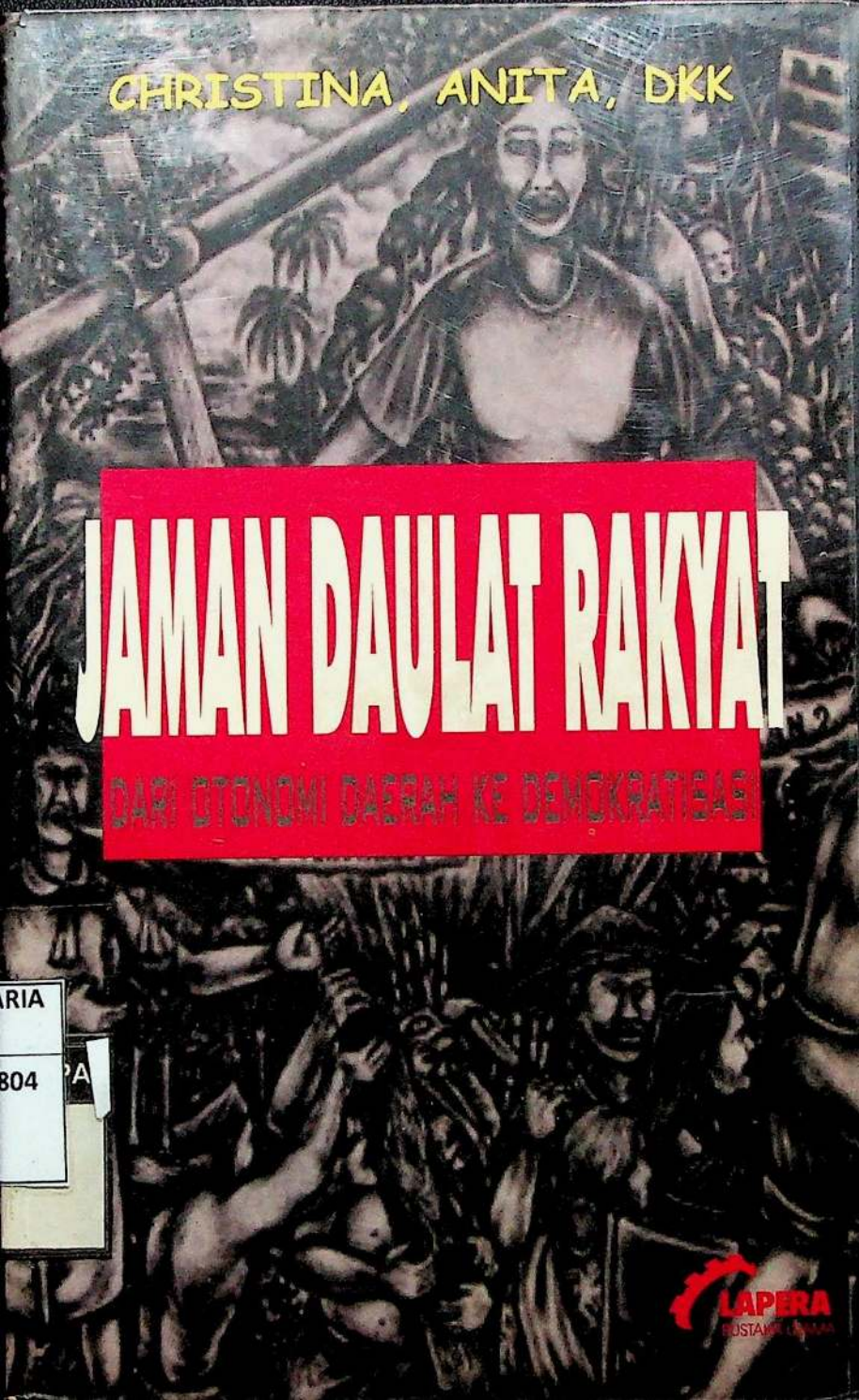
CHRISTINA, ANITA, DKK

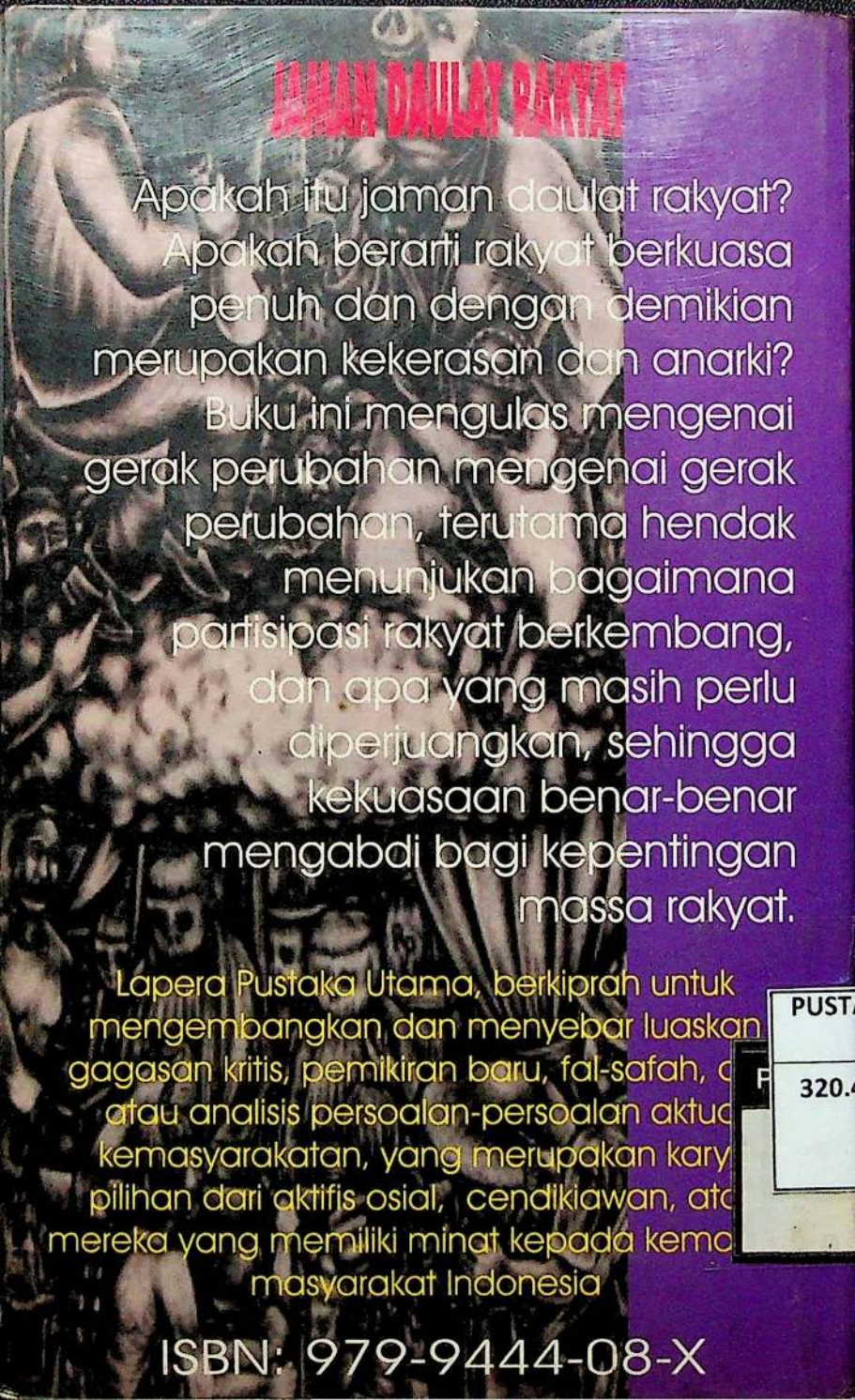


JAMAN DAULAT RAKYAT

DARI OTONOMI DAERAH KE DEMOKRATISASI

ARIA
804
PA

LAPERA
PUSTAKA UTAMA



JAMAN DAULAT RAKYAT

Apakah itu jaman daulat rakyat? Apakah berarti rakyat berkuasa penuh dan dengan demikian merupakan kekerasan dan anarki? Buku ini mengulas mengenai gerak perubahan mengenai gerak perubahan, terutama hendak menunjukan bagaimana partisipasi rakyat berkembang, dan apa yang masih perlu diperjuangkan, sehingga kekuasaan benar-benar mengabdi bagi kepentingan massa rakyat.

Lapera Pustaka Utama, berkiprah untuk mengembangkan dan menyebar luaskan gagasan kritis, pemikiran baru, fal-safah, d atau analisis persoalan-persoalan aktua kemasyarakatan, yang merupakan kary pilihan dari aktifis osial, cendikiawan, ata mereka yang memiliki minat kepada kema masyarakat Indonesia

PUST
320.

ISBN: 979-9444-08-X

JAMAN DAULAT RAKYAT

Dari Otonomi Daerah ke Demokratisasi

Penyunting:
Andi Maruto

LAPERA 01-10
Cetakan I - Januari 2001

Gambar cover:
Repro LBK Taring Padi

Desain cover
M. A. Nugraha

LAPERA PUSTAKA UTAMA
Jl. Minggiran No. 61 A
Yogyakarta 55141
Tel./Fax. (0274) 375416

LPU, 2001; 328 hlm, 12 cm x 19,5 cm

ISBN 979-9444-08-X

Hak Cipta dilindungi undang-undang. Tidak dilarang memperbanyak tulisan ini dalam bentuk apapun, sepanjang untuk keperluan memperkuat demokrasi dan bukan untuk kepentingan komersial.

KATA PENGANTAR

Proses perubahan, senantiasa membawa tanda tanya besar, yakni: bagaimana memastikan agar perubahan tersebut benar-benar sesuai dengan apa yang diharapkan oleh massa rakyat - suatu perubahan yang mentransformasikan kehidupan rakyat menjadi lebih baik dan bermakna. Pengalaman sejarah dari pembentukan bangsa-bangsa di Asia, Afrika dan di belahan dunia lain, memperlihatkan bukti bahwa jaminan tersebut hanya mungkin diperoleh jika pelaku utama proses perubahan tersebut adalah massa rakyat sendiri.

Dalam konteks transisi yang kini berjalan, dimana otonomi daerah dijadikan sandaran utama untuk mendorong perubahan, maka pertanyaan yang tersisa adalah apakah benar otonomi daerah tersebut memberikan ruangan yang diperlukan bagi partisipasi massa rakyat. Harapan ke arah sana sebetulnya sudah sangat mengental. Hanya

masalahnya apakah segala faktor yang dibutuhkan untuk membangun kondisi tersebut sudah tersedia. Buku kecil ini sebetulnya hendak mengangkat masalah tersebut, sambil memberikan kritik pada beberapa kecenderungan yang berlangsung.

Buku ini bukan merupakan suatu bunga rampai biasa, melainkan suatu karya yang dikerjakan bersama, dengan basis dasar pengalaman dalam mendampingi massa rakyat desa. Sejak awal tulisan-tulisan di dalam buku ini, memasukan dua aspek penting: pemihakan pada massa rakyat desa; dan kritis. Sebagai hasil refleksi, tentu saja buku ini tidak menjanjikan analisis a'la akademisi kampus, melainkan suatu gugatan kecil atas proses transisi yang masih dikhawatirkan memuat semangat lama: otoriterisme.

Naskah ini memang tidak berambisi memberikan "jalan pikiran baru", melainkan sekedar hendak mengajak untuk lebih mendaratkan perhatian pada massa rakyat kecil di pedesaan. Barangkali naskah ini lebih layak dimasukan sebagai teman diskusi bagi mereka yang memang memiliki minat dan kepedulian memperkuat rakyat.

Demikian. Semoga memberi makna pada proses pembaruan sosial.

Yogyakarta, Januari 2000.

