Lebih jelas lihat *UU No.22 Tahun 1999, Bab XI Desa*, bagian kedua tentang *Pemerintahan Desa*.

⁷ *Ibid.*

⁸ Dikutip dari Blasius Urikame Udak (editor), *Model Pelatihan, Penguatan Parlemen Desa (Panduan untuk Fasilitator Otonomi Desa)*, Penerbit: Yayasan Peduli Sesama (SANLIMA), Kupang, 2003, hal. 7

Tabel 2. Ranah Otonomi Desa dalam UU No. 22 Tahun 1999

No.	Ranah Otonomi Desa	Isi UU No. 22 Tahun 1999
1.	Otonomi Kepemerintahan	Pasal 95 Ayat (1) Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat Desa.
2.	Otonomi memilih dan memberhentikan Kepala Desa.	Pasal 92 Ayat (2) Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa dari calon yang memenuhi syarat. Pasal 103 Ayat (1) bagian c dan e. Kepala Desa dapat diberhentikan karena; tidak lagi memenuhi syarat dan/ atau melanggar sumpah/ janjinya dan melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/ atau norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Desa.
3.	Otonomi Residual ⁹	Pasal 99 (b) kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah.
4.	Otonomi di bidang ekonomi dan keuangan	Pasal 107 tentang kewenangan menggali pendapatan desa dan pasal 108 dapat memiliki badan usaha desa.
5.	Parlemen Desa	Pasal 104, Badan Perwakilan Desa (BPD) yang berfungsi mengayomi adat istiadat, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
6.	Kewenangan Legislasi	Pasal 105 Ayat (3) BPD bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa.
7.	Kewenangan membangun kerjasama	Pasal 109 beberapa Desa dapat mengadakan kerjasama untuk kepentingan Desa.

Sejalan dengan uraian di atas maka penempatan posisi desa yang otonom memberikan peluang bagi desa untuk tumbuh secara wajar, menampung dan

⁹ Sistem Residu disebut juga sebagai teori sisa yakni, suatu sistem yang mengatur penentuan tugas-tugas dan wewenang secara umum dari pemerintah pusat lebih dahulu, kemudian sisa wewenang yang tidak dilaksanakan diserahkan menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah. Sistem otonomi residual adalah salah satu prinsip yang mengatur penyerahan urusan pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom diantara prinsip lainnya; otonomi materil, otonomi formil, dan otonomi riil. Dikutip dari makalah, *Hubungan Kewenangan Pemerintah Daerah dan Pusat*, Mata Kuliah: Sistem Pemerintahan Daerah Republik Indonesia (SPDRI).

merealisasikan kepentingan masyarakat setempat, sehingga pada akhirnya mewujudkan kemandirian sebagai cita-cita bersama.

➤ *Makna Otonomi Bagi Desa*

Bagi desa otonomi yang dimiliki adalah berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh Daerah Propinsi maupun Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Otonomi yang dimiliki oleh Desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah (psl. 1 huruf o UU No.22/1999). Sehingga sebagai landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Dengan demikian, otonomi yang dimiliki desa adalah Otonomi Asli. Otonomi yang berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat. Artinya, di desa akan timbul berbagai keanekaragaman, baik dari segi nama, susunan pemerintahan, maupun bentuk-bentukan geografisnya. Tegasnya, terdapat keadaan-keadaan khusus yang berbeda satu dengan yang lainnya. Dari sinilah sebenarnya prinsip-prinsip “*kebhinekaan*” itu ada dan berkembang secara nyata dalam masyarakat desa. Sehingga, secara riil hak-hak, asal-usul, dan istiadat ini harus dihormati sebagai modal pembangunan desa. Hal ini terjadi, apabila semboyan demokrasi, pemerintahan dari “*rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat*” (*government of, by, and for the people*), itu dihargai dan ditegakkan. Sebab bagaimanapun juga, demokrasi yang terjadi di desa adalah demokrasi dari bawah (*grassroots democracy*).

Oleh karena itu adanya konsep otonomi bagi desa adalah keharusan bagi entitas lokal dalam kesatuan masyarakat hukum. Hal ini akan memberikan berbagai keuntungan dan peluang terciptanya kemandirian desa itu sendiri. Otonomi bagi desa dapat dimaknai, *pertama*, otonomi memungkinkan masyarakat desa untuk merumuskan segala hal yang berbasis pada kebutuhan dan kondisi lokalnya. *Kedua*, otonomi akan memberikan ruang yang lebih luas bagi masyarakat untuk mengekspresikan potensi-potensi sosio-kulturalnya. *Ketiga*, otonomi dimungkinkan mampu memunculkan kreativitas masyarakat yang diharapkan akan kontributif bagi upaya pemberdayaan masyarakat desa. *Keempat*, dalam level lebih spesifik otonomi berarti sebuah mekanisme di mana masyarakat desa menentukan sendiri jalannya pemerintahan sekaligus memiliki kontrol yang luas atas

sumber daya lokal yang dimiliki untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.

Melalui pemahaman 'desa' sebagai satuan masyarakat, serta potensi 'otonomi asli desa' sebagai wewenang *inherent* di tingkat desa, maka keberadaan otonomi desa kemudian menjadi penting untuk mengembalikan kedaulatan rakyat.

Menuju Kemandirian Desa

Mewujudkan desa sebagai wilayah otonom yang benar-benar mandiri (ideal) adalah sesuatu yang mustahil diwujudkan. Dadang Juliantara dalam kesempatan wawancara dengannya mengatakan bahwa desa tidak mungkin mandiri secara utuh sehingga desa tidak lagi tergantung dengan pihak-pihak di luar sistemnya. Baik mandiri secara ekonomi, politik, sosial, dan geografisnya, karena desa berada dalam wilayah negara kesatuan Republik Indonesia. Yang bisa dikatakan hanya memberikan ruang yang cukup kepada masyarakat desa untuk mengurus secara mandiri "aset-aset" yang dimiliki sebagai upaya pemberian kepercayaan tinggi dan pengakuan akan eksistensi desa sebagai wujud kesatuan masyarakat hukum secara otonom.

Pertanyaan kemudian muncul apakah yang dimaksud sikap mandiri atau kemandirian dalam konteks desa? Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan arti; *kemandirian adalah satu sikap yang mengutamakan kemampuan diri sendiri dalam mengatasi pelbagai masalah demi mencapai satu tujuan, tanpa menutup diri terhadap pelbagai kemungkinan kerjasama yang saling menguntungkan*. Demikian pula dalam konteks pengertian sosial, politik, dan konteks pembangunan (dijelaskan dalam landasan teori).

Istilah desa yang mandiri (otonom) nampaknya akan menjadi perdebatan panjang karena akan berhadapan dengan makna otonomi dari perspektif negara seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomer 22 Tahun 1999 (dan Undang-undang Nomer 25 Tahun 1999). Banyak pandangan dan cara untuk membangun kemandirian desa. Desentralisasi misalnya merupakan kekuatan utama pendorong kemandirian desa dari sisi relasi eksternal, yaitu relasi kekuasaan antara desa dengan pemerintah supradesa (pusat, provinsi, kabupaten dan kecamatan). Desentralisasi pemerintahan maupun desentralisasi pembangunan adalah tujuannya. Isu tersebut dapat dipertegas dalam salah satu wacana

yang berkembang dikalangan akademisi dan pemerhati masalah pedesaan yakni, *self governing community*, sebuah konsep yang relevan untuk kemandirian desa dalam mengelola pembangunan dan pemerintahan. Konsep kemandirian desa dalam hal ini diartikan, desa secara mandiri mengatur rumah tangganya sendiri, merencanakan pembangunan, memberi ruang lebih lebar bagi penghidupan warganya, membuat keputusan sendiri, mengelola sumber daya ekonomi lokal dan seterusnya.

