

Pemerintahan Desa

“Dilema Street Level Bureaucracy Dan Otonomi Desa”

Rudi Rohi¹

Abstract

The village administration have a many problems, which one is ineffective a village governance as an autonomous institution and the persistence of the village government to the government's reliance on them in making policy and still reliance the village government to the government's on them to make a policy. The village government can do everithing to solve the problem, there is (1) reassertion functions of village oriented to community, (2) village as a medium of communication between citizens and government, (3) involve the community in the formulation of policy, and (4) improve the functioning of village councils (BPD) as a regulatory of the village administration.

Keywords : *autonomous institution, community, village councils*

Administrasi desa punya beberapa masalah, yang salah satunya pemerintahan desa tidak efektif sebagai satu institusi otonomi dan ketekunan dari pemerintah desa untuk pemerintah yang dipercayai oleh mereka di dalam membuat kebijakan dan masih statis pemerintah desa ke pemerintah pada mereka untuk membuat satu kebijakan. Pemerintah desa dapat lakukan apa saja untuk menyelesaikan masalah, ada (1) fungsi dakwaan ulang dari desa untuk mengorientasi ke komunitas, (2) desa sebagai satu sarana komunikasi di antara warga dan pemerintah, (3) melibatkan komunitas pada penjabaran dari kebijakan, dan (4) meningkatkan berfungsi dari dewan desa (BPD) sebagai satu pengatur dari administrasi desa.

Kata Kunci: *Insntitusi Otonomi, Komunitas, Dewan Desa.*

Pendahuluan

Pemerintahan desa merupakan satu dari beberapa struktur pemerintahan ter bawah yang langsung berinteraksi dengan masyarakat. Struktur pemerintahan ini biasanya disebut sebagai *street level bureaucracy* (SLB) yang bekerja dalam penerapan kebijakan dan penyediaan pelayanan publik. SLB meliputi guru, petugas loket di kantor-kantor pelayanan, pekerja sosial (*social workers*), hakim, penuntut umum, perangkat/ pemerintahan desa dan lain sebagainya (Savirani dan Haryanto, 2005). SLB dengannya menjadi ujung tombak bagi pemerintah menjamin keberhasilan interaksi dengan masyarakat.

Kondisi dan tuntutan demokrasi yang kuat sekarang ini menjadikan pemerintahan desa sebagai gerbang pertama bagi hubungan

pemerintah dengan masyarakat dan sebaliknya. Oleh karena itu, pemerintahan desa diharapkan dapat bekerja secara ideal dan profesional sehingga mampu menjalankan kepentingan pemerintah di satu sisi dan mengakomodasi kebutuhan masyarakat di lain sisi dalam wujud otonomi desa. Beragam kebutuhan masyarakat dengan berbagai karakter dan bentuk persoalan yang kompleks menuntut pemerintahan desa memberikan pelayanan sebaik dan sedemokratis mungkin. Pelayanan yang diberikan diharapkan tidak hanya mengimplementasikan kebijakan semata tetapi bersamaan dengan itu juga dapat memberikan kepuasan bagi masyarakat – aspiratif.

Besarnya harapan sering kali tidak sejalan dengan kenyataan praktisnya. Implementasi kebijakan yang ada cenderung tidak banyak

¹ Staf Pengajar Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Nusa Cendana, Kupang – Nusa Tenggara Timur, HP: 081388987828, e-mail: rudirohi@yahoo.co.id.

mengakomodasi kebutuhan dan kepentingan masyarakat apalagi memberikan kepuasan. Saat yang sama, pemerintahan desa tidak mampu berbuat banyak selain mengimplementasikan kebijakan dari level birokrasi di atasnya. Hal ini dikarenakan pemerintahan desa hanya menjadi implementator dari kebijakan yang dibuat oleh para pembuat kebijakan yang tidak pada posisi interaktif secara langsung dengan masyarakat.

Perkembangan sosial politik masyarakat dalam konteks demokrasi menuntut demokratisasi di segala bidang terutama demokratisasi birokrasi agar dapat mendorong terciptanya demokrasi yang dicita-citakan bersama. Akan tetapi dalam kenyataannya birokrasi menjadi ambivalen dengan ciri dan karakter yang tidak “demokratis”. Birokrasi cenderung eksklusif. Ujungnya pemerintahan desa sekedar menjadi muara dari arus kepentingan pemerintah dengan kewenangan mengatur dan tuntutan masyarakat dengan harapan demokrasi.