Daftar Isi

Kata Pengantar — *v*

Daftar Isi — *vii*

Pendahuluan — *01*

- Jejak-jejak Pergeseran Kebijakan — *21*
- Dinamika Perkembangan Politik Desa — 57
- Pembentukan Badan Perwakilan Desa —*103*
- Dinamika Politik Lokal —*155*

Epilog

- Demokratisasi Desa —197

Lampiran

- Kondisi Kelembagaan Desa —245
- Mengagendakan Demiliterisme untuk Otonomi —275
- Pengembangan Ekonomi Pedesaan —287

Pustaka Pendukung —315

PENDAHULUAN

Rakyat Indonesia, mayoritas ada di pedesaan - secara statistik jumlah mereka yang ada di pedesaan sekitar 60-70% dari jumlah penduduk. Modernisasi yang berlangsung sejauh awal 70-an, memang telah berhasil mengubah sedikit wajah desa, dan terutama mendorong proses "pembaruan" desa, dalam artinya masuknya teknologi dan modal ke desa. Hasilnya, desa bisa menjadi penyangga konsumsi nasional dan di sisi lain desa, menjadi kekuatan penyedia tenaga kerja murah. Apa maksudnya? Bahwa modernisasi sektor pertanian, telah mendorong terjadinya rasionalisasi kerja - dimana sebagian tenaga yang semula dikerjakan oleh manusia, telah diubah, dan dikerjakan oleh

mesin-mesin teknologi tinggi. Akibatnya, tenaga kerja desa tersingkir, dan terpaksa melakukan "migrasi" ke kota. Hal yang sangat mengenaskan adalah bahwa proses migrasi tersebut dilakukan dengan "paksa" (secara sosial) dan mereka yang "terdampar" di kota, pada dasarnya tidak memperoleh posisi atau tempat yang memadai - hanya menjadi buruh, oleh sebab miskin ketrampilan dan pengetahuan. Jika modernisasi desa yang berjalan di atas rel pembangunan, dapat disebut sebagai jalan kapitalisme, maka dengan sangat jelas bahwa jalan kapitalisme tidak mampu mengantarkan desa kepada suatu kondisi masa depan yang lebih baik dan bermakna. Mengapa demikian?

Pertama, masalah ketimpangan struktur agraria. Hasil-hasil kajian yang dilakukan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria – suatu koalisi LSM/Ornop yang memiliki concern dan komitmen bagi terealisasinya pembaruan agraria – memperlihatkan adanya suatu korelasi yang cukup signifikan antara struktur agraria dengan proses pembaruan. Struktur agraria desa yang timpang[1], membuat setiap "input" produksi yang masuk ke desa, pada kenyataan hanya bisa dimanfaatkan atau hanya bisa direspon oleh mereka yang bisa digolongkan sebagai elit desa – mereka yang berada di lapis atas struktur agraria desa. Sementara itu, mayoritas yang lain, yang merupakan petani miskin, petani gurem dan buruh tani, tetap saja tidak berdaya, miskin dan marjinal.

Kedua, masalah ketimpangan relasi (kuasa) antara desa (sebagai komunitas hukum dan politik) dengan kekuatan eksternal (kota dan modal). Apa yang menjadi masalah? Tidak lain dari terjadinya"tekanan" pada desa, dimana desa sendiri tidak bisa melakukan daya tawar - dalam kasus-kasus skema kredit, program politik, dan agenda budaya. Sejalan dengan itu, desa juga mengalami perubahan, yang tidak sepenuhnya ada dalam kontrol rakyat desa sendiri. Pola hubungan sosial berubah[2], kepemimpinan sampai pada masalah-masalah berkait dengan produksi. Hal ini bukan memperkuat desa, melainkan sebaliknya, menempatkan desa dalam posisi yang lebih buruk, tidak berdaya dan lemah.

Ketiga, masalah sumberdaya politik rakyat desa yang lemah. Latar belakang pendidikan formal warga desa yang lemah, diakui sebagai salah satu faktor yang turut mempengaruhi proses relasi dengan pihak luar[3]. Manipulasi dan mobilisasi, pada umumnya berbasis pada "kondisi pengetahuan dan kesadaran rakyat desa yang lemah". Pada sisi yang lain, program pembangunan yang dimasukkan ke desa, benar-benar berjalan tanpa memperhatikan aspirasi, suara dan kepentingan rakyat sendiri. Apa akibatnya? Rakyat desa menjadi terasing dan bersusah payah berusaha beradaptasi pada perubahan yang cepat tersebut.

Ketiga hal tersebut, pada dasarnya hanya sebagian kecil dari kompleksitas masalah yang

menjadikan desa tidak bisa memanfaatkan atau tidak bisa memetik manfaat dari proses-proses perubahan yang cepat. Bahkan dengan realitas kapasitas warga desa, menjadikan warga desa, menjadi tidak berdaya, dan pada gilirannya menerima tekanan yang memungkinkan ketidakadilan. Munculnya kebijakan-kebijakan seperti UU No. 5 tahun 1979[4] merupakan instrumen politik hukum lain, yang semakin memperkokoh posisi negara di desa, dan sebaliknya, semakin memarjinalisasi desa: desa sebagai ujung tombak dan sekaligus ujung *tombok* (Jw)[5]. Kedaulatan desa telah "dirampas", dan dengan sendirinya seluruh potensi desa telah hilang - khususnya desa-desa di luar P. Jawa.

Bagaimana posisi dan kondisi rakyat di jaman baru, jaman otonomi daerah? Apakah massa rakyat akan memperoleh kedudukan dan harga yang sesuai dengan martabat asasi yang dimilikinya, ataukah tidak. Bagaimana perubahan yang kini berkembang dipandang, dimaknai dan terus diperjuangkan, agar bisa bersesuaian dengan kehendak asasi massa rakyat? Segi-segi apa yang sudah mengalami perubahan, segi-segi mana yang cenderung konservatif, tetap atau menjadi ancaman bagi masa depan. Apa yang sebaiknya dikembangkan, agar dalam proses perubahan saat ini bisa dipastikan melalui jalan yang paling benar – jalan sesuai dengan aspirasi massa rakyat? Agenda apa yang perlu digulirkan agar demokrasi subtansial terbit?

Otonomi Daerah.

Kondisi dan posisi massa rakyat, sudah tentu membawa harapan tersendiri ketika berhadapan dengan transisi yang menawarkan otonomi daerah. Namun demikian, penting untuk disadari bahwa kebijakan otonomi daerah, sesungguhnya bukan "hanya diluncurkan" oleh rejim transisi, melainkan pernah pula dikembangkan oleh rejim otoriter orde baru. Karena itu pula, memahami kebijakan otonomi daerah masa sekarang sangat perlu dikomparasikan dengan kebijakan otonomi jaman orde baru. Kebijakan otonomi daerah jaman orde baru dituangkan dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah. Masalahnya benarkah kebijakan tersebut mampu menangkap aspirasi yang berkembang. Kita sudah menemukan jawabannya, bahwa konsep otonomi daerah yang dikembangkan lebih bernuansa politis, dan sangat jauh dari harapan massa rakyat. Mengapa demikian.

Masalahnya terletak pada pengembangan konsep desentralisasi dimana daerah otonom sekaligus dijadikan sebagai daerah administrasi", yang seharusnya terpisah. Pengalaman hidup massa rakyat, dengan dikembangkannya politik perijinan untuk ruang gerak rakyat, menjadi petunjuk lain bahwa administrasi dalam konteks Indonesia tidak berarti masalah teknis, tetapi senantiasa bermuatan politik. Dengan menyebut suatu daerah memiliki otonomi dan di sisi lain

terikat "ke pusat" dengan mekanisme administrasi, membuat kewenangan yang dimiliki menjadi sekedar formalisme belaka. Mengapa demikian? Sebab kepemimpinan di daerah sekaligus bermakna ganda: sebagai "Kepala Daerah" dan sekaligus sebagai "orang pusat yang ditempatkan di daerah". Oleh sebab itu yang terjadi adalah: "pengambilan keputusan yang sesungguhnya dilakukan di pusat dan pertanggung-jawaban juga dilakukan di pusat". Inilah wajah asli dari sistem sentralisme-otoriter[6].

Kondisi ini lebih ditegaskan dengan posisi parlemen daerah yang lebih berfungsi sebagai bagian dari birokrasi dan bukan sebagai perwakilan dari rakyat. Karena itu, parlemen tidak pernah bisa berfungsi sebagai mestinya, dan hanya melayani kepentingan birokrasi. Terlebih dalam fakta, sistem politik dengan sistem kepartaian yang sudah diskemakan sedemikian rupa sehingga tidak memungkinkan mekanisme kontrol terhadap eksekutif, dan juga tidak dimungkinkan adanya kontrol daerah pada pusat. Pemerintah daerah yang seharusnya lebih dekat dengan rakyat, dan dengan demikian diharapkan bisa lebih memahami kebutuhan dan kepentingan massa rakyat, dalam kenyataan menjadi bagian integral dari kekuasaan pusat, sehingga lebih bersifat ke atas ketimbang ke bawah. Akuntabilitas menjadi kehilangan daya untuk bisa diwujudkan. Sebab pemerintah daerah tidak mempertanggung-jawabkan kepada "wakil rakyat", melainkan

langsung ke pusat (presiden)[7].

Konsep otonomi daerah yang hendak dikembangkan menjadi sekedar wacana, janji di atas kertas, dan justru menimbulkan ketidakpastian. Maka ketika muncul kebijakan baru mengenai desentralisasi, sebagaimana tertuang dalam UU No.22 tahun 1999, tentu menimbulkan pertanyaan besar, segi apa sebetulnya yang diubah. Kita bisa melacak konteks dan muatan UU No.22 tahun 1999, melalui teks UU. Beberapa segi bisa disebutkan: Pertama, bahwa otonomi daerah yang hendak dijalankan hendak membasiskan diri pada prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Kedua, bahwa pemusatan kekuasaan tidak bisa dikembangkan dalam skema otonomi daerah, oleh sebab itu, DPRD fungsinya dimaksimalisasi, dan kekuasaan dipisahkan. DPRD bukan sebagai bagian dari birokrasi pemerintah daerah. Ketiga, cengkraman kekuasaan sampai ke desa, mulai dianulir, dengan jalan memberikan kewenangan bagi desa untuk bisa tumbuh dan berkembang sesuai dengan hak asal-usul. Keempat, sistem penyatuan antara daerah otonom dan daerah administrasi, diubah dan menempatkan daerah (Kabupaten dan Kota), benar-benar menjadi daerah otonom. Masalahnya, benarkah seluruh kebijakan tersebut akan bisa menjadi kendaraan yang mampu mentrasformasikan masyarakat kepada kehidupan yang lebih baik dan bermakna.

Kecenderungan Elitisme.

Otonomi daerah, bila dimaksudkan sebagai suatu upaya untuk mendekatkan pemerintah dengan rakyat – melalui suatu prinsip bahwa semakin dekat pemerintah dengan rakyat, maka akan semakin baik pelayanan yang bisa diberikan, maka sudah tentu membawa konsekuensi yang sangat luas. Apa tantangan terdekat dari proposal tersebut. Kita hendak menunju dua hal yang utama: Pertama, dari sudut kelembagaan. Sebagaimana diketahui bahwa skema sentralisme yang dikembangkan, telah melahirkan suatu struktur kekuasaan yang benar-benar "berakar ke atas". Segala pendekatan pembangunan menjadi sangat top down. Artinya, rakyat bukan pihak yang bisa dipercaya untuk menjalankan atau terlibat aktif dalam proses pembangunan. Realisasi dari skema tersebut adalah: (1) tertatanya institusi yang bersifat "top-down"; (2) yang tersedia adalah instrumen dan model, yang sangat berorientasi ke atas dan tidak percaya pada bawah; dan (3) tidak tersedia mekanisme *check and balance* – sebab kekuasaan pusat merasa tidak punya landasan etis untuk dikontrol oleh bawah.

Kedua, kondisi kelembagaan tersebut, pada dasarnya telah melakukan etos dan mentalitas yang bersifat top-down, baik di jajaran birokrasi negara, parlemen dan masyarakat. Berbagai issue mengenai minimnya sumberdaya daerah, merupakan suatu contoh bahwa daerah tetap tidak

dipercaya bisa mengelola sendiri persoalan dan potensinya. Selain itu, di kalangan masyarakat, yang sudah sangat tidak terbiasa berjalan di bawah skema demokrasi, terlihat pasif dan lamban merespon situasi yang berkembang. Di beberapa desa, kecenderungan menunggu masih sangat kental. Dengan demikian, otonomi yang berbasis prakarsa bahwa, bisa dipastikan tidak akan bisa segera diwujudkan, sebab etos mengambil prakarsa masih belum menonjol. Dalam hal ini dibutuhkan suatu pra kondisi berupa proses pendidikan politik yang sistematik dan massal, sehingga terjadi proses transformasi kesadaran.