Pandangan lain yang lebih memperhatikan elemen-elemen lokal sebagai basis internal kemandirian desa seperti, demokrasi, partisipasi, prakarsa lokal, organisasi masyarakat, kapasitas desa. Disisi lain dikatakan bahwa konsep ideal mengenai desa adalah desa harus memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya alam dan sumber daya ekonomi untuk kesejahteraan warganya serta mendistribusikannya secara adil kepada semua kelompok, termasuk kelompok marjinal. Untuk mewujudkan kondisi desa yang ideal tersebut, salah satu hal yang diperlukan adalah kejelasan hubungan atau pembagian kewenangan antara pemerintah kabupaten dengan pemerintahan desa. Konsekuensi dari hal tersebut adalah desa akan memiliki pendapatan desa yang bersumber dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi sekaligus diperlukan adanya pengembangan model perimbangan keuangan antara kabupaten dengan desa.¹⁰ Namun yang pasti bahwa mewujudkan kemandirian desa dalam konteks yang ideal terjadi kalau sistem politik lokal dan sistem ekonomi lokal mencerminkan berlakunya sistem demokrasi stabil yang berkelanjutan. Dalam hal ini sistem politik dan ekonomi harus bersifat inklusif (terbuka bagi hubungan dengan pihak luar), namun tidak harus menjadi tergantung atau dieksploitasi dari dan oleh pihak luar.¹¹

➤ *Kemandirian Desa: Kemungkinan Peluang dan Hambatannya*

Bagi desa UU No 22 Tahun 1999 ini secara tidak langsung telah memberikan adanya peluang otonomi dan demokratisasi di desa. Hal ini dapat dilihat pada bab khusus mengenai desa, yakni Bab XI, (pasal 93 sampai dengan pasal 111). Pasal-pasal tersebut

¹⁰ Ari Krisna M. Tarigan dan Tata Mustasya, *Devolusi Kewenangan dan Fiskal Dari Kabupaten Ke Desa*, dalam Jurnal Forum Inovasi, Maret – Mei 2003, Yogyakarta, hal. i.

¹¹ Lihat Kutut Suwondo dalam tulisannya, UU No. 22/1999, Otonomi dan Partisipasi Masyarakat Desa. Pertemuan Forum II “Pengembangan Otonomi dan Partisipasi Masyarakat Desa,” yang diselenggarakan oleh Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM) dan The Ford Foundation, Yogyakarta pada tanggal, 3 - 4 Mei 2000. Lebih lanjut dikatakan bahwa prasyarat otonomi desa adalah yaitu: (1) Ada tidaknya demokratisasi di pedesaan; (2) Ada tidaknya Pemerintahan Lokal yang berdaya dan bersih; (3) Ada tidaknya penegakkan hukum; dan (4) Ada tidaknya pendidikan politik di pedesaan

mengandung semangat mengakhiri sentralisasi serta mengembangkan desa sebagai wilayah otonom.

Dimensi pertama yang dijadikan indikasi memahami peluang kemandirian desa adalah pemaknaan otonomi desa. Walaupun otonomi desa tidak disebutkan secara jelas dalam UU No 22 Tahun 1999 namun membawa semangat harapan akan adanya otonomi desa. Jadi dalam UU tersebut tidak sekedar adanya otonomi daerah. Otonomi yang diberikan kepada desa cukup kuat, karena ada ruang revitalisasi adat istiadat dan asal usul setempat. Landasannya tertera dalam penjelasan UU No 22 Tahun 1999¹² bahwa pemikiran dalam peraturan mengenai Desa adalah *keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat*. Konsekuensinya desa tidak boleh lagi dikendalikan oleh kekuatan diluar dirinya.

Sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa otonomi yang dimiliki desa adalah *Otonomi Asli*, yaitu otonomi yang berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat. UU No. 22 Tahun 1999 memang telah memberikan peluang bagi institusi-institusi lokal untuk dihidupkan, diberdayakan, dan dikembangkan kembali (revitalisasi).¹³ Sehingga dalam kenyataannya pasti akan timbul berbagai keanekaragaman, baik dari segi nama, susunan pemerintahan, maupun bentuk-bentukan geografisnya. Secara riil hak-hak, asal-usul, dan istiadat ini harus dihormati sebagai modal pembangunan desa. Dalam UU No 22 Tahun 1999 telah ditegaskan adanya konsep kewenangan berdasarkan asal usul desa. Pasal 99 poin a menyebutkan: *kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa*. Konsep ini dapat dimaknai sebagai hak desa untuk berkembang sesuai dengan kebutuhan, sejarah dan kebudayaannya. Dengan penempatan desa yang otonom, dengan sendirinya memberikan peluang bagi desa untuk tumbuh secara wajar, menampung dan merealisasikan kepentingan masyarakat.

Dimensi kedua pemahaman pada pengaturan Pemerintahan Desa. Menyangkut Pemerintahan Desa Undang-Undang No.22 Tahun 1999 telah memulai adanya

¹² Lihat Undang-Undang Otonomi Daerah 1999 mengenai *Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Bab Umum poin 9 (Pemerintahan Desa)*.

¹³ Salah satu dasar mengapa UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintah desa) perlu diganti. Dikarenakan tidak sesuai dengan jiwa UUD 1945. Kemudian lahir UU No. 22 Tahun 1999 yang mengakui serta menghormati hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa. Penjelasan lebih rinci lihat UU No. 22 Tahun 1999 pasal 1 huruf o, pasal, 93, pasal 106, dan pasal 111 ayat 2.

pengembangan otonomi pemerintahan desa dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, sebagai implementasi pemerintahan dari bawah. Secara tegas, hal ini tersurat pada Pasal 95 mengenai Pemerintah Desa.¹⁴ Pasal ini menciptakan adanya akuntabilitas pemerintah desa dan membuka peluang kembalinya pengelolaan pemerintahan sendiri yang berbasis masyarakat.

Selain itu dalam penjelasan umum UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah khususnya mengenai Pemerintahan Desa juga dikemukakan; *penyelenggaraan pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya (Penjelasan, Umum, angka 9, butir 2). Kepala Desa bertanggungjawab pada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas itu kepada Bupati (Pasal 102).*

Selanjutnya *Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu, Kepala Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan (Penjelasan Umum, angka 9, butir 3).*

Selain *self governing community* dalam pemerintahan desa (bidang politik), dibidang ekonomi istilah *community based resources management* (pengambilan keputusan dan mengelola sumberdaya lokal yang berbasis masyarakat) adalah penting dalam membangun perekonomian desa. Pemerintah desa dituntut untuk mengelola sumber-sumber pendapatan desa secara baik. UU No 22 Tahun 1999 pasal 107 bagian (1) telah menegaskan akan sumber-sumber pendapatan desa yang sejak dulu relatif tetap seperti; (a) *pendapatan asli desa (hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, swadaya dan partisipasi masyarakat, gotong royong, dan lain-lain, (b) bantuan dari pemerintah kabupaten (bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah serta bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima kabupaten), (c) bantuan dari*

¹⁴ Lihat UU No.22 Tahun 1999, bagian kedua tentang Pemerintahan Desa.

pemerintah dan pemerintah provinsi, (d) sumbangan dari pihak ketiga, dan (e) pinjaman desa.

Dari penjelasan hukum tersebut, termuat ketentuan yang sangat signifikan (terkait dengan pembagian kewenangan dan perimbangan keuangan untuk desa) yakni desa pada dasarnya berhak atas bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten. Ini merupakan manifestasi dari hak yang diperoleh oleh desa (pemerintah desa) sebagai sumber daya untuk melaksanakan penyediaan barang dan jasa bagi masyarakat di tingkat desa. Sebagaimana telah ditegaskan pula dalam pasal 6 UU No. 25 Tahun 1999 tentang dana perimbangan. Permasalahannya sekarang bagaimana pemerintah desa mengelola dengan baik peluang yang tersedia tersebut.

Dalam konteks desentralisasi antara kabupaten dengan desa (terkait pembagian kewenangan dan perimbangan keuangan), pemerintah desa setidaknya mencoba melakukan beberapa hal; *pertama*, pembagian kewenangan pemerintah kabupaten dengan pemerintah desa dengan memperhatikan kemampuan dan kemauan pemerintah desanya dalam melaksanakan tugas pelimpahan tersebut. *Kedua*, perimbangan keuangan kepada pemerintah desa dengan memperhatikan berbagai potensi keuangan desa, kebutuhan akan pengeluaran desa, maupun penerimaan dana perimbangan¹⁵ seperti, bagi hasil pajak, sumber daya alam, dana alokasi khusus. Sedang dalam mengelola keuangan desa pemerintah desa berbasis pada ketentuan:

1. Penyusunan APBDes dilakukan dengan melibatkan partisipasi masyarakat.
2. Informasi tentang keuangan desa secara transparan dapat diperoleh oleh masyarakat.
3. APBDes disesuaikan dengan kebutuhan desa.
4. Pemerintah Desa bertanggungjawab penuh atas pengelolaan keuangan.
5. Masyarakat baik secara langsung maupun lewat lembaga perwakilan melakukan pengawasan atas pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah desa.