Melihat realitas yang ada, birokrasi menjadi masalah utama dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Pemerintahan desa terbentur pada situasi yang dilematis antara menjalankan tugas dan tanggung jawabnya sebagai SLB yang merupakan bagian dari struktur pemerintahan secara keseluruhan atau harus mewujudkan otonomi desa yang demokratis sebagai pemegang mandat masyarakat yang diberikan melalui proses pemilihan dari, oleh, dan untuk masyarakat desa. Sebagai contoh, sangat sulit menentukan apakah seorang kepala desa sebagai pemimpin desa yang dipilih secara demokratis oleh masyarakat dengan adanya otonomi desa atau sebagai pejabat birokrasi (SLB) yang merupakan bagian dari struktur pemerintahan kolektif. Meskipun kepala desa dalam mekanisme penentuan dan pemilihannya dilakukan langsung oleh masyarakat desa tetapi setelah terpilih, kepala desa menjadi personifikasi pemerintah.

Persoalan penyelenggaraan pemerintahan desa rupanya tidak hanya merupakan persoalan praksis semata tetapi juga masalah konsep.

Konsep menjadi persoalan serius ketika pemahaman masyarakat tidak cukup representatif untuk menginterpretasinya. Bersama dengan itu aturan yang ada tidak mampu menjadi pedoman yang memadai. Ini pada gilirannya mengakibatkan dikotomi penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai SLB dan upaya mewujudkan otonomi desa berada pada sisi berlawanan.

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah – sebelumnya juga telah ada UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah dan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah – menerangkan bahwa desa secara hirarkis merupakan struktur pemerintahan terendah. Pasal 200 ayat (1) menyatakan bahwa dalam pemerintahan daerah kabupaten/ kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa (BPD). Hal ini menempatkan desa secara yuridis sebagai SLB dalam struktur pemerintahan. Peraturan perundang-undangan ini juga menempatkan desa sebagai salah satu wilayah otonom yang mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan adat istiadat dan asal-usul masyarakat setempat (pasal 1 ayat 12). Pemberian kewenangan bagi aparatur desa juga telah diatur di dalamnya (pasal 200 ayat 2 jo pasal 202 jo pasal 206) yang hakikatnya menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Hal ini menunjukkan bahwa unsur masyarakat merupakan dasar utama pembentukan desa – termasuk pembubaran – sehingga keleluasaan menentukan urusannya sendiri menjadi logika yang tidak terhindarkan.

Posisi pemerintahan desa dan penyelenggaraannya menjadi sangat sulit. Pemerintah desa tidak dapat begitu saja mengabaikan salah satu tuntutan seperti yang terjadi selama ini yang hanya berorientasi pada kepentingan menjalankan perintah. Akan tetapi juga harus dapat menyelenggarakan suatu pemerintahan desa yang otonom sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat sebagai inti rumah tangga desanya. Berangkat dari kondisi tersebut, fokus tulisan ini secara kualitatif akan diarahkan pada bagaimana praktik

penyelenggaraan pemerintahan desa yang ideal yang mampu menngeluarkan pemerintahan desa dari posisi dilematis?

Desa Dan Pemerintahan Desa

1. Desa

Desa dalam konsep maupun praksisnya dapat ditemukan dalam berbagai tipe. Bukan itu saja, bila dilihat dari asal usul dan teritori, desa dapat dikategorikan dalam susunan-susunan berbeda. Menurut F. Tonnies, susunan dan dasar rumusan desa yang membentuk persekutuan masyarakat hukum dapat dikategorikan atas tiga tipe. Pertama, tipe kesatuan masyarakat hukum berdasarkan teritorial/ wilayah tempat bersama sebagai landasan utama. Kedua, tipe kesatuan masyarakat hukum berdasarkan kesamaan keturunan/ genetika (suku, warga atau *clan*) sebagai alasan utama bertempat tinggal bersama dalam satu wilayah tertentu. Ketiga, tipe kesatuan masyarakat hukum berbasis asas campuran (teritori dan keturunan).

Sedangkan dalam pandangan B. Ter Haar (Soebakti, 1985), desa dalam kesatuan hukum yang dimaksud merupakan “gerombolan” yang teratur, bersifat tetap dan mempunyai kekuasaan dan kekayaan sendiri berupa benda-benda yang kelihatan dan tidak kelihatan. Apapun itu, desa dan masyarakat desanya merupakan warga negara yang memiliki hak yang sama dan setara dengan masyarakat lainnya di luar bentuk desa. Sejalan dengan itu, Kartohadikoesoemo (1984) mengemukakan bahwa kesatuan hukum tersebut memuat dua hal, yakni hak untuk mengurus kepentingan daerahnya sendiri atau dengan kata lain adalah hak otonomi dan hak memilih kepala desanya sendiri.