Dua kondisi ini sebetulnya merupakan cermin dari gerak elitisme yang terlembaga – suatu tatanan serba elit. Dalam suatu sambutan ketika menerima Penghargaan Yap Thiam Hiem, Wardah Hafiz menyatakan: "....kita masih dijangkiti elitisme yang parah. Kebijakan, peraturan, kesepakatan bangsa diambil dan ditentukan hanya oleh sekelompok orang kecil, elite, kebanyakan dengan pertimbangan kepentingan mereka...." (Kompas, 11 Desember 2000). Pernyataan ini sebenarnya menusuk sangat dalampada skema sosial-politik yang sudah berjalan selama lebih dari tiga dasa warsa. Letak masalah barangkali bukan pertama-tama pada peran elit yang dominan, melainkan oleh suatu fakta bahwa dominasi elit tersebut, justru membawa malapetaka dan penderitaan pada massa rakyat. Oleh sebab itu, model elitis, disadari sebagai jalan yang keliru, jalan yang tidak

memberi harga pada rakyat. Bila massa rakyat ada di pedesaan, maka proses sosial-politik yang elitis, telah menempatkan massa rakyat desa hanya sebagai landasan pacu, yang tidak pernah bisa menikmati atau memperoleh kepastian bahwa apa yang terjadi, akan memberikan arti bagi mereka. Massa rakyat desa, bukan saja diposisikan sebagai "penonton", melainkan juga hanya bisa "menonton" ketika sumberdaya yang mereka miliki pergi dari hadapan mereka, tanpa bisa membendungnya.

Mengenai Buku ini.

Di depan telah disebutkan dua hal utama: Pertama, suatu kenyataan di mana massa rakyat berada dalam posisi marjinal, lemah dan miskin, akibat dari skema sentralisme-otoriter. Dan kedua, adanya pembaruan kebijakan, sebagaimana tertuang dalam kebijakan otonomi daerah. Masalahnya apakah skema pembaruan didorong oleh diadopsinya paradigma baru yang lebih populis, ataukah skema tersebut lebih merupakan koreksi elit. Disinilah pembaruan atau proposal otonomi daerah bisa dilihat dari dua sudut.

Dari sudut elit(is), dapat disebutkan sebagai berikut. Bahwa proses yang berlangsung selama, sesungguhnya juga telah membangkitkan suatu kritik dan koreksi, dari kalangan elite sendiri. Kritik yang muncul sehubungan dengan skema yang

berlangsung telah melahirkan sejumlah resiko yang akan memakan biaya sosial yang tinggi, yakni: (1) kemerosotan dalam produksi dan konsumsi - nilai produksi ternyata tidak meningkat secara signifikan. Skema yang dibangun, terbukti tidak bisa memacu produksi, sebab bekerja dengan lamban dan membutuhkan biaya (ekonomi) yang tinggi; dan (2) skema yang digunakan sangat memungkinkan munculnya gerakan perlawanan, dari rakyat, yang sudah tentu bagi kalangan elit, hanya merupakan beban baru. Kritik akhirnya melahirkan koreksi. Jaman serba negara mulai disadari tidak memungkinkan kinerja yang efektif. Dan disisi lain, skema yang sentralistik, hanya akan mematikan kreatifitas massa rakyat. Dan hal ini tentu saja sangat tidak menguntungkan, sebab berarti mati-nya atau tersia-siakannya sumberdaya manusia yang ada. Koreksi dilakukan semata-mata untuk mengembalikan situasi kepada kondisi yang lebih efisien dan produktif.

Dari sudut pandang yang sebaliknya, yakni sudut pandang yang populis, melihat masalah bukan terletak pada inefisiensi, melainkan pada suatu kenyataan dimana paradigma sentralistik-otoriter, tidak memungkinkan partisipasi rakyat, akibatnya gerak pembangunan berjalan bukan atas kehendak rakyat, dan bukan dalam rangka melayani kepentingan massa rakyat, melainkan lebih banyak melayani kepentingan dinamika modal dan dinamika di kalangan elit. Oleh sebab yang hendak dicapai adalah sebuah jaman baru,

yakni jaman yang serba rakyat, suatu jaman di mana partisipasi rakyat menjadi syarat mutlak bagi gerak pembangunan. Partisipasi bukan sebagai bagian dari efisiensi, melainkan menjadi wahana untuk memastikan bahwa jalannya pembangunan dan hasil-hasilnya bersesuaian dengan kepentingan massa rakyat.

Harus diakui bahwa gerak otonomi daerah yang kini bergulir, sesungguhnya berada pada dua karang tersebut. Bila dilihat dari kebijakan yang dikeluarkan, maka memang tendensi untuk ke arah populisme, pada beberapa bagian sudah tampak. Namun benarkah teks tersebut akan memberikan jaminan penuh?

Buku ini sebetulnya hendak memberikan jawaban atas kegelisahan tersebut. Buku ini disusun oleh suatu proses "kebetulan", dari sebuah proses diskusi informal di sekretariat Lapera. Masalah yang dimunculkan adalah: benarkah kebijakan yang ada telah membuka jalan sepenuhnya kemungkinan untuk mengembangkan demokrasi. Mengapa demokrasi? Apakah otonomi daerah tidak otomatis demokrasi? Kerangka pikir buku ini meyakini bahwa otonomi daerah tidak otomatis demokrasi. Suatu proses demokrasi (demokratisasi) membutuhkan bukan saja pembaruan kebijakan, melainkan suatu perubahan yang lebih mendasar - transformasi masyarakat. Dari diskusi dilanjutkan dengan keinginan untuk memperdalam masalah tersebut, dan menyajikannya dalam bentuk buku.

Akhirnya dibuat kesepakatan, yakni: (1) perlunya memeriksa kembali kebijakan (teks) UU No.22 tahun 1999, khususnya segi-segi yang menyebut substansi otonomi daerah dan posisi desa, dan diperbandingkan dengan UU sebelumnya, yakni UU No.5 tahun 1974 dan UU No.5 tahun 1979. Mengapa penggalian ini diperlukan. Untuk memberi ketegasan mengenai substansi (teks) perubahan, dan agar bisa melihat pembaruan kebijakan secara lebih proporsional - setiap kebijakan selalu memuat kepentingan.

(2) bagaimana sebetulnya posisi desa dalam skema kekuasaan lama - agar bisa dilihat bagaimana posisi yang diberikan sekarang ini. Mengapa desa? Sebab desa merupakan tempat dimana mayoritas massa rakyat berada. Pembaruan yang tidak menyentuh desa, akan sama dengan manipulasi atau bahkan suatu siasat baru.

(3) bagaimana implementasi langsung dari kebijakan tersebut? Di beberapa daerah di Jawa Tengah, implementasi kebijakan otonomi daerah, khususnya otonomi desa, melalui pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD) telah dijalankan. Hal yang dipertanyakan: apakah proses yang dijalankan telah mencerminkan semangat perubahan, ataukah masih adanya indikasi kekuatan lama yang ambil bagian mempengaruhi proses.

Dan (4) bagaimana dinamika masyarakat sendiri ketika menghadapi issue perubahan. Benarkah masyarakat tidak siap dengan angin

perubahan tersebut. Benarkah masyarakat (seluruhnya) bersifat pasif - ataukah ada yang dinamis dan memberikan tanggapan atas garis politik baru pengaturan mengenai desa! Disinilah perlu mengungkap dinamika masyarakat, khususnya melihat bagaimana masyarakat mengorganisasi diri dalam memberikan reaksi atas gerak perubahan yang dekat.

Empat segi inilah yang hendak dijawab oleh buku ini. Meskipun buku ini disusun secara terpisah, tetapi keseluruhannya merupakan suatu kesatuan. Apa yang dapat dikatakan buku ini menyangkut kegelisahan awalnya.

Pertama, bagian satu (yang disusun oleh Anita Indriyani), berusaha untuk mengungkapkan (dan mengingatkan) bahwa suatu kebijakan pasti memuat kepentingan. Rumusan teks, belum tentu mencerminkan kepentingan yang bekerja, bahkan mungkin sebaliknya. Diingatkan pula bahwa dengan masih banyaknya "cek kosong" yang dipegang oleh pemerintah pusat, bisa menjadikan kemungkinan yang sebaliknya, dimana maksud otonomi daerah bisa tidak kesampaian. Ditegaskan oleh Anita bahwa perjuangan penegakan demokrasai dan keadilan tidak akan berhenti, meskipun nantinya akan ada peraturan lagi yang dianggap lebih aspiratif dibanding peraturan saat ini.

Bagian kedua (yang disusun oleh Himawan S. Pambudi) memberikan garis yang lebih tegas, bahwa jika dilihat dengan kaca mata yang lebih

kritis, sangat tampak adanya kecenderungan berkembangnya siasat elit - yang menyusup dalam teks kebijakan otonomi daerah. Mengapa demikian. Pertama, massa rakyat, khususnya yang berada di pedesaan, sudah sekian lama ada dalam struktur dan kultur yang dominatif dan represif - kondisi ini diragukan bisa dibawa oleh kebijakan baru. Kedua, pemberian otonomi daerah, bisa bermakna "mengalihkan perhatian", sebab massa rakyat bisa terseret dalam masalah internal dan melupakan masalah eksternal - hal inilah yang juga dipertegas dalam bagian epilog.

Lantas bagaimana massa rakyat di pedesaan memberikan respon terhadap kebijakan yang bergulir. Bagaimana pula sikap dari perangkat lokal dalam merealisasi perubahan tersebut. Bagian ketiga, disusun oleh Christina Maryanti, yang mengangkat pengalaman desa Pesantren (Kabupaten Banyumas), memperlihatkan bahwa proses perubahan yang dimaksud sesungguhnya tidak berjalan mulus. Apa yang disinyalir bagian kedua, dalam beberapa segi benar-benar terjadi - dimana elit lokal berusaha menghambat proses yang memungkinkan bangkitnya prakarsa dari rakyat, melalui mekanisme administrasi.

Pengalaman di beberapa desa di Jawa Tengah memang memperlihatkan bahwa proses perubahan yang berlangsung, pada dasarnya telah menimbulkan gejolak dan ketidakpastian, khususnya bagi kalangan aparat lokal (pemerintah

desa). Pihak pemerintah desa mengkhawatirkan dengan adanya pemisahakan kekuasaan, dan adanya BPD, Badan Perwakilan Desa, bisa berpotensi mendestabilisasi desa. Oleh sebab itu, ketika ditantang untuk mengambil prakarsa, mereka lebih memilih "menunggu juklak dan juknis". Pengalaman di Gadingsari (Kab. Bantul - DIY), memperlihatkan realitas yang demikian, dimana perangkat desa pada satu sisi menyatakan setuju dan men dukung proses perubahan, namun di sisi lain, menyatakan tidak bisa berbuat banyak, sebab kebijakan dari atas belum terbit.

Masyarakat sendiri, dapat dikatakan memiliki antusiasme untuk mempercepat proses. Bagian empat, yang mengangkat pengalaman desa Gadingsari, disusun berdasarkan studi lapangan oleh Yam'ah Tsalatsa dan Sri Purnaningsih, pada dasarnya memperlihatkan bagaiman partisipasi mulai berkembang. Dalam hal ini juga bisa dilihat, bahwa massa rakyat, sebetulnya mengikuti perkembangan dan relatif siap dengan perubahan, meski memiliki berbagai keterbatasan. Justru dari pihak perangkatlah yang dipandang tidak cukup siap untuk menjalankan perubahan yang bergulir. Disinilah sebetulnya kita bisa menyaksikan suatu proses tarik-ulur antara dinamika rakyat dan dinamika elit kekuasaan - dan fakta menunjukan pula bahwa antara elit kekua-saan dan massa rakyat tidak selalu beriring jalan, bahkan kerapkali bertabrakan. Dari optik ini pula, hendak diragukan pernyataan bahwa rakyat tidak siap - justru yang

dirasakan adalah adanya ketidaksiapan golongan elit, pusat maupun daerah.

Kondisi ini tidak dengan sendirinya mengatakan bahwa bahwa massa rakyat sepenuhnya siap. Bagaimana pun diakui bahwa cengkraman rejim sentralistik-otoriter, telah mentransformasikan kesadaran kritis massa rakyat. Karena itu, sejumlah agenda perlu digulirkan.

Penutup.