Signifikansi pembahasan di atas menandakan bahwa dana perimbangan daerah-desa akan memungkinkan beberapa hal penting bagi desa. *Pertama*, peningkatan kemampuan desa untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat setempat, yang

¹⁵ Dana perimbangan terdiri dari: (a) Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam, (b) Dana Alokasi Umum, dan (c) Dana Alokasi Khusus.

dengan demikian akan memicu kepercayaan masyarakat pada pemerintahan desa. *Kedua*, meningkatkan kemampuan desa untuk memperbaiki infrastruktur desa yang memang menjadi tanggung jawab desa, sehingga dapat meningkatkan akses masyarakat terhadap berbagai aspek, termasuk akses informasi. Dan *ketiga*, memungkinkan desa membuat perencanaan mandiri berdasarkan “dana alokasi” yang ada, sehingga lebih memungkinkan proses perencanaan dari bawah.¹⁶

Dimensi yang ketiga adalah adanya demokrasi di desa yang mewujud dalam pelembagaan politik. Demokrasi di desa dalam praksisnya dimaknai dengan adanya keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan (keterlibatan tokoh adat, tokoh agama, dan elit yang bisa mewakili aspirasi masyarakat sebagai wujud partisipasi), kebiasaan musyawarah mufakat, adanya kearifan-kearifan lokal (adat istiadat, lembaga adat, sejarah lokal), pengakuan kemajemukan (etnis, agama, adat, dan hak ulayat), dan organisasi masyarakat, seperti organisasi tani.

Untuk mengakomodasi kehidupan demokrasi sebagaimana digambarkan di atas, maka adanya pelembagaan politik di desa seperti Badan Perwakilan Rakyat (BPD) sebagai elemen penting penggerak demokrasi sangat diperlukan. Sejalan dengan itu, secara normatif BPD memang telah dikonsepsikan sebagai lembaga perwakilan masyarakat desa yang memiliki fungsi mengayomi adat istiadat dan budaya desa, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Idealnya dalam tingkat pembangunan institusi demokrasi desa, kehadiran BPD telah memberikan instrumen kelembagaan bagi masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam proses politik desa. Sebuah ruang untuk menyuarakan kepentingannya, keterlibatan dalam proses politik serta kontrol bagi jalannya proses politik.

Eksistensi BPD tidak lepas dari adanya pembagian kekuasaan (*separation of power*) dalam pemerintahan desa. UU No. 22 Tahun 1999 telah menegaskannya (sebagai salah satu indikator demokrasi di desa)¹⁷ dalam pasal 95 bahwa; *di desa dibentuk*.

¹⁶ Dadang Juliantara, *Pembaruan Desa: Bertumpu Pada Yang Terbawah*, Penerbit: Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2003, hal.114

¹⁷ Indikator lainnya, yaitu (a) anggota dan pimpinan BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai kepala desa dan perangkat desa (*Kepmendagri No. 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa pasal 41 dan PP No. 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa*

Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintah Desa. Kedua lembaga ini memiliki fungsi yang berbeda dimana eksekutif dijalankan oleh pemerintah desa yang terdiri dari kepala desa dan perangkat desa (pasal 95), sedangkan fungsi legislatif dijalankan oleh Badan Perwakilan Desa (pasal 104). Peran utama BPD adalah membuat peraturan di desa¹⁸, menetapkan anggaran dan belanja desa,¹⁹ dan yang terpenting peran kontrol terhadap proses pelaksanaan tugas pemerintah desa. Bahkan BPD berhak untuk mengusulkan diberhentikannya kepala desa. Dengan demikian *separation of power* di desa memproyeksikan terciptanya pemerintahan yang bersih, transparan, dan responsif serta terbuka bagi akomodasi kepentingan rakyat. Hal ini tentunya secara langsung mengarah pada penerapan *Good Governance* di tingkat desa.

Penulis menyadari bahwa bahwa demokratisasi desa dalam uraian di atas jelas baru masuk pada tahap “demokrasi formal”. Sedang disisi lain status “demokrasi substansial” lebih penting dilakukan. Pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat desa adalah jalan demokrasi tersebut, agar kapasitas atau kemampuan rakyat desa cukup memadai untuk merumuskan dan “memaksakan” kehendak mereka ke dalam sistem politik. Namun setidaknya melalui pelembagaan politik (BPD) pemberdayaan masyarakat desa tersebut dapat diakomodasi.

Mengamati kedudukan dan peran BPD dalam pemerintahan desa adalah kuat dan vital secara yuridis formal berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, jelas telah melahirkan

pasal 37), (b) dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, kepala desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD (UU No. 22 Tahun 1999 pasal 102, PP No. 76 Tahun 2001 pasal 18 ayat 2 butir a), (c) kepala desa yang bersikap dan bertindak tidak adil, diskriminatif, dan mempersulit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, diberikan teguran dan atau peringatan tertulis oleh PBD (UU No. 76 Tahun 2001), (d) kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa dan yang mendapat suara terbanyak ditetapkan oleh BPD dan disahkan oleh Bupati (UU No 22 Tahun 1999 pasal 95 ayat 2 dan 3 dan PP No 76 Tahun 2001 pasal 13), (e) Anggota BPD dipilih dari dan oleh penduduk desa (UU NO. 22 Tahun 1999 pasal 105 dan PP No. 76 Tahun 2001 pasal 31) , dan (f) BPD dapat mengusulkan pemberhentian kepala desa (UU No. 22 Tahun 1999 pasal 103 ayat 2 dan PP Np. 76 Tahun 2001 pasal 20 ayat 2).

¹⁰⁸ Pasal 105 Ayat 3 UU No. 22 Tahun 1999, Pasal 36 ayat 1 huruf b, Pasal 16 ayat 1 huruf g, Pasal 48 ayat 1 dan 2 Kepmendagri No. 64 Tahun 1999.

¹⁸ Pasal 105 Ayat 3 UU No. 22 Tahun 1999, Pasal 36 ayat 1 huruf b, Pasal 16 ayat 1 huruf g, Pasal 48 ayat 1 dan 2 Kepmendagri No. 64 Tahun 1999.

¹⁹ Pasal 107 ayat 3 UU No. 22 Tahun 1999, dan Pasal 60 Kepmendagri No. 64 Tahun 1999.

suatu perubahan yang riil dan mendasar dalam dinamika kehidupan demokrasi sekaligus sebuah peluang bagi kemandirian desa itu sendiri.

Adanya peluang tentu tidak menutup kemungkinan adanya hambatan/ tantangan yang dihadapi dalam proses kemandirian (otonomi) desa. Dengan demikian tidak ada jaminan bahwa kebijakan otonomi daerah (termasuk desa) akan membawa kemajuan signifikan terhadap kehidupan kesejahteraan rakyat.

Pertama, dapat dilihat langsung pada UU yang mengatur tentang desa. Pengaturan tentang Pemerintahan Desa di *desa* sebagaimana yang ada dalam UU No. 22/1999, yang tidak secara eksplisit menyatakannya sebagai suatu unit yang otonom, namun lebih menyibukkan diri dengan hal-hal teknis seputar kedudukan dan peran Kepala Desa, BPD, dan perangkat Pemerintahan Desa lainnya. Kemudian pada beberapa pasal dalam undang-undang tersebut justru menimbulkan keraguan atas kesungguhan pemerintah untuk benar-benar memberikan otonomi kepada desa. Kenyataan ini dilihat dari; desa masih di buat tergantung pada dinamika pembentukan kebijakan kabupaten sebagai akibat tarik menarik (lihat pasal 111 ayat a,b). Kemudian, desa masih harus melakukan tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah propinsi dan kabupaten (terjadi perbedaan persepsi antara bantuan secara fungsi administratif dan bagian secara hak – pasal.107 ayat b), dan pemerintah desa masih di tempatkan sebagai subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan. Masalah ini dengan sendirinya mengaburkan makna pengakuan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum. Karenanya, perubahan yang terjadi itu dapat dikatakan ‘setengah hati’ dari negara.