Selanjutnya dalam perkembangan desa dewasa ini, esensi utamanya tidak dapat dilepaskan dari otonomi. Sunardjo (1984) menjelaskannya dalam beberapa hal. Pertama, adanya hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam suatu wilayah yang batas-batasnya jelas dan tertentu. Kedua, memiliki penduduk atau masyarakat dalam jumlah yang cukup besar yang hidup secara tertib dan bertempat tinggal

pada lokasi-lokasi yang sudah tetap. Ketiga, pemimpinnya dipilih secara langsung, bebas dan rahasia oleh penduduk desa yang berhak. Keempat, adanya kekayaan sendiri dan memiliki landasan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis yang ditaati oleh masyarakatnya bersama aparat pemerintah desa. Kelima memiliki nama yang tetap serta mengandung makna tertentu bagi masyarakatnya. Ciri-ciri tersebut harus ada dalam apa yang disebut sebagai desa. Tentu saja ciri-ciri dimaksud dibarengi dengan proses penyelenggaraan berdasarkan mekanisme-mekanisme yang disepakati dan dipatuhi bersama.

Penyelenggaraan kehidupan bersama di desa memiliki mekanisme tertinggi yang disebut rapat desa. Rapat desa merupakan sebuah majelis yang menurut hukum adat biasanya disusun dari berbagai golongan penduduk yang berhak hadir dan memberikan suara dalam rapat desa. Keanggotaannya tersusun atas kepala desa sebagai ketua dan warga desa, bekas kepala desa yang berhenti dengan hormat, dan tokoh-tokoh masyarakat setempat (Ermaya dan Suparman, 1990).

Kepala desa dalam hal membuat keputusan-keputusan penting berkenaan dengan rumah tangga desa harus berunding terlebih dahulu dalam rapat desa. Rapat desa mempunyai tiga fungsi (Kartohadikoesoemo 1984). Pertama, sebagai dewan penasihat kepala desa dalam menjalankan pemerintahan desa. Kedua, sebagai dewan legislatif yang berkuasa menetapkan keputusan desa – peraturan-peraturan desa, menetapkan anggaran belanja dan sebagainya. Ketiga, memberikan persetujuan kepada kepala desa untuk mengambil suatu keputusan.

Hal di atas menunjukkan desa sebagai persekutuan masyarakat hukum berdasarkan adat, hukum dan kebiasaan, memiliki unsur-unsur yang menempatkannya pada posisi otonom. Dengannya pula, penyelenggaraan pemerintahan desa dalam mewujudkan otonomi harus berorientasi pada pembangunan desa yang *bottom up*. Tidak ada dikotomi antara pemerintahan desa sebagai SLB dan sebagai bagian dari masyarakat desa yang berupaya

mewujudkan otonomi desa demokratis. Jika dicermati, pemerintahan desa sebagai model organisasi asli masyarakat yang lahir dari inisiatif dan partisipasi masyarakat, maka pemerintahan desa memiliki legitimasi yang kuat baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis dalam menjalankan pemerintahan desa.

2. Pemerintahan Desa

Jika ada struktur organisasi pemerintahan/masyarakat yang keberadaannya sudah ada sebelum terbentuknya negara Indonesia bahkan jauh mundur ke zaman kerajaan, maka desa adalah jawabannya. Desa merupakan model pemerintahan asli Indonesia yang dibentuk dan diselenggarakan untuk mengatur sekelompok masyarakat tertentu.

Desa merupakan salah satu bentuk pemerintahan tingkat daerah dan mempunyai hak-hak serta asal-usul yang bersifat istimewa (Narsoen, 1955). Oleh karenanya susunan pemerintahan daerah tidak boleh terpisah dari susunan pemerintahan desa, bahkan seharusnya pemerintahan desa merupakan salah satu sendi penting dalam susunan pemerintahan daerah.

Tak dapat dipungkiri dari zaman ke zaman, desa, nagari, marga, dan seterusnya sudah ada dan tetap ada sampai sekarang ini. Majapahit telah hilang, begitu pula Sriwijaya, Aceh, Bugis, Minangkabau, Mataram dan sebagainya, Hindia Belanda dan pendudukan Jepang juga telah lenyap, namun desa, nagari, dan marga tetap ada. Hal ini menunjukkan bahwa pergeseran pemerintahan tradisional sampai dengan bentuk bernegara yang dapat dikatakan modern tetap saja tidak menggoyahkan keberadaan desa.