Apa yang hendak dikatakan di sini bahwa suatu transisi yang difasilitasi melalui proses otonomi daerah, sebetulnya masih menyisakan sejumlah agenda mendasar yang penting untuk dilihat dengan jeli, kritis, dan berorientasi pembaruan. Masalah-masalah tinggalan lama, akan menjadi faktor paling dominan yang akan mempengaruhi kelangsungan proses transisi. Sebagaimana disebutkan dalam bagian epilog dan lampiran, agenda yang perlu dibenahi menyangkut proses demokratisasi di desa, seperti pemulihan kelembagaan desa yang sudah mulai pudar (disusun oleh Dadang J), demiliterisasi dalam kerangka otonomi (disusun oleh Ari Sudjito) pedesaan, sampai pada pengembangan eko-nomi desa yang bisa memperkuat rakyat (naskah Iwan Nugroho[8]).

Yang diharapkan bukan sekedar berjalannya otonomi daerah, melainkan juga kembalinya kedaulatan rakyat. Suatu jaman baru diharapkan

bergulir dari proses otonomi menuju demokratisasi. Pada saat itulah daulat rakyat menjadi ciri dasar tatanan baru.

Catatan Akhir.

[1] Konsep kegagalan transformasi di sini dimaksudkan bahwa desa memang mengalami proses transformasi, yakni ditandai dengan masuknya institusi-institusi modern, seperti bidang keuangan, produksi, komunikasi, dan lain-lain. Namun perubahan yang berlangsung lebih memberi makna keuntungan pada pihak eksternal (akumulasi modal), dan bukan bagi kemakmuran rakyat. Suatu transformasi desa yang berhasil bila: (1) rakyat desa bebas dari belenggu represi dan eksploitasi; (2) terbit kemakmuran dan kelimpahan dalam produksi yang bisa dinikmati warga desa; dan (3) adanya keadilan dan demokrasi, sebagai landasan baru tatanan masyarakat desa. Transformasi ini dipandang sebagai proses mengubah desa menjadi lebih baik dan bermakna.

[2] Pengetahuan dan pendidikan formal yang ditudingkan disini, lebih pada suatu kenyataan bahwa pihak-pihak luar desa pada umumnya memanfaatkan ketidaktahuan tersebut untuk melakukan manipulasi. Lemahnya sumberdaya politik tidak melahirkan agenda pendidikan politik, justru dijadikan sarana untuk kepentingan jangka pendek.

[3] Mengenai gerak perubahan sosial, lihat Kuntowijoyo (2000), Desa Dalam Perspektif Perubahan Sosial dan Kultural, dalam Dadang J (peny), 2000, Menggeser Pembangunan, Memperkuat Rakyat, LPU, Yogyakarta.

[4] Mengenai praktek dan implikasi dari diterap-

kannya UU No. 5 tahun 1979, dapat dibaca hasil penelitian yang jeli, tajam dan memihak, dari R. Yando Zakaria (2000)- lihat: Abih Tandeh, Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru - ELSAM, Jakarta.

5 Tombok - menanggung beban. Contoh: dalam suatu transaksi A, harus menanggung suatu beban, tetapi kemampuannya tidak cukup memadai, akhirnya beban tersebut dipikul oleh B - dalam hal ini B menomboki A.

6. Sentralisme-otoriter, lebih diperkuat dengan skema dwi fungsi ABRI - yang belakangan diubah menjadi TNI. Oleh sebab itu, pengembangan otonomi daerah, tanpa menyentuh segi-segi dasar seperti penghapusan dwi fungsi ABRI tentu tidak akan punya makna. Tulisan di bagian lampiran, mengenai demi-literisasi, kiranya bisa diletakkan dalam konteks ini.

7. Ketika presiden mundur akibat tekana politik yang sudah sangat menguat, yang dikatakan adalah "lengser ke prabon". Apa yang bisa dilihat di sini, bahwa kekuasaan yang tersentralisasi, pada gilirannya telah menjadi kekuasaan yang personal. Lebih jauh dari itu, presiden menempatkan dirinya sebagai seorang raja. Seorang raja memang tidak perlu membuat pertanggungjawaban dengan rakyat. Mundurnya raja bukan karena rakyat berhak menurunkan, namun karena raja memang ingin mundur. Sebagaimana disebutkan dalam bagian epilog dan lampiran, agenda yang perlu dibenahi menyangkut

8. Naskah Iwan Nugroho diambil dari paper yang pernah disampaikan dalam diskusi panel "Pengembangan potensi Perekonomian Pedesaan Strategis Menyongsong Otonomi Daerah" di Universitas Widya Gama Malang (31-7-1999) - sudah seijin penulis.

Jejak-jejak Pergeseran Kebijakan

Sejak awal perlu disadari bahwa kebijakan Otonomi Daerah bukanlah segi baru dalam perjalanan bangsa Indonesia. Perhatian mengenai pentingnya otonomi daerah sebenarnya sudah berkembang sejak awal pemerintahan. Serentetan kebijakan yang diluncurkan, seperti UU No. 1/1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, UU No. 22/1948 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 44/1950 tentang Pemerintahan Daerah-daerah Indonesia Timur, UU No. 1/1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, sampai pada UU No. 22/1999 tentang

Pemerintahan Daerah, menunjuk dengan sangat jelas bagaimana dinamisnya perjalanan perumusan kebijakan desentralisasi atau pengaturan pemerintahan daerah.

Pertanyaan besar selanjutnya adalah apakah dinamika tersebut bisa menjadi cermin dari realisasi kedaulatan rakyat; atau menjadi cermin dari realisasi pemerintahan daerah yang lebih otonom, sehingga lebih memungkinkan pelayanan yang baik pada rakyat? Ataukah dinamika tersebut memperlihatkan adanya pergeseran dengan gerak menuju perbaikan, ataukah sebaliknya. Bagian ini bermaksud membuka diskusi mengenai pentingnya memahami bagaimana pergeseran kebijakan terjadi, dan khususnya menyadari bahwa setiap kebijakan yang muncul, bukanlah produk yang hampa kepentingan politik, melainkan sesuatu yang memuat pula tendensi, kepentingan atau maksud politik tersebut. Ulasan akan ditujukan pada tiga kebijakan utama, yang sangat mempengaruhi perjalanan otonomi daerah dewasa ini, yakni pasal 18 UUD 1945, UU No. 5/1974 dan UU No. 22/1999. Dalam pembahasan akan difokuskan pada dua unsur utama, yakni mengenai prinsip otonomi yang dikembangkan dan juga mengenai posisi desa. Pada intinya akan dilihat apakah kebijakan yang dikeluarkan mengarah perubahan yang dikehen-daki oleh rakyat, atau sebaliknya. Jika hal yang kedua yang ada, maka apa yang sebaiknya dikembangkan, agar bisa bergulir suatu proses *policy reform*.

Kebijakan dan Kepentingan.

Sebelum masuk pembahasan mengenai tiga segi tersebut, akan dibahas terlebih dahulu mengenai kaitan antara suatu kebijakan dan kekepentingan. Mengapa hal ini perlu dikaji kembali? Dalam pengalaman pengorganisasian di desa (baca: pengalaman Lapera), terdapat suatu kesan kuat yang berkembang di masyarakat bahwa apa yang dihasilkan oleh pemerintah adalah kebijakan yang "pasti" membawa perbaikan kehidupan rakyat. Keyakinan ini sendiri sejalan dengan kuatnya proses hegemoni kekuasaan, sehingga massa-rakyat memandang dirinya adalah bagian dari pemerintah (warga pemerintah) dan bukan sebagai warga negara. Masalah segera muncul ketika massa-rakyat berhadapan dengan fakta dimana ada kebijakan yang dikeluarkan pemerintah ternyata mengandung unsur ketidakadilan dan diskriminasi. Seperti dalam kasus tanah (kasus dimana tanah rakyat akan diambil untuk keperluan proyek pembangunan) atau kasus penyaluran kredit yang dinilai hanya untuk keuntungan golongan tertentu saja. Hal inilah yang mendorong munculnya suatu pertanyaan dan pernyataan: jika demikian, tidak selalu kebijakan pemerintah mendukung kehidupan rakyat - bisa jadi sebaliknya.

Pengalaman massa rakyat tersebut, sudah tentu sangat beralasan. Bagaimana pun suatu kebijakan pada dasarnya adalah produk politik, dan dengan demikian memiliki sejumlah kepentingan

di dalamnya. Perubahan perundang-undangan sejak kemerdekaaan tahun 1945 hingga tahun 1999 sebanyak 5 kali. Ini membuktikan bahwa peraturan atau hukum adalah produk manusia yang bisa diubah sesuai dengan situasi, karakteristik pada saat itu. Hukum tidak lepas dari kehidupan manusia. Maka untuk membicarakan hukum kita tidak lepas dari kehidupan manusia. Setiap manusia punya kepentingan. Kepentingan adalah suatu tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan dipenuhi (Mengenal Hukum, Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo. SH.).

Hukum ada dan dekat dengan kekuasaan dalam hal ini kekuasaan yang sah. Dengan menganalogikan pengertian hukum atau peraturan tadi berarti hukum/peraturan dibuat tidak lepas dari kepentingan pihak mana yang membuat. Undang-undang yang membuat adalah pusat tentunya produknya dibuat demi kepentingan pusat. Peraturan Daerah dibuat oleh daerah, produk yang dihasilkan juga akan dibuat demi kepentingan level daerah. Begitu seterusnya hingga peraturan yang lingkupnya lebih kecil, misal peraturan di tingkat RW/RT. Peraturan yang berjenjang, mensyaratkan aturan yang di bawah tidak boleh menyimpang dari peraturan di atasnya, dalam hal ini kita mengenal urut-urutan peraturan perundangan di Indonesia.

Mengingat banyaknya kepentingan bukan mustahil akan mengakibatkan konflik. Konflik ini akan terjadi jika kepentingan saling bertentangan

dan konflik ini dalam kehidupan bersama sulit untuk dihindarkan. Konflik ini bukan suatu hal yang tabu dalam kehidupan berdemokrasi. Konflik juga bisa memperkaya wacana kita hingga kita benar-benar memahami makna demokrasi. Selama ini pemahaman konflik adalah konflik dalam pengertian fisik, padahal konflik bisa berupa konflik ide, atau gagasan. Pengalaman masa orde baru yang menabukan konflik menjadikan kita bangsa yang pasif, bangsa yang anti konflik, tetapi tanpa disadari menyimpan bara konflik yang luar biasa, sehingga ketika kekuasaan lumpuh, konflik segera menyebar kemana-mana dan menimbulkan korban yang tidak sedikit.

A. Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945

Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 menetapkan bahwa pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul daerah-daerah yang bersifat istimewa. Kemudian dalam penjelasannya disebutkan bahwa "(1) oleh karena negara Indonesia itu suatu 'eenheidsstaat' maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat 'staat' juga; (2) daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula

dalam daerah yang lebih kecil; (3) daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschaappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, supaya menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang, dan (4) di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan."

Berkaitan dengan Pasal 18 UUD 1945 ada beberapa hal yang perlu kita perhatikan yang mungkin merupakan penafsiran pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang - undang Nomor 22 Tahun 1999. Prinsip pembagian daerah besar dan daerah kecil pada dasarnya agar penyelenggaraan pemerintahan menjadi efektif dan efisien, mengingat luas wilayah Republik Indonesia yang terdiri dari beribu pulau dan suku bangsa yang mempunyai karakteristik dan budaya yang berbeda.

Dalam Pasal 18 UUD 45 untuk penjelasan (1) bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan diubah ke dalam bentuk negara apa pun misal bentuk negara federal. Dengan demikian memang ditegaskan bahwa negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan dengan sistem pemerintahan presidensil.

Kemudian agar pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah menjadi efektif dan efisien maka pemerintahan daerah juga dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil yang keduanya bersifat

otonom. Dalam pembagian daerah nantinya, daerah tersebut ada yang bersifat otonom dimana daerah ini berhak untuk mengatur kelangsungan rumah tangganya dan yang bersifat administrasi. Daerah besar dan kecil yang diterjemahkan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah daerah propinsi dan kabupaten atau kotamadya sedangkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah daerah kabupaten dan desa. Dalam penjelasan ini juga disebutkan secara tegas mengenai bentuk susunan pemerintahan daerah *(...dengan bentuk susunan pemerintahannya yang ditetapkan dengan Undang-undang)*, sekaligus menjelaskan adanya kewenangan daerah dalam menjalankan asas desentralisasi.

B. Hubungan Pusat dan Daerah

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah persoalan tentang pembagian peran masing-masing daerah dalam pembangunan nasional. Sebagai negara kesatuan memang peran pusat sangat kuat dalam penentuan berbagai kebijakan dan pemerintah daerah berfungsi sebagai pelaksana penentuan kebijakan pusat. Ini sudah banyak dibuktikan dan merupakan pelaksanaan penerapan Undang-undang nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah yang sentralistis.