Implikasi langsungnya adalah perubahan ini dengan sendirinya tidak menyelesaikan konflik teritorial di desa, yang menjadi salah satu dasar bagi ketegangan antara negara-*desa* selama ini. Hak teritorial ini, atau yang kemudian disebut hak ulayat itu, melekat pada badan hukum yang disebut desa itu sendiri. Karena itu pula desa dapat disebut sebagai ‘kesatuan masyarakat hukum’ yang sekarang sudah tercantum/diakui kembali dalam UU No. 22/1999. Sebab itu, yang dibutuhkan adalah pengembalian otonomi desa seutuhnya (termasuk haknya sebagai subjek hukum dari hak ulayat

dimaksud). Pengakuan desa sebagai badan yang menerima kewenangan penyelenggaraan Pemerintahan Nasional hanyalah salah satu saja dari sekian kebutuhan yang harus dipenuhi dalam otonomi penuh tersebut.

Kemudian berpindahnya kewenangan pusat ke daerah memaksa daerah (termasuk desa) untuk mencukupi kebutuhan anggarannya secara mandiri merupakan salah satu tantangan otonomi desa. Kewenangan yang besar yang diberikan oleh daerah tentu juga akan mengundang persoalan pembiayaan yang tidak sedikit pula sehingga jalan yang paling pendek dan memungkinkan untuk menyelesaikan persoalan ini adalah memobilisasi uang rakyat untuk kepentingan penganggaran di daerah (termasuk desa). Maka bukan tidak mungkin akan muncul peraturan daerah yang memberi beban kepada rakyat lokal untuk membayar “upeti”, terutama bagi daerah yang aset sumber daya alamnya sedikit.

Setidaknya anggapan tersebut dapat diamati pada anggaran desa pasal 107 UU No. 22 Tahun 1999. Realitas keuangan yang berjalan di desa dengan mengacu pasal tersebut mengindikasikan bahwa desa menjadi ujung tombak kekuasaan yang terus dituntut subsidinya. Tidak ada jaminan atas kebaikan hati pemerintahan yang di atasnya untuk memberikan subsidi anggaran terhadap desa, karena selama ini perangkat desa hanya ditempatkan sebagai pelaksana teknis program yang dijalankan di desa. Disisi lain lain dengan munculnya institusi baru (BPD) menuntut untuk menyediakan anggaran yang lebih besar, mengingat kerja-kerja pelayanan masyarakat juga membutuhkan fasilitas yang memadai. Sementara itu keberadaan tanah lungguh (bengkok) yang selama ini menjadi imbalan untuk perangkat desa semakin hari semakin sempit dengan banyaknya proyek pemerintah yang masuk ke pedesaan yang menuntut pengorbanan desa.²⁰

Kedua, dapat diamati dari kondisi perubahan internal masyarakat desa. Sejalan dengan bergulirnya otonomi kemudian membawa indikasi menguatnya gejala konflik vertikal di kalangan pelaku politik lokal (elit lokal). Konflik yang terjadi tentu bukan lagi Pusat (Jakarta) – Daerah (Kabupaten), tetapi bergeser menjadi Daerah (Kabupaten) - Desa. Sumber persoalan yang sesungguhnya adalah siapakah yang paling berhak mengelola aset-aset lokal, ketika kekuasaan pusat mulai mengendor. Sementara itu

²⁰ Lihat Cristina, Anita, dkk, *Jaman Daulat Rakyat: Dari Otonomi Daerah ke Demokratisasi*, Penerbit Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hal. 89

keberadaan sumber daya lokal yang telah dikelola puluhan tahun oleh rakyat, harus kembali ditata sebagai aset daerah dan semuanya akan diletakkan dalam sudut pandang sebagai sumber pendapatan daerah.²¹ Maka dari itu kalau dahulu rakyat dengan bebas mengambil dan mengelola sumber daya lokalnya sebagai pendapatan ekonomi, maka dengan bergulirnya otonomi daerah ada kesan aset-aset tersebut akan dimintai oleh pemerintah Kabupaten. Disinilah letak benang merah adanya konflik.

Euforia kebebasan politik yang kebablasan juga memunculkan budaya yang tidak mencerminkan sikap demokratis dalam hal pembelajaran kehidupan demokrasi di desa. Sebagai contoh pemilihan kepala desa/lurah. Sejak bulan April - Juli 2002, media cetak Kedaulatan Rakyat mencatat tidak kurang 15 kasus pemilihan lurah²² di Jawa Tengah dan DIY yang menimbulkan protes warga karena berbagai alasan seperti, ketidakbecusan panitia menegakkan aturan main, ketidakpedulian panitia mendengarkan aspirasi warga tentang aturan main pemilihan, politik uang dari calon lurah, munculnya warga yang belum cukup umur dan mendapat jatah untuk menyoblos, munculnya intimidasi kepada warga dari pendukung calon lurah, kecurangan dalam penghitungan suara, dan munculnya polling calon lurah yang dinilai sebagai bentuk kampanye terselubung. Tentunya kondisi ini menandakan masyarakat sipil di desa masih sangat lemah, baik dari sisi personal maupun kelembagaan.

Disisi lain tantangan yang dihadapi dalam proses kemandirian (otonomi) desa adalah adanya hambatan pada gerakan yang membawa suara desa. Sutoro Eko²³ dalam sebuah tulisannya menganalisa, meski asosiasi (perkumpulan) desa telah berkembang secara luas, namun ada sejumlah catatan kritis yang perlu dicermati. *Pertama*, gerakan desa tidak terbangun dalam *net-working* secara solid. Asosiasi Kepala Desa dengan Asosiasi BPD menempuh jalan sendiri-sendiri, karena keduanya terkadang saling tidak percaya (*distrust*). Demikian juga organisasi sektoral, seperti organisasi tani, lebih terfokus pada isu pertanian yang terpisah dari suara desa. *Kedua*, gerakan desa masih miskin amunisi. Mereka belum memiliki formulasi gagasan, kebijakan, program, dan data

²¹ Ibid, hal. 181-82.

²² Diantaranya; “Pemilihan Kepala Desa Semangkak Ricuh, Balai Desa Rusak” (KR, 29 April 2002; “Dinilai Banyak Pelanggaran: Pilrudes Banyuraden Diminta Dibatalkan” (KR, 8 Juni 2002).

²³ Lihat Sutoro Eko, *Desa Bergolak*, dalam Majalah FLAMMA, IRE, Edisi 18 Vol. 9, Oktober 2003-Januari 2004, hal. 61

yang bisa digunakan untuk memperkuat suara desa di hadapan supradesa. Ketika menyampaikan tuntutan di hadapan pemerintah, gerakan desa sering terpentol oleh cibiran karena tidak memiliki amunisi yang memadai. *Ketiga*, gerakan asosiasi desa masih bersifat gerakan prematur dan musiman, bukan sebagai gerakan yang sistematis dan berkelanjutan. Mereka bergerak secara reaktif ketika ada “musuh bersama”, yakni kebijakan kabupaten yang dianggap tidak aspiratif terhadap desa. *Keempat*, gerakan asosiasi desa cenderung tergantung pada fasilitas dari kekuatan luar, terutama kalangan LSM. Kalau tidak ada LSM datang, gerakan desa cenderung menikmati waktu-waktu untuk istirahat.

Ketiga, hambatan yang dihadapi desa juga terlihat pada level pemerintah daerah (kabupaten). Pemerintah daerah masih bekerja dengan cara pandang lama yang masih begitu konservatif terhadap Desa. Misalnya, adanya stigma bahwa warga desa masih kolot, sumber daya manusianya serba terbatas, susah diatur, dan argumen sejenisnya lainnya. Pandangan ini membuat komunikasi antara Desa dengan Kabupaten mengalami kemacetan, karena tiadanya kepercayaan (*trust*) dan inisiatif politik dari Kabupaten terhadap Desa. Seolah Desa dikondisikan, bahwa begitulah kira-kira ‘nasib’ yang harus dialami seisi warganya. Dalam hal kebijakan, Kabupaten juga tidak membuat kebijakan yang menciptakan perimbangan keuangan antara Desa dan Kabupaten karena merasa tidak diwajibkan oleh UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999. Paradigma lama dalam hubungan keuangan masih tetap dipertahankan. Pihak Kabupaten belum menerapkan konsep alokasi umum dan bagi hasil yang mencerminkan perimbangan, melainkan masih tetap menerapkan konsep pemberian yang bantuan dalam prakteknya sangat tergantung pada budi baik pemerintah daerah (Bupati dan DPRD).