Kendati perkembangan desa semakin kompleks dan bervariasi namun ada dua elemen utama dimana esensinya tetap melekat pada desa dan tidak mungkin berubah dalam kaitannya sebagai SLB (Rahardjo, 1984). Pertama, pada zaman atau masa manapun, desa merupakan satuan organisasi ketatanegaraan, sekalipun terkecil dan paling sederhana, dalam suatu negara kerajaan ataupun republik. Kedua, pemerintahan desa adalah pemerintahan terendah dalam susunan ketatanegaraan.

Weber merumuskan formulasi penyelenggaraan birokrasi yang ideal dalam beberapa poin penting. *Pertama*, adanya pengaturan fungsi yang resmi berdasarkan aturan. *Kedua*, adanya spesialisasi kerja berdasarkan bidang kewajiban dalam melaksanakan tugas, otoritas jabatan, dan menggunakan *instrument* yang sesuai dengan kondisinya. *Ketiga*, adanya hirarki kepegawaian. *Keempat*, adanya peraturan yang bersifat teknis profesional. *Kelima*, adanya pemisahan dari staf administrasi dengan pemilikan alat-alat administrasi. *Keenam*, tidak adanya pemberian fasilitas jabatan. *Ketujuh*, adanya tertib administrasi secara tertulis.

Jika Weber berpandangan sangat eksklusif tetapi tidak berarti sebuah organisasi pemerintahan yang disebut birokrasi dapat berjalan sendiri tanpa masyarakat. Madison (1982) misalnya mengemukakan suatu pemerintahan hanya dapat dijelaskan dalam konteks bahwa sesungguhnya kompleksitas pada masyarakat selalu ditandai dengan munculnya berbagai perbedaan yang menjadi faksi atau kelompok dengan varian kepentingan yang jamak. Pada titik inilah pemerintah hadir dengan peran sebagai *institutional device* yang berusaha melakukan kontrol dan menjadi mediator diantara kelompok kepentingan agar setiap warga negara memiliki *human liberty*.

Pemerintahan desa sebagai bagian dari pemerintahan kolektif berada pada satu misi politik yang sama dan sejalan dengan masyarakat. Misi penting dimaksud tidak lain untuk memberikan perlindungan warga, kemerdekaan dan kebebasan dari dominasi mayoritas dalam upaya mereduksi patologi demokrasi – nilai-nilai destruktif demokrasi. Konsekuensinya, pemerintahan desa harus mengembangkan ciri dan karakter *pluralistic*. Pemerintahan desa mesti ditujukan bagi penyeimbangan kepentingan melalui artikulasi dan partisipasi guna menciptakan konsensus masyarakat dan birokrasi secara umum. Pemerintahan desa bukanlah semata-mata personifikasi kekuasaan dan tidak dikonsentrasikan hanya pada kepentingan

pemerintah namun lebih pada pengembangan institusi yang dapat melakukan *checks and balances* untuk mengontrol penyimpangan yang dilakukan oleh faksi, menjamin hak-hak minoritas dan mengembangkan harmoni sosial melalui pencapaian keseimbangan diantara kelompok kepentingan yang berkompetisi (Stillman dalam Uveges, 1982) dan juga hubungan antara pemerintah dan masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan desa dengan mengacu pada idealisasi Weber, proposisi Madison dan Stillman dalam posisinya sebagai bagian dari struktur pemerintahan secara keseluruhan pada gilirannya akan menciptakan demokratisasi dalam tubuh pemerintahan desa yang nantinya akan tercermin pula dalam hubungannya kemasyarakatan. Andaikan saja idealisasi Weber dijadikan pedoman penyelenggaraan pemerintahan desa dan proposisi Madison dan Stillman menjadi tujuannya, maka sinergitas demokrasi antara penyelenggaraan pemerintahan desa dan upaya mewujudkan otonomi desa dapat mereduksi dominasi pemerintah melalui birokrasi pemerintahan desa hingga menjadi lebih aspiratif, artikulatif, efisien, dan efektif dalam pembangunan desa berbasis kebutuhan dan kepentingan masyarakat dalam kerangka otonomi desa.

Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Ada beberapa elemen penting yang menjadi tonggak utama penyelenggaraan pemerintahan desa. Elemen penting sebagai tonggak tersebut diantaranya adalah birokrasi desa, badan permusyawaratan desa, rapat desa, dan masyarakat termasuk nilai dan norma yang ada. Kecuali yang disebutkan terakhir, berikut ini akan dipaparkan beberapa hal yang disebutkan tadi.