Pembagian wewenang memang diperlukan

apalagi dengan berkembangnya berbagai masalah yang tidak mungkin diselesaikan sendiri oleh pusat. Untuk mengatasi masalah ini kemudian pusat menyerahkan wewenang pada daerah dengan tetap memegang prinsip negara kesatuan, sehingga masalah yang dianggap vital dan mewakili kepentingan nasional tetap menjadi wewenang pusat. Kita tidak memungkiri bahwa masalah yang timbul saat ini memang sebagian besar merupakan peninggalan pemerintahan sebelumnya. Seolah-olah pemerintah ingin lepas tangan dengan masalah-masalah yang ada dengan penerapan otonomi daerah yang seluas-luasnya.

Untuk saat ini, di era reformasi ini, banyak tuntutan untuk perubahan ke tatanan yang demokratis sangat besar bahkan sampai menimbulkan berbagai insiden di berbagai daerah yang menuntut merdeka. Pengalaman masa lalu dimana kekuasaan sangat sentralistik dan otoriter menjadikan daerah tidak bisa mengembangkan potensinya dengan maksimal. Belum lagi kekayaan daerah yang mengalir ke pusat begitu besar dan yang kembali ke daerah hanya sebagian kecil saja. Hal ini yang menimbulkan gejolak yang luar biasa untuk memisahkan diri dari negara kesatuan RI dan merasa dijajah oleh bangsa sendiri terutama bagi daerah yang kaya sumber daya alamnya.

Pengalaman dan tuntutan seperti ini rupanya cukup membuka mata pemerintah kita untuk

segera meng*cover* aspirasi daerah ini dengan memberikan kewenangan yang lebih pada daerah untuk mengatur rumah tangganya. Yang perlu kita cermati bahwa kebijakan pemerintah mengenai otonomi daerah ini bukan satu-satunya jalan menuju terwujudnya demokrasi.

B.1. Undang-undang No. 5 Th. 1974

Hubungan pusat dan daerah menggambarkan tegaknya demokrasi yang kita harapkan. Kesadaran bahwa daerah memiliki budaya dan karakteristik yang berbeda harus ditegakkan. Selama orde baru yang berusaha melakukan Jawanisasi di berbagai daerah dan hal ini merupakan salah satu propaganda pemerintah yang sangat membuat tidak nyaman masyarakat yang bukan Jawa. Mana mungkin kebudayaan Aceh atau kebudayaan Madura disamakan dengan kebudayaan Jawa.

Hubungan pusat dan daerah tentunya berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam hal penyelenggaraan pemerintahannya. Kalau berbicara pembagian kekuasaan tentunya tidak lepas dari ketentuan formalnya yang dituangkan dalam Undang-undang.

Untuk Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor 5 Tahun 1974, hubungan pusat dan daerah memang dibedakan antara daerah otonom dan daerah administratif. Hal yang perlu

dijadikan pelajaran bagi kita adalah ketentuan mengenai kedudukan pemerintah daerah yang sejauh mungkin diseragamkan. Kemudian secara eksplisit terlihat bahwa hubungan yang sebenarnya adalah bahwa pemilahan kekuasaan ini hanya sebuah alat atau hanya sebuah payung untuk melindungi pola kekuasaan yang sentralistik. Hal ini dibuktikan dengan sejumlah peraturan pendukung di bawah Undang-undang yang peraturannya mendukung sistem pemerintahan sentralistik. Dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 ini juga terdapat ketentuan yang mengatur kewenangan pemerintah pusat di daerah.

Dalam pelimpahan kekuasaan pusat ke daerah menurut Undang-undang ini ada tiga prinsip. Pertama desentralisasi yang memberikan kekuasaan secara penuh kepada daerah untuk mengambil keputusan secara penuh terhadap wilayahnya. Kedua, adalah dekonsentrasi atau pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal atasnya kepada pejabat daerah. Dan ketiga adalah tugas pembantuan (*medebewind*) yaitu tugas untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Dengan ketiga prinsip pembagian kekuasaan menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 ini memang bukan otonomi yang

seluas-luasnya seperti Undang-undang sebelumnya. Meskipun ada prinsip desentralisasi kekuasaan pusat ke daerah tetapi dalam pelaksanaan Undang-undang ini, peran pemerintah pusat tetap sangat dominan. Apalagi jika dikaitkan dengan asas dekonsentrasi.

Berdasarkan asas dekonsentrasi seluruh tugas dan kegiatan pemerintahan dan pembangunan diselenggarakan di semua wilayah negara dengan prinsip alokasi yang dianggap oleh pemerintah pusat lebih penting. Hal ini dikuatkan dengan besarnya anggaran yang dialokasikan untuk melaksanakan asas dekonsentrasi mencapai sekitar 80% dari seluruh total tugas keseluruhan dan anggaran tahunan nasional. Dengan kondisi seperti ini sangat tidak berlebihan jika dikatakan kalau pemerintahan Orde Baru memang pemerintahan yang sentralistik dengan sistem kekuasaan yang cenderung otoriter.

Dengan pertimbangan politis, asas dekonsentrasi ini memang banyak digunakan daripada asas desentralisasi yang sebenarnya merupakan jantung dari pelaksanaan pemerintah daerah. Peran kanwil misalnya, menangani sendiri berbagai urusan departemen yang membawahinya di daerah, yang sebenarnya sudah menjadi wewenang daerah untuk mengaturnya. Dengan kebijakan seperti ini menjadikan penyelenggaraan pemerintahan yang sama sekali tidak menyerap aspirasi rakyat. Seluruh kebijakan penting diambil oleh pusat dengan model kebijakan yang top

down. Hal ini berdampak sangat tidak efisiensinya berbagai kebijakan dan peraturan yang mengatur berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi misalnya. Birokrasi di Indonesia sangat panjang sekali karena semua menunggu keputusan dari pusat.

Praktek kolusi banyak terjadi karena rumitnya hubungan struktural dan prosedural seperti ini. Kemudian posisi *person*nya antara pemerintah pusat dan daerah juga di internal pusat dan daerah menjadi tidak sejajar tetapi dibuat menjadi ada semacam sekat antara atas dan bawah dengan nama-nama dan istilah yang ada dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Misal dalam pasal 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 "pemerintah pusat, selanjutnya disebut pemerintah, adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta pembantu-pembantunya". Dengan menyebut pembantu-pembantunya akan menjadi berbeda dengan menyebut menteri-menteri (Dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 99).

Kemudian dengan menyebut daerah tingkat I dan daerah tingkat II juga akan berbeda dengan daerah propinsi dan daerah kabupaten. Di tingkat legislatifnya juga tidak jauh berbeda. Fungsi legislatif terutama di daerah tidak sebagai pengontrol eksekutif berkaitan dengan pertanggungjawaban pihak eksekutif. Legislatif dalam hal ini dewan, hanya bersifat memberi pertimbangan pada pihak eksekutif. Belum lagi dalam pasal 30

(d) " kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan pemerintah". Hal ini menunjukkan bahwa kekuasaan eksekutif sangat tidak terbatas.

Fungsi dewan yang (idealnya adalah wakil rakyat dan menampung semua aspirasinya) justru di bawah eksekutif. Pada pasal 30, "....dengan berprogram pada program pembangunan pemerintah hal ini membuktikan bahwa pemerintah memang tidak sungguh-sungguh dalam memberikan kewenangan pada daerah bahkan kepada dewan". Program pembangunan yang dimaksud juga pembangunan yang dilakukan oleh pusat baik di pusat sendiri maupun pusat di daerah. Kondisi legislatif di pusat juga tidak jauh berbeda dimana mereka hanya mempunyai kuasa untuk memberi pertimbangan dan kekuasaan pemerintahan sepenuhnya ada di tangan eksekutif dalam hal ini adalah presiden. Belum lagi dominasi partai pemenang yang tidak masuk akal menjadi semakin tidak sehat pemerintahan. Jika sistem pemerintahan Orde Baru memang seperti ini tidak berlebihan jika kita mengatakan kalau sistem pemerintahan orde baru ini adalah sistem pemerintahan yang diktator.

Daerah-daerah dipecah menjadi daerah tingkat I atau propinsi dan daerah tingkat II atau kabupaten, kemudian kecamatan dan desa. Apabila dipandang perlu sesuai dengan

pertumbuhan dan perkembangannya, dalam Wilayah Kabupaten dan dibentuk Kota Administratif yang pengaturannya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 72 UU No 5 Tahun 1974). Pemerintah eksekutif di daerah ini bertanggung jawab pada eksekutif di atasnya kepala desa bertanggung jawab pada kecamatan, camat bertanggung jawab pada kabupaten, bupati bertanggung jawab pada gubernur, dan gubernur bertanggung jawab pada mendagri. Untuk daerah yang statusnya istimewa kepala daerah tingkat I atau gubernur bertanggung jawab langsung pada presiden.

Model pertanggungjawaban bertingkat hanya di kalangan esekutif jika dikaitkan dengan proses pembangunan akan menjadi pembangunan yang tepusat. Pembangunan di daerah-daerah menjadi bukan kebutuhan daerah tetapi kebutuhan pusat. Pembangunan itu dilaksanakan atau tidak seharusnya tergantung kebutuhan rakyatnya, kalau rakyat tidak merasa membutuhkan maka akan sia-sia saja.

Inilah sebagian gambaran hubungan pusat dan daerah dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang pelaksanaannya adalah rezim Suharto atau dikenal dengan orde baru. Kita dapat mengambil kesimpulan bahwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 bahwa hubungan pusat dan daerah sangat sentralistik. Meskipun dengan tiga prinsip pembagian kekuasaan yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan tetapi tidak

mengurangi dominasi pusat. Pelaksanaan asas desentralisasi yang merupakan jantung dari pemerintahan daerah justru tidak terlaksana karena tertutup oleh asas dekonsentrasi yang sangat dominan dalam kebijakan pemerintah daerah.

B.2. Undang-undang No. 22 th 1999

Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 lahir pada saat dimana tuntutan pembaharuan ke tatanan yang demokratis dan menjunjung tinggi keadilan sangat menguat. Pada pidato Habibie saat pertanggungjawaban dia mengatakan bahwa pada masa pemerintahannya sangat menjunjung tinggi demokrasi dengan mencontohkan salah satu buah yang dihasilkannya yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ini memang lebih demokratis dibandingkan dengan sebelumnya. Daerah-daerah mempunyai kewenangan yang lebih dalam kebijakan rumah tangganya dibanding dengan Undang-undang sebelumnya (Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974).

Pernyataan Habibie dalam pertanggung-jawabannya sangat tidak realistis. Mana mungkin dia mengelak dari tuntutan yang begitu derasnya, kemudian perpecahan di berbagai daearah yang mengancam disintegrasi bangsa. Sangatlah tidak

realistis jika pemerintahan Habibie mengklaim bahwa Undang-undang Nomor 22 ini adalah produk yang menjunjung tinggi aspirasi masyarakat. Saya hanya ingin mengingatkan bahwa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ini bukan satu-satunya sarana untuk menjamin ditegakkannya demokrasi dan keadilan.

Pembagian peran pusat dan pemerintah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sudah cukup jelas juga disertai pembagian sumber kekayaan yang akan dikelola pusat dan dikelola daerah dimana pemerintah pusat menyebutnya dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 bisa dikatakan belum berjalan. Sebenarnya sejak tanggal ditetapkan (7 Mei 2000) Undang-undang ini mulai berlaku. Kekuatan Undaang-Undang mengikat sejak diundangkannya di dalam lembaran negara. Ini berarti bahwa sejak dimuatnya dalam lembaran negara setiap orang terikat untuk mengakui eksistensinya. Kekuatan berlakunya Undang-undang menyangkut berlakunya Undang-undang secara operasional.Tetapi hal ini belum berjalan karena memang budaya lama pemerintah kita yang masih menunggu juklak, juknis masih kental, sehingga pelaksanaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ini efektif mulai awal Tahun 2001.

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini yang

disebut pemerintahan daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah (Pasal1 (b)), pemerintah daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi (Pasal 1(d)). Daerah yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ini tidak secara tegas disebut daerah propinsi atau daerah kabupaten atau kota. Bab II, pasal 2 (1) wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam daerah propinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang bersifat otonom.