Sisi lemah kebijakan lainnya dapat juga dipahami secara makro. Pemerintah tidak secara responsif membuat kebijakan yang komprehensif untuk pembaharuan desa yang memadukan isu pertanian, pengurangan kemiskinan, kependudukan, ketenagakerjaan, pengembangan ekonomi lokal, kesehatan dan lain-lain.²⁴ Kesejahteraan sosial, kemakmuran ekonomi dan martabat politik masyarakat desa masih tetap lemah bila diletakkan dalam struktur ekonomi-politik negara. Melihat adanya arus balik kemajuan fisik selama Orde Baru yang menghasilkan sejumlah peningkatan negatif seperti

²⁴ *Ibid*, hal. 62.

pengangguran, kemiskinan, laju urbanisasi yang memperbesar kaum miskin kota, perputaran aset ekonomi yang terpusat di kota, dan pemusatan kekuasaan di tangan pemerintah supradesa (negara). Walaupun ada kompensasi pemerintah yang mengalirkan subsidi dan bantuan, misalnya jaring pengaman sosial (JPS), sebagai katup pengaman atas jeritan orang desa maupun kaum miskin kota.

Mengamati Relasi Antara Desa dengan Negara di Era Otonomi

Mengutip pernyataan Purwo Santoso²⁵ bahwa *selama ini negara dengan alasan yang sangat “mulia”, telah melakukan pemasangan otonomi desa melalui UU No. 5 tahun 1979 dan kemudian dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 pemasangan tersebut dicopot*. Persoalannya kemudian adalah bukan hanya apakah dengan pelepasan tersebut serta merta mengembalikan otonomi desa, namun juga apakah memberi ruang bagi desa untuk memiliki *bargaining position* yang kuat terhadap dominasi negara selama ini?

➤ *Menyikapi Prilaku Negara Atas Desa*

Desa tetap saja difahami tidak lebih sebagai roda terkecil dalam mesin birokrasi pemerintahan. Demikian pula otonomi desa bisa saja difahami sebagai pemberian negara tatkala negara telah berhasil menancapkan kuku pengaruhnya di desa bahkan mampu memperlakukan desa sebagai kaki tangan negara modern. Orde Baru dalam sejarahnya pernah melakukan perombakan posisi negara atas desa secara dramatis. Program pembangunan masyarakat desa ini mengandung dua proses yang berjalan serentak namun kontradiktif. *Pertama*, proses memasukkan desa ke dalam negara, yaitu melibatkan rakyat desa agar berperan serta dalam aktivitas masyarakat yang lebih luas (*process of citizen participation*). Hal ini dilakukan melalui pengenalan lembaga-lembaga baru dalam kehidupan desa sekaligus penyebaran gagasan modern. Artinya, agenda negara menjadi bagian dari kehidupan masyarakat desa. *Kedua*, pada saat yang sama dapat dilihat sebagai proses memasukkan negara ke dalam desa. Ini adalah proses memperluas kekuasaan dan hegemoni negara sehingga merasuk ke dalam kehidupan masyarakat desa yang

²⁵ Purwo Santoso dalam sebuah tulisannya, *Pengelolaan Modal Sosial Dalam Rangka Pengembangan Otonomi Desa: Suatu Tantangan*, dalam Jurnal Dinamika Pedesaan Dan Kawasan, Vol.3, Maret, 2003, hal.46.

mengakibatkan peningkatan ketergantungan desa terhadap negara (*process of extended domination*).²⁶ Logika ini diasumsikan bahwa dalam proses penetrasi negara ke dalam desa, warga desa akan memiliki akses ke sumber daya negara jika negara juga mempunyai akses ke kehidupan desa.

Dipahami bahwa desa adalah suatu tempat dimana dinamika *grassroots* berlangsung secara personal. Kalau kemudian birokrasi pemerintah memperlakukan warga desa secara impersonal sedangkan interaksi sosial level bawah menyadari bahwa interaksi sosial di tingkat desa sifatnya sangat personal, secara tidak langsung memaksa masyarakat (khususnya elit desa) mengutip istilah Purwo Santoso `bermuka dua`.²⁷ Strategi wajah ganda inilah yang di satu sisi memungkinkan terjalinnya interaksi negara (melalui kebijakan-kebijakannya) dengan komunitas desa. Namun bukan berarti tidak adanya masalah dibalik strategi itu.

Disisi lain adanya klaim legitimasi. Diperankannya desa sebagai roda terkecil dalam mesin birokrasi pemerintahan telah mencabut kewenangan desa untuk menentukan apa yang diperlukan sendiri. Di masa yang lalu ketika desa belum dijadikan subsistem dari tata pemerintahan yang lebih luas, desa bisa merancang sendiri tatanan tata kelebagaannya. Namun setelah sekian lama desa diperlakukan sebagai kaki tangan negara yang berhubungan langsung dengan rakyatnya, desa kemudian terbiasa tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan, meski untuk hal-hal sepele. Para kepala desa atau pimpinan BPD misalnya tentunya merasa sadar akan arti pentingnya legalitas bagi kekuasaan yang sedang diembannya. Sementara itu, tidak sedikit dari mereka yang ditinggalkan masyarakatnya karena kekuasaan dan keputusannya dinilai tidak *legitimate*.

Sehubungan dengan hal ini, pemerintah (negara) perlu menyadari bahwa membangun hubungan yang demokratis antara desa dan negara melalui pengembangan otonomi desa ternyata tidak cukup dimaknai sekedar sebagai pemberian otoritas resmi

²⁶ Mohtar Mas' oed, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Pustaka pelajar, Yogyakarta 1997, hal.125-127.

²⁷ Kepada jajaran birokrasi yang lebih tinggi mereka (elit desa) mengesankan sebagai unit yang memiliki wajah personal, namun dalam interkasi sosial dengan warga desa mereka tetap ingin mempertahankan nuansa personal dalam relasi sosialnya. Dipahami bahwa nuansa relasi sosial dalam suatu komunitas tidaklah sama. Secara kasar dapat dikatakan bahwa semakin mengkota suatu komunitas, maka semakin pudarlah nuansa personalitas tersebut. Dikutip dari Purwo Santoso *op. cit*, hal. 48.

kepada para pengambil keputusan di tingkat desa (Pemerintah Desa dan BPD), namun juga disertai kesadaran bahwa keputusan yang dikeluarkan haruslah dipandang *legitimate* oleh masyarakatnya. Terjaminnya legitimasi di mata komunitas desa inilah yang harus dipastikan agar pemerintah dan wakil rakyat di tingkat desa bukan hanya sebagai alat pemerintah (negara), tetapi juga alat masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan negara.

Hasrat negara untuk selalu mendominasi berbagai bidang kehidupan masyarakat desa sudah saatnya dirubah. Di era otonomi ini pemerintah (negara) harus bersungguh-sungguh memberikan kesempatan pada masyarakat desa untuk merancang tatanan dan keputusan sesuai dengan kondisi masyarakatnya. Setidaknya pada tingkat Kabupaten pemerintah bisa memberi kelonggaran kepada para pengambil kebijakan publik tingkat desa untuk mengembangkan model-model pengelolaan kepentingan publik dengan cara mereka. Kondisi tersebut memang terlihat sulit direalisasikan karena sejauh ini pengembangan otonomi desa masih dimaknai sebagai proses implementasi peraturan perundang-undangan.

Tetapi dapat dicermati bahwa implementasi harus juga dimaknai sebagai proses bawah - atas (*bottom up*). Artinya, masyarakatlah yang merancang tata kelembagaan dan hubungan-hubungan kerja dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sementara itu pemerintah memposisikan diri sebagai fasilitator yang menjaga standar baku yang dimungkinkan. Proses implementasi secara *bottom up* ini hanya bisa diberlakukan ketika ketentuan standar baku yang diterapkan oleh pemerintah sifatnya cukup longgar, sedang proses perwujudan melalui legalitas formal pemerintah sifatnya hanya mengukuhkan dan bukan menetapkan rancangan teknis. Sejalan dengan itu, peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa perlu didudukkan sekedar sebagai rujukan, bukan sebagai aturan yang tidak boleh dilanggar. Dengan demikian ketentuan yang dibuat pada level supra desa tidaklah perlu terlampau rinci (detail) dan kaku.²⁸ *Pemberdayaan Rakyat: Memperkuat Posisi Desa Atas Negara*

Mengoptimalkan pengembangan masyarakat desa melalui pendekatan pemberdayaan (*empowerment*)²⁹ bertujuan memberi peluang partisipasi politik pada

²⁸ *Ibid*, hal.52-53.