3. Birokrasi Desa

Praktik penyelenggaraan pemerintahan desa ternyata tidak sejalan dengan konsep-konsep ideal yang ada. Idealisasi Weber mengenai birokrasi misalnya cukup sulit dilaksanakan dalam

birokrasi pemerintahan desa. Jurusan Sosiologi Unair dalam kajiannya di pedesaan Jawa Timur menemukan adanya indikasi tersebut. Penyelenggaraan pemerintahan desa dalam praktiknya menunjukkan tidak terlihat adanya upaya mewujudkan otonomi desa yang sesungguhnya.

Pertama, tidak adanya pengaturan fungsi resmi dalam birokrasi pemerintahan desa sebagaimana yang diamanatkan oleh aturan yang berlaku. Kepala Desa dan perangkatnya sangat terbatas pemahamannya tentang fungsi apa yang harus dilakukan dan apa yang diharapkan oleh warganya padahal dalam undang-undang fungsi itu sudah diatur dengan jelas (pasal 206). Kepala Desa juga masih menjadi pusat kekuasaan bagi desanya. Meskipun struktur kekuasaan dalam pemerintahan desa telah diubah dengan aturan yang ada, misalnya pembagian kekuasaan dengan Sekretaris Desa (Sekdes) dan Kepala-Kepala Urusan, namun dalam pengambilan keputusan, peran Kepala Desa masih sangat menonjol. Akibatnya para perangkat desa hanya menjadi formalitas dalam mekanisme birokrasi pemerintahan desa.

Kedua, tidak ada spesialisasi kerja berdasarkan bidang kerjanya masing-masing dalam birokrasi pemerintahan desa. Masing-masing perangkat desa mengandalkan mekanisme kerja gotong royong dan tidak memisahkan secara tegas setiap bidang kerja. Pemisahan secara tegas bidang kerja hanya terjadi pada posisi Sekdes sehingga posisinya menjadi sentral mendampingi Kepala Desa dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan desa. Namun ironisnya, Sekdes tidak dibekali dengan pemberian kewenangan yang signifikan oleh Kepala Desa untuk mengambil keputusan administratif. Sedangkan bagi para Kepala Urusan, adanya pemisahan secara tegas dalam bidang kerja seakan-akan menjadi fenomena yang baru karena pada umumnya unsur ini tidak mengetahui peran administratif yang harus dilakukan dalam sistem birokrasi pemerintahan desa.

Ketiga, ada pemberian fasilitas jabatan dalam birokrasi pemerintahan desa. Kepala

Desa dan sebagian perangkat desa pada umumnya menerima – baik karena adanya kesengajaan ataupun tidak – beberapa fasilitas jabatan. Secara kultural pemberian fasilitas itu berkaitan dengan adanya pandangan bahwa Kepala Desa merupakan Bapak dari seluruh warga desa, oleh karena itu merupakan kewajiban seluruh warga desa untuk memberikan pelayanan kepada pemimpinnya.

Keempat, tidak ada tertib administrasi dalam birokrasi pemerintahan desa. Terdapat banyak sekali jenis buku yang harus diisi oleh perangkat desa, tetapi hal itu justru menyebabkan perangkat desa menjadi malas mengisinya. Selama ini yang paling sering terisi adalah buku tamu karena memang untuk buku ini pihak tamul yang mengisinya. Sedang untuk jenis buku lainnya, hanya diisi ketika diperlukan saja.

Kelima, tidak ada hirarki kepegawaian dalam birokrasi pemerintahan desa. Hirarki dimaksud hanya ada pada Kepala Desa, Sekretaris Desa, dan Kepala Urusan. Padahal dalam idealisasi Weber, hirarki adalah salah satu hal penting yang harus ada dalam birokrasi agar dapat memberikan kewenangan kekuatan instrusional bagi jaminan berjalannya roda pemerintahan. *Keenam*, meskipun telah ada peraturan yang bersifat teknis dan rasional, namun justru dengan banyaknya peraturan teknis tersebut telah menyebabkan terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan birokrasi pemerintahan desa. *Ketujuh*, telah ada pemisahan antara staf dan pemilikan alat-alat administrasi dalam pelaksanaan birokrasi pemerintahan desa.