Kemudian Bab III Pasal 4 (1) dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah propinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwewenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Pasal-pasal ini menunjukkan bahwa pemerintah memang masih ragu-ragu memberlakukan otonomi di daerah kabupaten atau kota. Pada Undang-undang sebelumnya (UU No 5 Tahun 74) otonomi memang lebih dititikberatkan di daerah tingkat II atau kalau sekarang daerah kabupaten/kota tetapi realisasinya otonomi ini tidak ada dan hubungan pusat daerah pun cenderung sentralistis.

Dan pemerintahan yang baru yang mengatasnamakan pemerintahan reformasi masih terkondisikan oleh keadaan yang cukup lama

mengakar. Pada masa transisi ini memang otonomi ini diarahkan ke otonomi di kabupaten/ kota dan desa. Propinsi dan kecamatan hanya sebagai perangkat instansi pemerintah yang tidak mempunyai kewenangan sebagaimana daerah otonom. Kemudian daerah yang mempunyai otonomi adalah desa. Kepala desa bertanggung jawab kepada Badan Perwakilan Desa (atau nama lain) dan menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya pada bupati.

Masing-masing daerah yang otonom memang seharusnya mempunyai badan legislatif yang mengontrol eksekutif. Wewenang dan hak legislatif pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 memang besar dan sangat berbeda dengan UU sebelumnya (UU No 5 Tahun 1974) dimana legislatif hanya bersifat memberikan masukan pada pihak eksekutif dana ini juga berlaku di tingkat pusat. Praktis kekuasaan menjadi sangat tak terbatas di pihak eksekutif.

Kemudian pertanyaan berkembang, dengan kekuasaaan legislatif yang sangat besar bagaimanakah pertanggungjawaban legislatif dalam hal ini dewan. Idealnya memang dewan bertanggung jawab pada rakyat karena rakyat sudah mempercayakan aspirasinya pada dewan. Bagaimana sistem, model atau format dan mekanismenya, ini yang juga menjadi pertanyaan selanjutnya. Pertanggungjawaban legislatif ini memang tidak diatur dalam Undang-undang karena ini memang tidak mungkin.

Penentuan daerah otonom di wilayah kabupaten/kota dan desa menjadi dilematis saat berbagai instansi di propinsi menjadi tidak berfungsi lagi ketika otonomi daerah diberlakukan. Kondisi seperti ini sedikit banyak memicu ketegangan propinsi dan kabupatan. Di satu sisi propinsi ingin menyelamatkan instansinya, di sisi lain daerah juga ingin mengelola sendiri rumah tangganya. Kondisi yang benar (UU No 22 Tahun 1999 pasal 9 (1) kewenangan propinsi sebagai daerah otonom mencakup bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, (2) kewenangan propinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten atau kota, (3) kewenangan propinsi sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah. Pasal ini cukup jelas mengatur sampai sejauh mana kewenangan propinsi.

Dalam Undang-undang ini, daerah juga diberi kebebasan untuk berhubungan sendiri dengan pihak luar (Pasal 88 (1) "Daerah dapat mengadakan kerjasama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan luar negeri, yang diatur dengan keputusan bersama, menyangkut kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7". Kewenangan ini kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan,

peradilan, moneter dan fiskal dan agama. Pasal 7)" Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan peradilan moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lain.

Ditinjau dari segi hukum bahwa peraturan dibuat atas dasar kepentingan. Daerah dalam hal ini propinsi dan kabupaten yang mempunyai peraturan masing-masing yang berusaha melindungi kepentingannya. Tarik ulur kepentingan ini akan menjadi minimal jika pemerintah baik daerah propinsi maupun kabupaten lebih memikirkan rakyatnya bukan instansinya.

C. **Prinsip Otonomi Daerah**

Prinsip penyelenggaraan otonomi, idealnya adalah adanya partisipasi rakyat dalam setiap kebijakan pemerintah. Otonomi tidak menutup perbedaan yang pasti selalu ada. Setiap daerah mempunyai karakteristik yang berbeda. Perbedaan ini justru akan memperkaya wacana kita. Hal yang dianggap prestasi di suatu daerah belum tentu dianggap prestasi juga di daerah lain. Tidak ada kata bahwa "ini" merupakaan kelebihan daerah "ini" dan "itu" merupakan kekurangan daerah "itu". Situasi adalah kunci pokok kelebihan bisa menjadi kekurangan dan kekurangan bisa menjadi kelebihan. Ini suatu gambaran bahwa kita tidak

bisa menyamaratakan situasi dan kondisi daerah yang berbeda.

C.1 Undang-undang No. 5 Th. 1974

Prinsip otonomi yang dimaksud dalam Undang-undang nomor 5 Tahun 1974 adalah otonomi yang nyata, dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi ini dipertegas dengan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 menjadi otonomi nyata, dinamis, dan bertanggung jawab dengan titik berat pada Daerah Tingkat II. Selanjutnya dalam GBHN dipertegas dengan menambah kata serasi sehingga menjadi otonomi yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab.

Dalam penjelasan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 nyata berarti bahwa pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin Daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Serasi dalam artian harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungaan serasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah. Bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu

melancarkan pembangunan di seluruh pelosok negara.

Prinsip di atas dibuat seolah mengada-ada peraturan yang seharusnya tidak usah diatur. Serasi dengan pembinaan politk, politik siapa, politik yang mana? Kalau serasi dengan politik dalam artian sesuai dengan politik pemerintah pusat atau politik status quo, apakah ini tujuan dari serasi. Kemudian serasi yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah. Pada pelaksanaan pembangunan masa orde baru pelaksanaan pembangunan kalau dikatakan pembangunan Daerah sangat samar dengan pembangunan Pusat di Daerah. Timbul pertanyaan lagi, apakah maksud serasi ini ditafsirkan Pusat sebagai serasi dengan pembangunan Pusat di daerah dengan asas dekonsentrasinya?

Otonomi yang bertanggungjawab dalam arti bahwa otonomi berjalan sesuai dengan tujuannya, dimana tujuannya disebutkan adalah melancarkan pembangunan di seluruh pelosok negara. Pertanyaannya tetap sama yaitu pembangunan siapa? Kalau pembangunan dari pusat sama saja bukan otonomi. Paradigma otonomi sendiri tidak tersentuh yaitu partisipasi rakyat secara penuh.

Jadi, prinsip-prinsip tadi hanyalah peraturan yang mengada-ada. Prinsip otonomi sendiri ditafsirkan oleh pemerintah pusat bahwa kepentingan pusat harus didahulukan dan daerah akan mengikuti perintah pusat.

Banyak sekali penafsiran prinsip pelaksanaan otonomi yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggungjawab. Pada masa ini pemerintah selalu menjejali rakyat dengan selalu mengedepankan kewajiban daripada hak. Hal ini menjadikan semakin kaburnya kewajiban pemerintah pada rakyatnya. Kata bertanggung- jawab pun diarahkan agar selalu mengedepankan kepentingan negara yang ditafsirkan sepihak oleh pemerintah sebagai kepentingan pusat. Pada Pasal 30 (d) Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan pemerintah. Bahkan sampai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selaku wakil rakyat juga mempunyai keterikatan pada pusat ynag mengakibatkan dewan akhirnya bertanggungjawab bukan pada rakyatnya tetapi justru bertanggungjawab pada pusat.

Penekanan dalam hal kewajiban menyebabkan lembaga-lembaga yang dibentuk pada masa pemerintahan orde baru menjadi mengabdi pada pusat. Semangat pembangunan di daerah digalakkan demi kepentingan pusat.

Dalam Penjelasan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1973 tentang GBHN, telah digariskan prinsip-prinsip pokok tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah sebagai berikut: " Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara, dan dalam membina

kestabilan politik serta kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi". Otonomi yang semula dikatakan seluas-luasnya diganti dengan otonomi yang bertanggungjawab. Begitu khawatirnya orde baru menafsirkan seluas-luasnya kemudian diubah menjadi otonomi yang bertanggungjawab. Pemerintah sendiri menafsirkan bertanggungjawab sebagai sebuah prioritas bagi pusat dalam setiap kebijakan. Sebenarnya otonomi yang seluas-luasnya sendiri sudah dibingkai dengan konsekuensi dan tanggung jawab. Pengertian otonomi sendiri ditafsirkan dalam berbagai pengertian sesuai dengan paradigma yang diciptakan. Otonomi versi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah hak, wewenang (daerah) dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perudang-undangan yang berlaku.

C.2. Undang-undang No. 22 Th. 1999

Dalam arti materiil dimana Undang-undang sebagai sumber hukum merupakan keputusan atau ketetapan penguasa, yang dilihat dari isinya disebut Undang-undang dan mengikat orang

secara umum. Dalam arti formil ialah keputusan penguasa yang dilihat dari bentuk dan cara terjadinya merupakan hukum positif yang isinya timbul dari kesadaran rakyat disebut Undang-undang (Mengenal Hukum, Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo, SH).

Ditinjau dari arti formil bahwa Undang-undang merupakan keputusan penguasa dan ditinjau dari cara terjadinya, maka Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ini merupakan produk penguasa transisi. Pemerintahan Habibie ditinjau dari segi legalitasnya adalah pemerintahan yang sah. Tetapi dari segi legitimasinya masih perlu dipertanyakan. Makna dari arti formil bahwa Undang-undang isinya timbul dari kesadaran rakyat. Pertanyaan berkembang apakah Undang-undang ini sudah sesuai dengan kaidah hukum yang isinya timbul dari kesadaran rakyat? Saya rasa tidak perlu menjawab pertanyaan ini.

Prinsip Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah adanya partisipasi masyarakat. Otonomi daerah versi Undang-undang ini adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-an. Pengertian otonomi dalam Undang-undang ini selangkah lebih maju dengan menekankan pentingnya aspirasi masyarakat.

Prinsip peran serta masyarakat ini tetap harus dikritisi apakah ini sebuah peluang ataupun

sebagai bentuk kebijakan yang hanya di atas kertas saja. Misalnya dalam pembuatan Perda mengenai Otonomi Daerah ini. Dalam penyusunannya justru mengkonsultasikan ke Pusat. Padahal Perda dibuat untuk kepentingan Daerah bukan Pusat, jika pusat memberikan pertimbangan mungkin bagus tetapi belum tentu demikian jika diterapkan di daerah. Yang mengetahui apa yang terbaik bagi daerah adalah rakyat daerah setempat. Lebih baik jika dewan, selaku legislatif yang menyusun perda tersebut, maupun eksekutif mengkonsultasikan dengan rakyatnya mengenai peraturan atau kebijakan yang diambil. Jika kondisi sudah tercipta demikian barulah penyelenggaraan otonomi daerah ini benar-benar berjalan dengan paradigma partisipasi rakyat.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ini juga cukup menghalalkan perbedaan. Kita tahu bangsa Indonesia merupakan bangsa yang majemuk. Baik dari segi budaya, agama, bahasa, karakteristik wilayah yang tidak mungkin disamaratakan. Bab III Pasal 5 (1) "daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah". Dalam penjelasan Undang-undang ini juga disebutkan bahwa otonomi tidak lepas dari prinsip memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Dalam Penjelasan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 (d) Sesuai dengan Ketetapan MPR -RI Nomor XV/MPR/1998 bahwa penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Di samping itu penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Kemudian dalam penjelasan pula bahwa hal yang mendasar dalam Undang-undang ini adalah untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa daan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, Undang-undang ini menempatkan Otonomi Daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Prinsip bertanggungjawab diharapkan ditempatkan pada posisi yang semestinya. Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi ini adalah peningkatan pelayanan pemerintah daerah pada rakyatnya. Jadi persepsi dari pemerintah bahwa dia adalah *leader* dari pembangunan sehingga masyarakat harus tunduk harus diubah. Bahwa pemerintah adalah pelayan masyarakat. Dari pihak

masyarakat sendiri juga harus diubah pandangan bahwa masyarakat bisa menuntut peningkatan kualitas pelayanan pada pemerintah karena selama ini masyarakat masih takut-takut untuk menegur pemerintah.

Saya ingin mencontohkan kualitas pelayanan birokrasi kita. Birokrasi selama ini cenderung panjang yang mengakibatkan banyak terjadinya praktek kolusi. Pelayanannya pun tidak bagus dan tidak memuaskan masyarakat selaku pengguna jasa. Aparat birokrasi masih menganggap bahwa dialah majikannya sehingga dia bisa semaunya dan masyarakat adalah pelayan yang harus mengikuti majikannya. Prinsip seperti ini seharusnya diubah, karena memang salah dan bukan karena perubahan Undang-undang semata. Prinsip seperti ini sampai kapan pun dan dimana pun adalah salah. Di pihak masyarakat sendiri juga harus diubah, kita bisa menuntut jika memang kualitas pelayanan birokrasi tidak memuaskan.