²⁹ Konsep pemberdayaan merupakan jawaban atas realitas ketidakberdayaan (*disempowerment*). Proses pemberdayaan dimaknai sebagai upaya untuk merombak relasi asimetri (antara desa dan negara).

masyarakat desa. Pemberdayaan ini pada dasarnya memiliki maksud; memperkuat rakyat untuk bisa mengaktualisasi aspirasi dan kepentingan mereka terhadap gerak otonomi daerah-desa, sehingga dapat mempengaruhi kebijakan publik, untuk lebih memihak pada kepentingan rakyat misalnya, melalui parlemen desa atas prakarsa dari rakyat. Selanjutnya, memperkuat akses rakyat dalam kontrol terhadap proses realisasi pengembangan otonomi daerah-desa, melalui pembentukan suatu koalisi komunitas atau persekutuan antar desa. Dan kemudian, memperkuat daya dukung untuk mempercepat proses pemulihan kondisi ekonomi masyarakat desa, termasuk mendorong proses transformasi ekonomi desa, sehingga masyarakat makin berdaya dan lebih baik kondisi serta posisinya.³⁰

o *Penguatan Civil Society di Desa*

Secara umum, reformasi dan UU No. 22 Tahun 1999 mengubah wajah beberapa perkumpulan warga di desa sebagai wujud representasi dari masyarakat sipilnya. Perubahan-perubahan yang positif bagi penguatan masyarakat sipil di desa tersebut dapat diamati dari gejala seperti, menguatnya kemandirian warga di dalam mengelola suatu organisasi, peningkatan kualitas dalam mengelola lembaga organisasinya yang lebih formal dengan program yang riil, dan meningkatnya pula *bergaining position* warga berhadapan dengan pemerintah desa maupun supra-desa dan lembaga swasta di dalam melakukan kerja sama dan memecahkan konflik bersama. Perubahan-perubahan tersebut dapat dilihat dalam organisasi dengan basis komunitas seperti, RT, RW dan dusun, para petani dan pengrajin serta perkumpulan pemuda dan perempuan.

Oleh karena itu diperlukan sejumlah strategi penguatan yang diharapkan dapat membuat masyarakat sipil di desa bekerja lebih baik. Sejalan dengan hal tersebut kalangan NGO seperti IRE³¹ dalam sebuah penelitiannya mengemukakan beberapa karakteristik masyarakat sipil di desa yang sifatnya lebih membumi. *Pertama,*

Pemberdayaan ini memiliki tendensi untuk mendorong emansipasi, atau membebaskan masyarakat dari berbagai belenggu yang selama ini menjadikan manusia tidak bermartabat, melainkan sebagai manusia hukuman yang nasibnya ditentukan dan dipermainkan oleh manusia lain. Dikutip dari Himawan S Pambudi, dkk, *Politik Pemberdayaan: Jalan Mewujudkan Otonomi Desa*, Penerbit, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2003, hal. 57.

³⁰ Dadang Juliantara, *op.cit.* hal. 79-80.

³¹ IRE, *Pembaharuan Pemerintahan Desa*, IRE Pres, Yogyakarta, 2003, hal.37.

perkumpulan-perkumpulan warga yang dikelola lebih resmi dan profesional dan mempunyai derajat kemandirian yang tinggi baik dari segi pendanaan maupun dari segi eksistensinya berhadapan dengan negara dan para elit di desa, baik yang dipemerintahkan maupun di bidang dunia usaha. *Kedua*, perkumpulan-perkumpulan warga yang mempunyai semangat pluralisme yang tinggi, secara intensif mengembangkan kepercayaan (*trust*), dialog, dan kerjasama baik di dalam maupun di luar lingkungan desa sehingga membuahkan agenda riil untuk memberdayakan masyarakat lapisan bawah serta kebebasan berekspresi. *Ketiga*, perkumpulan-perkumpulan warga tersebut juga mampu melakukan kontrol yang kuat terhadap pemerintah desa dan BPD, serta berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan desa. *Keempat*, perkumpulan warga yang secara kritis dan kreatif mengembangkan potensi sumberdaya lokal (ekonomi, sosial dan budaya) untuk menjadi kekuatan mereka dalam menghadapi arus kekuatan global dan pasar.

Bangkitnya masyarakat sipil (*civil society*) desa ini membuka ruang untuk menguatkan posisi warga berhadapan dengan negara dan para elit di desa, baik yang dipemerintahkan maupun di bidang dunia usaha. Bahkan perubahan itu membuka peluang bagi warga untuk ikut berbicara, mengakses dan mengontrol jalannya pemerintahan dan menguasai sumberdaya lokal (ekonomi, sosial dan budaya).

- o *Pelebagaan Politik di Desa*

Pembentukan lembaga perwakilan desa (BPD) bila didasarkan dari UU No 22 Tahun 1999 sudah dapat dipastikan bahwa yang memiliki kepentingan terhadap pembentukan BPD adalah pemerintah (daerah). Artinya, BPD adalah hasil dari bentukan negara. Namun demikian penulis mencoba melihat kepentingan dari pembentukan sebuah lembaga perwakilan di tingkat desa, lebih berangkat dari tingkat kebutuhan masyarakat dalam mengaktualisasikan dirinya sekaligus melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan desa. Artinya, BPD merupakan unsur yang telah membuka jalan bagi konfigurasi kekuatan politik lokal. Adanya mekanisme kontrol melalui sebuah lembaga perwakilan, tidak semata terwujudnya lembaga BPD. Melainkan sangat ditentukan pula mulai dari proses pembentukannya serta bagaimana kapasitas kerja dari anggota BPD tersebut sesudahnya. Sebuah parlemen desa yang relatif independen akan memberi ruang bagi masyarakat desa untuk bisa ambil bagian secara aktif dalam proses politik di desa.

Kesadaran politik masyarakat terutama dalam hal peran serta menentukan kebijakan yang akan diambil, tentunya sangat dibutuhkan.

Mengapa rakyat harus ikut dalam penentuan kebijakan? Kita hendak menegaskan bahwa suatu kebijakan, tentu saja tidak bisa mengabaikan pangkal dan ujungnya, yakni rakyat. Setiap kebijakan akan diukur manfaatnya, sejauh membawa perbaikan pada kehidupan rakyat secara nyata. Hal ini tentunya bukan saja sekedar persoalan teknis, melainkan menyangkut prinsip-prinsip dasar, paradigma dan esensi dari konsep yang dikembangkan. Salah satu segi yang tidak bisa diabaikan adalah bahwa setiap perumusan kebijakan yang tidak menyertakan rakyat, sangat besar kemungkinannya untuk tidak sepenuhnya mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan rakyat.³² Dan tentunya sejalan dengan prinsip demokrasi yang bermakna pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Oleh karenanya perlu ditegaskan kembali bahwa setiap upaya untuk memperbaharui kebijakan, menjadi mutlak adanya untuk bisa melibatkan rakyat.

Dalam perspektif hubungan negara dengan rakyat sendiri, kebijakan demokratisasi masyarakat desa melalui pembentukan BPD dapat dilihat sebagai salah satu mata rantai yang menghubungkan negara dengan rakyat.³³ Kalangan NGO memandang relasi desa dan supra-desa (kecamatan, kabupaten, dan pusat) merupakan relasi kuasa vertikal yang membuka kemungkinan untuk memaksimalkan fungsi lembaga perwakilan desa (BPD), khususnya dalam melakukan negosiasi dengan pihak-pihak pemerintah supra-desa. Misalnya, desa-desa mengutus wakilnya atau mengutus forum BPD untuk melakukan tawar-menawar dengan pihak kabupaten, khususnya agar kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak kabupaten tidak represif dan

³² Lihat Cristina, Anita, dkk, *Jaman Daulat Rakyat: Dari Otonomi Daerah ke Demokratisasi*, Laperia Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hal.228.

³³ Pembentukan BPD adalah bagian dari kebijakan penataan desa (dalam lingkup yang lebih luas penataan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah) atas dasar UU No. 22 Tahun 1999 yang merupakan salah satu produk kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah transisional BJ. Habibie untuk merespon tuntutan reformasi dan gejolak di daerah. Lihat Agus Dwiyanto, dkk, *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Bab VII: Otonomi dan Demokratisasi Desa*, Penerbit, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta, 2003, hal. 158.

memarjinalkan desa. Konsorsium (kerjasama) BPD bisa menjadi jembatan bagi proses transparansi mengenai kewenangan antara desa dan supra-desa khususnya kabupaten.