Badan Permusyawaratan Desa

Hadirnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan awal yang sangat menjanjikan bila dikaitkan dengan konteks perkembangan demokrasi sekarang ini. Lahirnya BPD dimaksudkan untuk mengembalikan semangat demokrasi dan otonomi asli desa, sekaligus mewadahi artikulasi, partisipasi, representasi politik, alat legislasi, dan kontrol terhadap pemerintahan desa. BPD diharapkan dapat menjadi basis tumbuhnya *civil society* yang dapat mengatur diri sendiri dan mengekspresikan

pluralitasnya sebagai jaminan demokrasi (Culla, 1999).

Melalui kontrol *civil society*, pemusatan atau monopoli kekuasaan pemerintah dapat dicegah. Pada tingkat ini kemudian akan terwujud keberdayaan masyarakat dalam mengontrol kinerja pemerintah. BPD menjadi institusi kontrol terhadap pemerintahan desa dan saat yang sama menjalankan peran sebagai eksponen korporatisme masyarakat. Dengan demikian kepala desa harus berbagi kekuasaan dengan BPD dalam pengelolaan dan penerapan kebijakan. Dalam konteks ini, BPD menjadi jembatan antara masyarakat dengan pemerintahan desa dan mempunyai fungsi pembuatan keputusan sekaligus melakukan pengontrolan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Hal pembuatan kebijakan desa, BPD harus mampu memainkan peran artikulasi yang menampung aspirasi dari bawah sehingga kebijakan desa yang diambil nantinya dapat benar-benar merepresentasikan kehendak rakyat.

Adanya kontrol BPD terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa menjadi *entry point* bagi terwujudnya transparansi dan akuntabilitas jalannya pemerintahan desa. Dengan begitu, perlu dilakukan pencegahan terhadap kooptasi pemerintah terhadap BPD sehingga BPD dapat menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif desa. Namun juga kiranya disadari bahwa masih ada beberapa persoalan yang dapat menghambat kinerja BPD. Untuk itu dibutuhkan seleksi masyarakat berdasarkan orientasi aspirasi, seperti, *pertama*, mekanisme penentuan anggota BPD yang terkontaminasi politik uang akan melahirkan wakil-wakil masyarakat desa yang tidak kompatibel, *kedua*, adanya pandangan masyarakat untuk menyerahkan perwaliannya berdasarkan *figure* yang belum tentu mampu menjalankan aspirasi masyarakat desa, dan *ketiga*, pemilihan anggota BPD berbasiskan partai politik mengakibatkan anggota BPD yang terpilih cenderung berorientasi memperjuangkan kepentingan partai politik dan bukan kepentingan masyarakat desa.

Rapat Desa

Rapat atau rembuk desa merupakan forum demokrasi masyarakat desa untuk menentukan, menetapkan, dan menyelesaikan persoalan-persoalan bersama dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat desa. Hal ini didasarkan pada pengalaman empiris penulis ketika selama sebulan penuh tinggal dan berinteraksi dengan masyarakat di desa Tirtoadi, Mlati, Sleman, Yogyakarta.

Pertemuan desa dilakukan sekali seminggu yang mana waktunya disesuaikan dengan jadwal pertemuan dusun. Pertemuan dihadiri oleh wakil-wakil masyarakat (BPD) dan panitia yang sudah dibentuk dari tiap-tiap dusun dengan perangkat desa untuk menyampaikan hasil musyawarah yang dilakukan sebelumnya pada tingkatan dusun. Sedangkan pertemuan dusun diselenggarakan tiga kali seminggu dengan pembagian jadwal tetap.

Setiap hari Selasa malam, pertemuan dilakukan oleh bapak-bapak dan tetua kampung untuk membicarakan perkembangan persiapan pembangunan jalan dan persoalan dusun lainnya serta wakil-wakil menyampaikan apa hasil dari pertemuan desa untuk dibahas lagi di tingkat dusun. Pada malam Jumat diadakan pengajian bersama yang dihadiri oleh semua lapisan masyarakat dusun yang diselingi dengan silaturahmi dan bincang-bincang ringan tentang keadaan dan situasi dusun dan desa. Sedangkan untuk malam Minggu, pertemuan dusun diadakan dengan dihadiri oleh pemuda dan pemudi dusun dan beberapa tetua atau orang tua untuk saling melaporkan hasil perbincangan tingkat dusun maupun desa. Dalam pertemuan tersebut kemudian didengar pendapat dan tanggapan serta dukungan apa yang telah disiapkan oleh pemuda dan pemudi desa.