Prinsip lain yang juga penting yaitu peran legislatif. Dalam penjelasan (i), (6) "pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah". Peran legislatif saat ini lebih terlihat dibanding sebelumnya. Legislatif terutama anggota dewan yang sudah dipercaya rakyatnya mempunyai tanggung jawab sampai sejauh mana mereka bisa menampung dan

merealisasikan aspirasi rakyat.

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan pada Gubernur sebagai wakil Pemerintah (penjelasan (i) (7)).Demikian juga dengan kecamatan yang statusnya sebagai perangkat pemerintah di bawah propinsi.

D. Desa

Daerah otonom yang terbanyak dan sangat dekat dengan istilah rakyat yaitu desa. Desa identik dengan petani dan pertanian. Orang yang merasa dirinya adalah cendikiawan menganggap bahwa desa identik dengan kebodohan dan orang yang merasa kaya menganggap desa identik dengan kemiskinan. Berbagai predikat bagi desa yang sangat tidak menguntungkan menjadikan desa sebagai orang asing di tanahnya sendiri. Warga yang ada di desa selama ini diprovokasi bahwa dirinya adalah rakyat yang bodoh, rakyat yang miskin, sehingga membutuhkan banyak bantuan. Opini-opini semacam ini tentu tidak menguntungkan rakyat desa.

D.1. Undang-undang No. 5 Th. 1979

Pengertian desa menurut Undang-undang

Nomor 5 Tahun 1979 Pasal 1 butir a,"yang dimaksud dengan desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Pengertian desa yang dibuat sebagai institusi terendah, lebih menjadikan desa semakin terjajah oleh institusi di atasnya. Pertanggungjawaban kepala desa selaku eksekutif di tingkat desa, kepada institusi di atasnya yaitu camat selaku eksekutif di tingkat kecamatan. Desa yang dalam Undang-undang ini berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, seharusnya desa cukup mempunyai otonom meskipun sangat terbatas. Dengan model pertanggungjawaban pada atasan maka membudayalah sifat ABS (Asal Bapak Senang).

Dalam pemerintahan desa ini juga ada lembaga yang bertugas mengontrol pemerintahan desa yaitu Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Hanya saja kontrol yang diharapkan tidak akan terwujud karena ketua dari Lembaga Musyawarah Desa ini adalah Kepala Desa sendiri.

Masa jabatan kepala desa sendiri cukup lama yaitu 8 tahun untuk kemudian dapat dipilih kembali untuk 1 kali masa jabatan, Pasal 7 "Masa jabatan kepala desa 8 tahun terhitung sejak

tanggal pelantikan dan dapat diangkat kembali untuk 1 kali masa jabatan. Masa jabatan yang cukup lama yang dikhawatirkan menimbulkan penyimpangan-penyimpangan, dimana tidak ada lembaga yang efek tif mengontrol kepala desa.

Pemerintahan desa selama ini memang seolah-olah disamaratakan dengan desa-desa di Jawa. Penyeragaman ini menjadikan tidak maksimalnya fungsi pemerintahan desa khususnya di luar Jawa. Kalau di Jawa posisi Kepala Desa sebagai kepala eksekutif sangat diminati yang kaitannya mungkin dengan salah satu imbalannya yaitu tanah bengkok. Hal ini tidak berlaku bagi daerah di luar Jawa yang daerahnya masih sangat luas. Jabatan kepala desa sebagai pimpinan eksekutif tidaklah menarik bagi masyarakatnya. Ini salah satu bukti ketidak-pedulian pemerintah dengan keberagaman Wilayah Republik Indonesia dengan budayanya masing-masing.

D.2. Undang-undang No. 22 th. 1999

Pengertian desa menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 199 Pasal 1 adalah, "Yang disebut dengan desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dana mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten".

Pengakuan adat setempat menimbulkan pertanyaan, berarti ada adat setempat yang tidak diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional.

Desa disebutkan merupakan wilayah hukum berdasar adat-istiadat setempat dan merupakan bagian kabupaten. Berarti tidak mempunyai hubungan langsung sehingga tidak ada wakil pemerintah pusat di daerah.

Dalam Undang-undang ini seperti disebutkan di atas bahwa otonomi daerah dan di desa pada prinsipnya sama yaitu partisipasi masyarakat. Seperti dalam penjelasan mengenai Pemerintahan Desa, landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Keanekaragaman sebagai salah satu kekayaan bangsa seharusnya dijaga dengan tidak menyamaratakan. Keanekaragaman bisa berarti aneka budaya, aneka bahasa, aneka kondisi geografis, dan lain-lain. Mengakui keanekaragaman sebagai landasan berarti memberikan kewenangan dengan mempertimbangkan hak dan kewajiban secara proporsional. Saat ini desa mempunyai kewenangan-kewenangan antara lain kewenangan yang sudah ada berdasarkan asal-usul Desa, (Pasal 99, (1)). Asal-usul tiap desa cenderung berbeda antara desa yang satu dengan desa yang lain. Pengakuan Undang-undang atas keanekaragaman terutama keanekaragaman asal-usul ini diharapkan menjadi

salah satu pintu bagi jalannya demokrasi di desa.

Landasan selanjutnya adalah pemberdayaan masyarakat. Masyarakat desa selama ini memang lebih banyak "diperdayai" daripada diberdayakan. Pematian aspirasi yang dilakukan orde baru harus dihidupkan, diberdayakan. Ini bukan pekerjaan mudah. Masyarakat desa sudah terkondisikan sebagai masyarakaat yang tidak mandiri yang selalu membutuhkan bantuan pemerintah pusat. Imbas dari pemberian dana-dana IDT, JPS dan lain sebagainya menjadikan desa selalu mengharapkan bantuan tersebut.

Pemberdayaan desa bisa dimulai dengan pemulihan kepercayaan diri warga desa. Dengan pemberdayaan desa diharapkan desa mempunyai daya tawar dan posisi yang sama dengan institusi lain baik yang mempunyai otonomi maupun yang tidak. Pemberdayaan desa juga tidak lepas dari keinginan untuk maju dan kepedulian dari warga desa sendiri terhadap desanya.

Untuk mewujudkan tegaknya demokrasi di desa dibentuk Badan Perwakilan Desa. Dalam Pasal 104, " Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai fungsi mengayomi adat-istiadat, membuat Peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Desa". Jadi Badan Perwakilan Desa ini merupakan legislatif di tingkat desa. Kepala desa selaku eksekutif bertanggung jawab kepada Badan Perwakilan Desa.

Keanggotaan Badan Perwakilan Desa sendiri merupakan tokoh-tokoh yang dipercaya masyarakat dan dipilih melalui proses seperti pemilihan umum. Peraturan mengenai Desa ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman umum yang ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan Undang-undang ini.

E. Penutup

Adanya Undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah dan Desa bukan satu-satunya jalan mewujudkan demokrasi dan keadilan. Undang-undang hanyalah salah satu produk hukum yang dibuat manusia. Hukum dibuat untuk melindungi kepentingan-kepentingan bagi "si pembuat". Peraturan dibuat berjenjang dengan aturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya.

Jangan sampai terjadi tarik ulur antara peraturan-peraturan yang kaitannya dengan tarik ulur kepentingan pemerintah pusat dan daerah, karena rakyat jugalah yang menjadi korban kepentingan.

Otonomi harus dimaknai sebagai salah satu jalan bukan satu-satunya jalan ke arah demokrasi. Bukan tidak mungkin otonomi ini menimbulkan masalah baru yang sama dengan masalah lama hanya lingkupnya di daerah.

Partisipasi rakyat sebagai pondasi tegaknya

demokrasi memang seharusnya ada, tanpa diatur dalam Undang-undang pun partisipasi rakyat seharusnya ada. Penegakan partisipasi ini yang masih menjadi kendala karena memang belum membudaya bagi rakyat Indonesia terutama di kalangan aparat pemerintah. Mereka belum rela meninggalkan baju lamanya dimana mereka adalah penguasa yang bebas menentukan kehendaknya. Perjuangan penegakan demokrasai dan keadilan tidak akan berhenti, meskipun nantinya akan ada peraturan lagi yang dianggap lebih aspirati dibanding peraturan saat ini.

DINAMIKA PERKEMBANGAN POLITIK DESA

SIASAT NEGARA ATAS KEKUATAN ARUS BAWAH

Dalam sejarah perkembangan politik desa[1] selalu berada pada *subordinat* kekuasaan dan kekuatan yang berada di luar desa. Apa yang terjadi dengan desa sejak jaman kolonialisme sampai sekarang sesungguhnya menunjuk pada kenyataan situasi dimana rakyat sebagai pemegang kedaulatan selalu berada dibawah kontrol negara, supaya pemerintah terhindar dari perlawanan atas hegemoni politik yang sedang dijalankan. Hal ini terjadi karena desa secara riil memegang peranan penting atas kondisi ekonomi politik nasional[2].

Dinamika politik desa pada masa kolonial digambarkan oleh Burger (1960) dalam situasi dimana rakyat desa menjadi tempat bagi eksploitasi ekonomi politik kolonial yang terjadi melalui kekuatan senjata untuk memenuhi kebutuhan bangsa penjajah[3]. Kondisi sosial ekonomi petani sekarang sesungguhnya belum beranjak dari posisi yang sama ketika satu abad yang lalu. Fakta yang berjalan di mayoritas rakyat desa sekarang ini adalah *pertama*, situasi yang berkembang di desa adalah satu kondisi dimana masyarakatnya hidup dalam gelimang penderitaan akibat eksploitasi ekonomi yang dilakukan oleh kekuatan supra desa[4].

Kedua, realitas ekonomi di desa yang tersebut mencoba dijawab oleh banyak pihak dengan melakukan bantuan ekonomi terhadap petani. Hal ini tentu bukan sesuatu yang keliru untuk menjawab persoalan yang berkembang di desa, tetapi apa yang dijalankan tersebut telah memberi "candu" kepada rakyat desa yang gilirannya memperlemah posisi tawar (*bargaining posision*) rakyat desa terhadap kekuatan eksploitasi, dan sekaligus menyederhanakan persoalan yang ada di desa. Bukan saja pendekatan ini telah membuat situasi rakyat tergantung pada pihak luar, tetapi juga menutup realitas penindasan rakyat atas sumber masalah yang sesungguhnya terjadi di desa.

Ketiga, dengan bentuk pendekatan yang ekonomistik, sesungguhnya menempatkan desa

hanya sebagai komoditas ekonomi - terutama pangan - untuk mencukupi kebutuhan masyarakat desa, dengan demikian sesungguhnya petani telah dijadikan hanya mesin produksi pangan. Lebih jauh dari itu supaya produksi berjalan sempurna maka harus dijalankan kontrol yang ketat. Oleh karena itu sesungguhnya apa yang dijalankan di desa bukan untuk mengangkat tingkat derajat rakyat tani, tetapi semata-mata untuk menjaga produksi pangan terus berjalan[5].

Keempat, sejalan dengan situasi di atas, maka upaya mensubordinasi kekuatan politik desa menjadi alasan yang kuat mengapa desa selalu dijalankan dengan mesin represif oleh negara.

A. Perkembangan Peraturan Desa; Dari Eksploitasi Menuju Mobilisasi

Peraturan mengenai desa mengalami pasang surut, sejalan dengan tingkat kepentingan politik kekuasaan yang sedang berjalan. Dari masa Kolonialisme sampai dengan periode sekarang (otonomi daerah), aturan-aturan tentang desa mengalami pasang surut yang signifikan Apa yang dijalankan oleh kolonialisme selama tiga setengah abad dengan segala kepentingan ekonominya telah menempatkan rakyat desa dalam posisi sebagai pihak yang selalu menyandang penderitaan. Demikian juga pada pasca revolusi fisik, rakyat desa selalu diberi beban utama

penyedia logistik perang. Peranan masyarakat desa dalam revolusi fisik pun juga bukan semata-mata hanya menyediakan ransum makanan, tetapi lebih dari itu harus setiap saat dimobilisasi untuk berperang melawan tentara kolonial. Hal ini belum lagi bahaya *swepping* yang dilakukan tentara kolonial ke desa-desa untuk mencari gerilyawan atau aktivis pergerakan kemerdekaan.