Pada akhirnya eksistensi lembaga perwakilan desa (BPD) atau apapun sebutannya sebagai ruang partisipasi politik masyarakat desa, telah memberikan keyakinan kepada masyarakat dan pemerintah desa bahwa mereka memiliki kapasitas mendapatkan limpahan kewenangan khususnya bagi proses pembaruan dan kemandirian desa.

➤ *Pemerintahan (Daerah) Yang Responsif*

Kualitas manajemen pemerintahan daerah yang otonom harus mampu memberikan tempat bagi kelompok warga desa, dalam proses pengambilan keputusan publik. Relasi warga desa dengan pemerintah daerah perlu didefinisikan ulang. Pemahaman mengenai 'kepemerintahan lokal' (*local governance*) perlu mengakomodasi dimensi baru, yaitu berupa mekanisme-mekanisme, proses-proses dan kelembagaan bersama dimana keputusan kolektif dibuat dan diimplementasikan. Warga desa dan kelompok-kelompoknya dapat dengan bebas mengartikulasi kepentingan mereka, menjalankan hak-haknya dan mewujudkan tanggungjawab sosialnya. Dalam dimensi yang baru ini pemerintahan yang baik (*good governance*) maupun pemerintahan demokratis (*democratic governance*) adalah keseluruhan strategi baru reformis yang dapat memberikan tempat bagi inisiatif warga desanya dan kelompok-kelompok *civil society* untuk membangun pemerintah daerah yang semakin bertanggungjawab dan responsif, lebih terbuka, lebih demokratis, melakukan kemitraan, menjalankan dan menegakan aturan, berorientasi terhadap konsensus umum, seimbang, efisien, memiliki visi yang strategis, berhati-hati dalam alokasi sumberdaya, memikirkan keberlanjutan dan terus menerus melakukan penguatan terhadap kelompok masyarakat bawah (marjinal)

Dalam era reformasi dan keterbukaan seperti saat ini, arena dan proses-proses pengambilan keputusan publik yang menyangkut nasib banyak orang atau menyangkut alokasi sumber daya pembangunan tidak dapat hanya dilakukan oleh segelintir elit saja, baik yang berada di pemerintahan daerah, DPRD maupun lobi pengusaha lokal. Dalam konteks keterbatasan sumberdaya, maka sangat dituntut kemampuan pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitas manajemen publik yang lebih efektif. Pemerintah dan pejabat publik lainnya dituntut lebih terbuka dan bertanggungjawab kepada warga desa terhadap tindakan dan keputusan yang mereka ambil, khususnya dalam hal penggunaan

sumber daya yang dimandatkan pada mereka. Disini yang terpenting adalah keterlibatan partisipasi warga desa harus dimulai sebelum keputusan dan prioritas diambil dan dijadikan program kerja pemerintah.

Bentuk-bentuk baru praktek partisipasi warga desa yang bisa diterapkan dalam proses ini antara lain berupa keterlibatan warga desa; *pertama*, perencanaan pembangunan desa/kelurahan/ kabupaten, *kedua*, monitoring dan pengawasan warga desa terhadap mutu pelayanan publik yang diberikan oleh lembaga-lembaga yang ada seperti air bersih, listrik, telekomunikasi, pasar, perijinan, pajak; *ketiga*, pendidikan dan peningkatan kesadaran warga desa terhadap hak dan tanggungjawabnya; keempat, keterlibatan warga desa dalam perencanaan dan monitoring anggaran pembangunan wilayah; kelima, training sensitifitas anggota parlemen daerah untuk menangkap sinyal perubahan inspirasi dan kepentingan warga desa; keenam, advokasi, kerjasama dan koalisi warga desa untuk isu tertentu seperti isu lingkungan, konsumen; ketujuh, mempromosikan sistem pemilu yang transparan, bebas KKN, bebas politik uang dan mengembangkan mekanisme pertanggungjawaban wakil rakyat; kedelapan, pengembangan pendidikan, penanggulangan masalah sosial dan pengikisan kemiskinan; dan, kesembilan, mempromosikan sistem pemerintahan yang transparan, bertanggung-jawab dan responsif terhadap kepentingan warga desa.

Berangkat dari pelibatan masyarakat dalam arena kebijakan pembangunan daerahnya tersebut, artinya secara langsung pemerintah (khususnya daerah) telah memberikan kepercayaan yang besar kepada masyarakat untuk menggunakan hak-haknya dalam memilih arah tujuan yang dicita-citakan bersama dalam hidup bermasyarakat yakni, demokrasi, kesejahteraan, dan keadilan. Adalah sepantasnya pemerintah harus bertindak responsif menyusul perubahan-perubahan atas keberadaan otonomi daerah/desa yang tercipta dimasyarakat sebagai mata rantai dari munculnya gelombang demokratisasi dan desentralisasi di Indonesia.

Disini kita hendak menegaskan kembali bahwa suatu kebijakan, tentu saja tidak bisa mengabaikan pangkal dan ujungnya, yakni rakyat, dan setiap kebijakan akan diukur manfaatnya, sejauh membawa perbaikan pada kehidupan rakyat secara nyata. Artinya model relasi yang harus terjalin antara negara dengan masyarakat (desa) adalah tata pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*).

Penutup

Merujuk kembali keberadaan otonomi desa dalam UU No. 22 Tahun 1999 khususnya Bab XI mengenai desa, ada beberapa hal yang sangat signifikan dapat disimpulkan terhadap perubahan di desa sebagai indikasi peluang kemandirian desa. *Pertama*, secara umum Undang-Undang ini telah memberikan garansi formal dan membuka ruang bagi desa untuk membangun kemandirian yaitu, ruang bagi kebangkitan otonomi desa, mendorong tata pemerintahan yang baik (*good governance*), membuat demokrasi bekerja melalui parlemen desa, membuka peluang partisipasi masyarakat desa dalam pemerintahan dan pembangunan, dan membuka ruang bagi revitalisasi adat-istiadat dan asal usul dalam komunitas lokal. *Kedua*, sebagai turunannya terlihat pada perubahan pengelolaan pemerintahan desa yang tidak lagi bersifat *top down* dengan sistem setralismenya. Tetapi beralih pada pengelolaan pemerintahan sendiri yang berbasis masyarakat (*self governing community*). Artinya, desa secara mandiri mengatur rumah tangganya sendiri, merencanakan pembangunan, memberi ruang lebih lebar bagi kehidupan warganya, membuat keputusan sendiri, mengelola sumber daya ekonomi lokal dan seterusnya. *Ketiga*, perubahan dalam pembuatan regulasinya, yang semula dibuat dan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan berlaku secara nasional kemudian akan dibuat dan ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dan berlaku secara lokal. Perubahan ini bermakna memberi kesempatan luas kepada masyarakat untuk merumuskan bersama setiap regulasi atau kebijakan mengenai desa secara mandiri, realistis dan objektif sesuai aspirasi, kebutuhan, dan jatidirinya sendiri.

Keempat, perubahan dominasi peran, yang semula desa didominasi oleh institusi birokrasi, maka ke depan membuka ruang akan didominasi oleh lembaga-lembaga masyarakat. Perubahan ini akan membuka akses yang lebih luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dan efektif dalam penyelenggaraan tata pemerintahan dan pembangunan desa. Terlebih setelah dimunculkannya lembaga perwakilan (BPD) di tingkat desa. *Kelima*, implikasinya pun berpengaruh pada perubahan bentuk desa. Semula bentuk desa diseragamkan, dan ke depan sangat mungkin akan menjadi beragam, sesuai dengan nilai-nilai dan karakteristik lokal. Perubahan ini membuka peluang masyarakat untuk menata ulang bentuk desa dengan segala bentuk kelengkapannya dan mekanisme

penyelenggaraannya, sesuai kehendak dan kebutuhan mereka sendiri secara lebih mandiri.