Realisasi pembangunan jalan mendapatkan dukungan yang antusias dari semua komponen masyarakat desa. Dapur umum dibuka dengan dipunggawai oleh kaum perempuan dan setiap malam para lelaki desa bergotong royong membuat pengaspalan jalan. Hasilnya terbangun jalan dengan aspal yang menghubungkan dusun

satu dengan dusun lain di desa itu. Walaupun proses pembangunan jalan ini membutuhkan waktu relatif panjang yakni sekitar satu tahun namun keberhasilan dapat diraih dan dinikmati masyarakat setempat secara otonom. Akan menjadi lain ceritanya jika rencana pembangunan tersebut menunggu perencanaan yang disiapkan Pemerintahan Kabupaten Sleman yang hanya bersedia memberikan sepersepuluh dari kebutuhan pembangunan. Itupun dilakukan secara bertahap baik dalam bentuk uang maupun bahan baku.

Otonomi Desa

Desa sebagai sebuah entitas yang meliputi unsur pemerintahan desa, BPD, dan masyarakat, tampil sebagai *actor* baru dalam penyelenggaraan otonomi desa. Harusnya ini menjadi perhatian sekaligus fokus dan basis otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan secara kolektif. Namun realitas otonomi oleh undang-undang justru dikonsentrasikan pada level kabupaten dan kota. Ini pada gilirannya menjadi persoalan serius ketika harus menjalankan otonomi desa.

Tarik menarik kepentingan antara kebutuhan mewujudkan otonomi desa dengan penyelenggaraan pembangunan yang *top down planning* seolah-olah menjadi pertikaian yang tak kunjung usai. Posisi desa kurang diuntungkan dikarenakan desa tetap saja berada dalam cengkeraman pemerintahan level di atasnya. Desa dipaksa untuk menjalankan kebijakan-kebijakan yang tetap saja sentralistik. Di satu sisi, desa menghadapi problem tata hubungan kelembagaan pemerintah desa dalam penyelenggaraan otonomi desa dengan level pemerintahan di atasnya. Sedangkan *resources* desa sebagai suatu kekuatan belum terberdayakan secara optimal berupa sumber daya materil maupun non materil dalam bentuk nilai dan norma yang berkembang di masyarakat (*social capital*).

Sementara itu di sisi lain, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, dominasi institusi pemerintah di atas desa masih sangat kental. Hal ini terlihat dalam penerapan kebijakan

ketika bersebrangan antara keputusan pemerintah dengan aspirasi masyarakat justru nilai-nilai kedesaan harus berjalan sendiri. Bukan itu saja, posisi pemerintahan desa menjadi dilematis hingga memaksa pemerintahan desa untuk tidak konsisten. Akibatnya pemerintahan desa dalam banyak kesempatan menjadi tidak berdaya dan tidak dapat menjalankan fungsi yang sesungguhnya.

Lemahnya penyelenggaraan pemerintahan desa juga disebabkan oleh tidak adanya ruang partisipasi desa yang komprehensif dalam hirarki pemerintahan secara kolektif. Memang disediakan forum seperti musyawarah rencana pembangunan mulai dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten, provinsi, dan nasional sebagai jalur perencanaan kebijakan pembangunan tetapi sering kali aspirasi dari bawah lenyap pada tingkatan di atasnya. Dengan begitu, ruang yang diberikan kepada desa untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan sangatlah sempit dan cenderung formalitas.

Mekanisme demokrasi yang berkembang di masyarakat menjadi sia-sia tanpa arti ketika pelembagaan demokrasi selesai dilaksanakan. Proses pemilihan kepala desa yang dilakukan secara mandiri oleh masyarakat menjadi tidak bermakna ketika kepala desa sebagai pemimpin desa sudah terpilih. Hal ini diakibatkan setelah duduk menjadi kepala desa, posisi tersebut lebih cenderung sebagai pejabat pemerintah dalam struktur pemerintahan formal kolektif ketimbang sebagai pemegang mandat masyarakat desa. Pemerintahan desa pada gilirannya cuma menjadi alat bagi institusi di atasnya untuk menguasai dan mengendalikan masyarakat.

Persoalan hubungan masyarakat dengan negara ini bisa jadi merupakan bagian dari akibat dari apa yang secara makro disebut Giddens (1990:59) sebagai proses modernitas. Modernitas melibatkan beberapa hal pokok yaitu, kapitalisme, industrialisme, pengawasan dan penguasaan serta pengelolaan sarana-sarana kekerasan. Modernisasi yang tidak dibarengi dengan landasan ekonomi yang kuat dalam masyarakat menyebabkan krisis ekonomi yang mengharuskan dicarinya bantuan asing berupa

investasi-investasi untuk menopang investasi yang dilakukan pemerintah. Untuk menarik investor asing maka harus diciptakan suatu lingkungan yang kondusif dengan jalan menggunakan birokrasi sebagai alat untuk mengatur, mengendalikan, dan mengawasi masyarakat, bahkan jika terpaksa akan digunakan sarana-sarana kekerasan.

Penutup

Penyelenggaraan pemerintahan desa mengalami dilemma yang serius ketika dihadapkan pada pilihan mewujudkan otonomi desa atau melaksanakan perencanaan yang sudah disiapkan oleh pemerintah level di atasnya. Akibatnya pemerintahan desa menjadi tidak efektif dan efisien. Banyak persoalan desa yang semestinya dapat diselesaikan segera tanpa harus menunggu kebijakan dari pemerintahan di atasnya. Akan tetapi karena hirarki kewenangan disalahgunakan, keberlangsungan pembangunan desa menjadi terbengkalai dan terkatung-katung.

Selain itu, internal pemerintahan desa sendiri masih sering terjadi penyimpangan-penyimpangan yang sebenarnya tidak perlu jikalau setiap perangkat desa memiliki pemahaman yang memadai mengenai penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan yang dimaksud haruslah demokratis. Hal ini sederhana saja yakni dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat dalam setiap perencanaan pembangunan sehingga terjadi pertukaran pendapat, pikiran, dan sintesa kepentingan yang bermuara pada keputusan bersama. Untuk hal ini dibutuhkan peran komunikatif pemerintah desa dan BPD yang komprehensif antara mengakomodasi kepentingan masyarakat dan keputusan pemerintah.

Ada beberapa solusi yang dapat ditawarkan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa agar tercipta sinergitas antara melaksanakan tugas dan tanggung jawab dari level pemerintah di atas desa dengan mewujudkan otonomi desa.

Pertama, pemerintahan desa dalam penyelenggaraannya harus berorientasi pada masyarakat. Hal ini dikarenakan pemerintah desa

dipilih dan ditentukan oleh masyarakat sendiri melalui kemandirian desa. *Kedua*, pemerintahan desa harus dapat menjadi media komunikasi yang baik antara masyarakat dengan pemerintah dalam segala perencanaan pembangunan desa. Melibatkan masyarakat dalam setiap perencanaan pembangunan menjadi hal mutlak sebab masyarakat bukan merupakan obyek tetapi merupakan kekuatan dan mitra pemerintah. *Ketiga*, BPD harus aspiratif dan mampu menjalankan fungsi pengawasan secara optimal terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. *Keempat*, rapat desa sebagai forum demokrasi merupakan jalan terbaik untuk menghindari dilemma penyelenggaraan pemerintahan desa. Bukakankah pemerintahan desa juga merupakan bagian dari masyarakat? Untuk itu maka duduk bersama merupakan hal yang tidak dapat dihindari guna menciptakan sinergitas penyelenggaraan pemerintahan desa dalam posisinya sebagai personifikasi pemerintah dan upaya mewujudkan otonomi desa yang sesungguhnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Annual Report*, 2001-2002, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta.
- Culla, Adi Suryadi, 1999, *Masyarakat Madani: Pemikiran Teori dan Relevansinya Dengan Cita-Cita Reformasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Giddens, Anthony, 1990, *The Consequences of Modernity*, Polity Press, Cambridge.
- Jurnal Dinamika Masyarakat, 2002, *Otonomi Daerah*, Vol. 1, No. 2, Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta.
- Jurnal Ilmu Sosial dan Politik, 1998, Universitas Gadjah Mada, Vol. 2. No. 2, Yogyakarta.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo, 1984, *Desa*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Narsoen, M, 1955, *Daerah Otonomi Tingkat Terbawah*, Beringin Trading Company, Jakarta.
- Rahardjo, R. H. Unang, 1984, *Tinjauan Singkat Tentang Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Tarsito, Bandung.
- Savirani, Amalinda, dan Haryanto, 2005, *Bahan Ajar Mata Kuliah Birokrasi*, PLOD, Jurusan Politik dan Pemerintahan, FISIPOL, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Soebakti, P., 1985, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Uveges, Joseph A., ed, 1982, *Public Administration, History and Theory in Contemporary Perspective*, New Jersey: Marcel Dekker, Inc.
- Weber, Max, 1978, *Economy and Society*, University of California Press, USA.