Namun demikian indikasi peluang perubahan tersebut, dapat pula membawa pada berbagai kemungkinan implikasi yang bersifat kontraproduktif. *Pertama*, revitalisasi nilai-nilai dan karakteristik lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan bisa menghidupkan kembali watak feodalistik yang anti-demokrasi. *Kedua*, semakin menguatnya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan desa, tidak mustahil akan melahirkan berbagai bentuk konflik horisontal pada level masyarakat desa sendiri. *Ketiga*, Pada saat yang sama, perubahan pembuatan regulasi dari pusat ke daerah dikhawatirkan hanya memindahkan gejala kekuasaan sentralistik-birokratik ke daerah, dengan tetap menempatkan desa dan masyarakatnya pada posisi marginal dari proses pengambilan keputusan publik. *Keempat*, pada konteks sosial politik dan ekonomi desa-desa yang kenyataannya sangat beragam. Secara bijaksana kita harus memandang bahwa tidak semua desa siap menuju kemandirian desanya (berotonomi). Ada desa yang miskin infrastrukturnya tentunya belum siap melakukan otonomi desa namun lebih membutuhkan bantuan, sebaliknya desa yang kaya infrastrukturnya tentunya sudah siap menjalankan otonomi.

Oleh karenanya perlu disadari bahwa untuk merubah cara pandang masyarakat, membangun demokrasi, dan otonominya tidaklah semudah membalikkan tangan, akan tetapi proses untuk menuju sebuah perubahan tidak ada lagi pilihan lain kecuali kita harus berani melewati berbagai rintangan dan hambatan dengan kesabaran dan kesadaran dari semua komponen masyarakat untuk membangun sebuah desa yang mandiri (otonom), setidaknya dalam perspektif UU No. 22 Tahun 1999.

Bagaimana dengan model relasi yang terjalin antara desa dan negara berkaitan dengan adanya semangat otonomi yang semakin menguat? Ada beberapa kesimpulan yang bisa diambil. *Pertama*, hubungan yang demokratis antara desa dan negara melalui pengembangan otonomi desa ternyata tidak cukup dimaknai sekedar sebagai pemberian otoritas resmi kepada para pengambil keputusan di tingkat desa (Pemerintah Desa dan BPD), namun juga disertai kesadaran bahwa keputusan yang dikeluarkan haruslah dipandang *legitimate* oleh masyarakatnya. Terjaminnya legitimasi di mata komunitas desa inilah yang harus dipastikan agar pemerintah dan wakil rakyat di tingkat desa bukan

hanya sebagai alat pemerintah (negara), tetapi juga alat masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan negara. *Kedua*, sudah sewajarnya bahwa proses implementasi kebijakan harus juga dimaknai sebagai proses bawah - atas (*bottom up*). Artinya, masyarakatlah yang merancang tata kelembagaan dan hubungan-hubungan kerja dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sementara itu pemerintah memposisikan diri sebagai fasilitator yang menjaga standar baku yang dimungkinkan. Sedang proses perwujudan melalui legalitas formal pemerintah sifatnya hanya mengukuhkan dan bukan menetapkan rancangan teknis. *Ketiga*, sejalan dengan itu, peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa perlu didudukkan sekedar sebagai rujukan, bukan sebagai aturan yang tidak boleh dilanggar. Dengan demikian ketentuan yang dibuat pada level supra desa tidaklah perlu terlampau rinci (detail) dan kaku.

Keempat, kebijakan negara membentuk BPD dapat dilihat sebagai salah satu mata rantai yang menghubungkan negara dengan rakyat. Relasi desa dan supra-desa (kecamatan, kabupaten, dan pusat) merupakan relasi kuasa vertikal yang membuka kemungkinan untuk memaksimalkan fungsi lembaga perwakilan desa (BPD), khususnya dalam melakukan negosiasi dengan pihak-pihak pemerintah supra-desa. Konsorsium (kerjasama) BPD bisa menjadi jembatan bagi proses transparansi mengenai kewenangan antara desa dan supra-desa khususnya kabupaten. *Kelima*, sebagai konsekuensi terbukanya liberalisasi politik dan demokrasi, Negara harus secara konsisten terus membuka ruang dan mendorong adanya pemberdayaan masyarakat ditingkat desa. Baik dalam wilayah pelembagaan politik atau parlemen desa (BPD) maupun dalam wilayah *civil society*. Proses ini nantinya memperkuat rakyat untuk bisa mengaktualisasi aspirasi dan kepentingan mereka terhadap gerak otonomi daerah-desa, sehingga dapat mempengaruhi kebijakan publik, untuk lebih memihak pada kepentingan rakyat.

Jadi jelas model relasi yang baik dan seimbang antara desa dengan negara adalah tata pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) sekaligus tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Artinya, negara harus rela berbagi peran dan kekuasaan pada masyarakat (desa) baik disektor politik maupun disektor ekonomi. Oleh karenanya kita harus percaya bahwa keberlangsungan sebuah negara akan ditentukan oleh seberapa jauh negara ini mampu menata ulang hubungannya dengan desa. Kiranya tidak akan ada negara yang akan bertahan jika tidak didukung oleh masyarakat bawah yang sehat dan

bebas (baca: mandiri). Sementara itu, tindakan-tindakan politik yang represif hanya akan mengantar negara itu pada posisi sementara.

Sudah sewajarnya negara harus selalu dalam posisi sementara, karena, seperti dikatakan Anderson, negara adalah sesuatu kesatuan masyarakat yang dibayangkan ada³⁴. Hanya saja, kehadiran negara itu harus dirubah dari yang berpusat pada negara itu sendiri kepada masyarakat. Sebaliknya tidak ada alasan yang kuat untuk menguatirkan pemberian otonomi penuh ini kepada daerah (kabupaten/ desa). Karena pengingkaran terhadap hak-hak otonomi masyarakat inilah yang justru menjadi pemicu bagi gerakan-gerakan yang mengarah pada disintegrasi bangsa. Wassalam.

³⁴ Benedict Anderson, *Komunitas-Komunitas Imajiner, Renungan Tentang Asal Usul dan Penyebaran Nasionalisme*, Penerbit: Pustaka Pelajar dan INSIST Press, Yogyakarta, 1999.

Daftar Pustaka

Buku

- Anderson, Benedict, 1999, *Komunitas-Komunitas Imajiner, Renungan Tentang Asal Usul dan Penyebaran Nasionalisme*, Penerbit: Pustaka Pelajar dan INSIST Press, Yogyakarta.
- Antlov, Hans, 2002, *Negara Dalam Desa-Patronase Kepemimpinan Lokal*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Anita, Cristina, dkk, 2001, *Jaman Daulat Rakyat: Dari Otonomi Daerah ke Demokratisasi*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Beratha, I Nyoman, 1982, *Desa, Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Dwiyanto, Agus dkk, 2003, *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Bab VII: Otonomi dan Demokratisasi Desa*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta.
- Juliantara, Dadang, 2000, *Arus Bawah Demokrasi, Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Mas'oeed, Mohtar, 1997, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Pambudi, Himawan S. dkk, 2003, *Politik Pemberdayaan: Jalan Mewujudkan Otonomi Desa*, Penerbit, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Udak, Blasius Urikame (editor), 2003, *Model Pelatihan, Penguatan Parlemen Desa: Panduan untuk Fasilitator Otonomi Desa*, Yayasan Peduli Sesama (SANLIMA), Kupang.
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Buletin, Makalah dan Tulisan-Tulisan

- AA.GN. Ari Dwipayana, *Arus Balik di Desa*, dalam *Annual Report 2001-2002 IRE*, Yogyakarta.
- Pembaharuan Pemerintahan Desa*, IRE Press, Yogyakarta, Januari 2003.

Hans Antlov dalam tulisannya, *Kerangka Hukum Pemerintahan Desa: Menurut UU No. 22 Tahun 1999*. Jurnal Forum Inovasi, Maret-Mei 2003.

Makalah, *Hubungan Kewenangan Pemerintah Daerah dan Pusat*, Mata Kuliah: Sistem Pemerintahan Daerah Republik Indonesia (SPDRI).

Kutut Suwondo dalam tulisannya, *Undang-Undang No.22 Tahun 1999, Otonomi dan Partisipasi Masyarakat Desa*, Yogyakarta, Mei 2000.

Ari Krisna M. Tarigan dan Tata Mustasya, *Devolusi Kewenangan dan Fiskal Dari Kabupaten Ke Desa*, dalam Jurnal Forum Inovasi, Maret – Mei 2003, Yogyakarta, hal. i.

Purwo Santoso, *Pengelolaan Modal Sosial Dalam Rangka Pengembangan Otonomi Desa: Suatu Tantangan*, Jurnal Dinamika Pedesaan dan Kawasan, Vol.3, Maret, 2003.

Sutoro Eko, *Membawa Negara Lebih Dekat Ke Masyarakat*, dalam Buletin FLAMMA, IRE, Edisi 11 Tahun VI/ September 2001.