Apa yang terjadi pada pasca revolusi fisik (tahun 1950 –1966) di desa ditandai dengan menguatnya arus politik nasional sampai ke level bawah, tidak terkecuali desa yang ditandai dengan aktifitas politik partai. Berbagai aktifitas politik berjalan dan mewarnai kehidupan rakyat desa. Dimulai dengan keluarnya UUPA 1960 yang diikuti pembentukan panitia *land reform* di tingkat lokal, pembentukan DPR GR ditingkat desa, sampai dengan aktifitas politik partai di desa menandai bangkitnya fenomena politik baru di desa[6].

Aktifitas politik yang meningkat sejalan dengan liberalisasi politik rezim yang memimpin pada saat itu, telah menjadikan rezim yang menggantikannya kemudian berasumsi bahwa sumber kekacauan waktu itu adalah akibat kegiatan partai politik yang dijalankan sampai ke desa. Untuk itulah rezim Orba berusaha menciptakan satu pengendalian baru lewat berbagai perangkat aturan yang menempatkan rakyat desa dalam posisi yang tidak mempunyai daya tawarnya. Jalan ini ditempuh untuk memuluskan agenda pembangunan nasional.

B.1. Desa Pada Masa Kolonial

Perjalanan peraturan desa pada masa kolonial sesungguhnya tidak bisa dilepaskan dari tarikan kepentingan penjajah atas sumber daya alam Hindia Belanda pada waktu itu, sehingga kebijakan yang dikeluarkan adalah untuk mendukung praktek kolonialisme[7].

Gambaran tentang desa pada masa kolonialisme terekam jelas oleh Burger (1960)[8]. Apa yang digambarkan Burger pada tahun 1800 tentang eksploitasi kekuasaan atas rakyat, telah menjadikan rakyat desa sebagai sumber untuk mendapatkan kemuliaan dan kehormatan penguasa feodal dan penjajah, sehingga yang ada adalah kemiskinan dan ketidakberdayaan rakyat atas mesin kekuasaan yang menindas. Tanah-tanah petani menjadi hak tanam dan hak pakai, yang hak tersebut sangat tergantung pada senang tidaknya penguasa atas petani tersebut[9]. Dengan memberikan tekanan melalui pajak sehingga petani tidak mampu membayarnya, dengan demikian kepemilikan tanah akan dengan mudah berpindah ke tangan raja. Hal ini terutama terjadi di daerah Jawa Tengah. Dalam banyak hal, raja serta kepala feodal itu menguasai tanah rakyat seakan-akan itu adalah haknya. Situasi ini terus berkembang sampai dengan Daendels berkuasa atas Hindia Belanda (1808-1811). Daendels adalah seorang pemuja Napoleon dengan segala pendapatnya mengenai pemerintahan sentral dan

kuat, dan tentang administrasi negara. Maka tidak heran kalau dalam masa pemerintahan Daendels kekuasaan berjalan sentralistik. Para pegawai diberi gaji dan melarang menerima pemberian serta berdagang. Walaupun ada kebijakan baru mengenai rakyat desa[10], tetapi kerja rodi untuk membuat jalan-jalan utama telah melahirkan penderitaan yang luar biasa[11].

Raffles pada tahun 1811-1816 telah mengambil kebijakan baru atas kekuasaannya di Hindia Belanda, kebijakan ini adalah :

1. Menghapuskan segala penjarahan paksa hasil-hasil tanah dengan harga-harga yang tidak pantas, dan penghapusan semua rodi, dengan memberikan kebebasan penuh dalam penanaman dan perdagangan.
2. Pengawasan tertinggi dan langsung dilakukan oleh pemerintah atas tanah dengan menarik pendapatan dan sewanya tanpa perantaraan bupati, yang pekerjaan selanjutnya akan terbatas pada pekerjaan umum.
3. Menyewakan tanah-tanah yang diawasi pemerintah secara langsung itu dalam persil besar dan kecil, menurut keadaan setempat, berdasarkan tempat untuk waktu yang terbatas.

Apa yang dijalankan oleh Raffles ini adalah, mengganti tanam paksa dengan sistem sewa yang ditangani langsung oleh pemerintah kolonial. Oleh karena itu Raffles memindahkan kekuasaan feodal raja-raja Jawa kepada orang-orang Eropa,

karena menganggap kehadiran kaum feodal (Bupati) dalam banyak hal telah menghadirkan kesukaran, terutama administrasi. Hal ini menjadi pertanda sebagai pemindahan eksploitasi dari penguasa lokal ke penguasa Eropa.[12]

Situasi yang demikian tidak banyak berubah pada tahun-tahun sesudah kekuasaan Raffles. hanya polanya saja yang berbeda dari penguasa yang satu kepada penguasa yang lain. Kebijakan paling signifikan yang dikeluarkan pemerintah kolonial adalah *Indische Staatsregeling* yang berlaku mulai tahun 1854, yang aturan tentang desa berada pada pasal 128[13]. Tetapi kebijakan ini tidak juga memberi makna bagi partisipasi. Walaupun rakyat bumiputra diberi hak untuk menentukan pilihan atas perangkat desa, tetapi harus juga mendapat persetujuan dari pemerintah kolonial. Selain itu beradaan perangkat desa hanya sebagai alat kontrol untuk menjalankan mesin kolonialisme, baik tanam paksa ataupun pajak.

Jepang dengan segala bentuk propaganda-nya telah meletakkan desa tidak berbeda dengan penguasa sebelumnya. Keberadaan pemerintah-an desa tidak lebih hanya sebagai alat pengawas-an terhadap aktifitas ekonomi politik desa, dan sekaligus alat untuk memobilisasi kepentingan Jepang dalam perang Asia Timur Raya[14]. Desa dapat dikatakan sebagai basis mobilisasi - baik mobilisasi tenaga kerja, logistik ataupun perem-puan - khususnya untuk keperluan memuaskan napsu seksual bala tentara Jepang.

B.2. Desa Pra Orde Baru

Peraturan pertama tentang kedudukan daerah pasca kolonialisme adalah UU No. 1 tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (KND). Peraturan ini memberikan landasan yuridis atas situasi darurat pada waktu itu untuk memberikan ruang bagi rakyat untuk terlibat dan menentukan berbagai hal melalui KND yang kemudian akan berubah menjadi legislatif daerah (pasal 2). Keluarnya UU ini tentu tidak akan memberi makna banyak terhadap perbaikan kehidupan politik desa, terutama dalam memberikan tempat untuk berpartisipasi sebagai bukti kedaulatan rakyat seperti apa yang diamanatkan UUD 1945, karena semua sumber daya dan perhatian dicurahkan untuk mempertahankan kemerdekaan.

Tetapi apa yang berjalan di banyak tempat desa-desa di Indonesia mulai telah bangkit keinginan rakyatnya untuk melibatkan diri dalam pengambilan keputusan di wilayahnya. Di Daerah Istimewa Yogyakarta misalnya, muncul Maklumat no. 7 Tahun 1945 tentang pembentukan DPR Kelurahan dari Sri Sultan HB IX, Sri Paku Alam VIII dan Moh. Saleh (KNI DIY)[15]. Sementara itu di berbagai wilayah Indonesia sejalan dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden tanggal 3 Nopember 1945 tentang pembentukan partai politik, telah juga muncul partai politik baru sebagai kekuatan diplomasi, walaupun kemudian men-

dapat banyak tantangan, tetapi geliat politik mulai tumbuh di kalangan rakyat untuk tidak mendiamkan berbagai proses berjalan begitu saja tanpa pengawasan.

Undang-undang yang mengatur secara khusus tentang pemerintahan lokal pasca kolonial adalah UU No. 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Klausul tentang desa secara khusus diatur dalam pasal 18 (2) dan pasal 27. Sedikitnya pasal yang mengatur tentang desa pada waktu itu disebabkan, keberadaan kekuasaan di desa masih dipengaruhi sistem feodalime (untuk di Jawa) dan adat (Luar Jawa) sehingga negara memandang kurang perlu untuk memberikan aturan terlalu banyak. *Kedua*, revolusi yang sedang berjalan pada waktu itu telah mengalihkan perhatian pemerintah pada upaya mengusi penjajah daripada konsolidasi kekuasaan. *Ketiga*, banyak desa secara administratif dan kewilayahan dipandang belum cukup mampu untuk menjalankan kekuasaannya, untuk itu perlu untuk dilakukan penggabungan-penggabungan (pasal 27)[16].

Dua Undang-undang tentang pemerintahan daerah pun tidak memuat klausul tentang desa. Hal ini disebabkan karena desa dianggap sebagai wilayah otonom yang harus dihormati dinamika politiknya, sementara itu banyak desa-desa - terutama diluar Jawa - yang masih kuat adat istiadatnya sehingga aturan-aturan tentang desa tidak banyak memberi makna karena hetero-

genitas dan ketaatan terhadap konvensi adatnya.

B.3. Desa Masa Orde Baru; Siasat Kendali Negara[17]

Apa yang dijalankan oleh rezim Orde Baru (OB) pada awal kekuasaannya berangkat dari situasi politik rezim yang sebelumnya berkuasa dan potensi politik yang dimiliki desa. Pada masa awal berdirinya pemerintahannya, OB berusaha menjalankan mesin kekuasaan dengan pendekatan yang berbeda dari Orde Lama. Bangunan kekuasaan yang baru berdiri berusaha menjalankan mesin modernisasi melalui apa yang disebut dengan pembangunan. Pembangunan dianggap penting untuk mengangkat martabat rakyat dengan jalan melakukan berbagai perubahan di bidang ekonomi dan budaya melalui produktifitas yang maksimal. Sehingga apa yang disebut dengan pembangunan, bukan semata-mata pada banyak sedikitnya bangunan yang berdiri, tetapi juga mentalitas masyarakat, termasuk mentalitas politiknya.

Sumber dari krisis ekonomi pada tahun 1966 oleh rezim yang baru disebabkan karena berbagai hal : *pertama* adalah keterbelakangan rakyat akibat pengetahuan yang rendah. tradisionalisme dianggap menjadi sumber persoalan utama mengapa kemiskinan hinggap di sebagian besar rakyat petani di pedesaan. Keterbelakangan

ekonomi desa bersumber dari cara budidaya petani yang rendah dan primitif, dalam menjalankan produksinya. Untuk itu perubahan harus dilakukan dengan memodernisir perilaku agraris tersebut dengan memberikan teknologi baru melatih sampai dengan memberikan modal kepada petani sehingga sistem pertanian yang subsisten yang selama ini dijalankan oleh petani harus digantikan dengan model pertanian yang memperhitungkan rugi laba (komersial).

Perjalanan kebijakan ini tentu bukan akan berdiri sendiri, diperlukan berbagai instrumen tambahan agar kemiskinan dan krisis pangan tidak terulang lagi, salah satunya adalah mengendalikan pasaran hasil pertanian. Apa yang dijalankan oleh OB dalam kebijakannya di bidang pertanian berangkat dari gejolak politik yang dipicu oleh krisis pangan pada tahun 1966 dengan langkanya bahan pangan akibat produksi yang macet[18]. Untuk itu rezim ini menganggap penting restrukturisasi kebijakan mengenai desa, supaya kelangsungan pangan nasional terjamin, dengan begitu dapat segera dilakukan konsolidasi politik untuk meletakkan kaki kekuasaan agar semakin kokoh sampai di level terbawah.

Ada dua strategi utama yang dijalankan oleh OB untuk menjalankan sekaligus menjaga mesin kekuasaan, di tingkat makro dengan menjalankan pengendalian politik atas kekuatan lokal, sedangkan di tingkat mikro dengan rekontruksi kelembagaan lokal (desa).

B.3.1. Kebijakan makro

Situasi untuk menjamin kelangsungan pangan nasional tentu membutuhkan banyak segi yang harus diupayakan pemerintah agar produksi terus berlanjut. Modernisasi yang dilakukan sudah barang tentu membutuhkan biaya yang tidak sedikit. *Cost* yang dikeluarkan untuk melakukan upaya-upaya perbaikan atas kultur tradisional petani dan mengintroduksi teknologi pertanian memaksa pemerintah untuk menyediakan dana yang tidak sedikit. Satu-satunya sumber dana yang tersedia dan didapat dengan mudah adalah hutang luar negeri. Maka dari itulah kebijakan hutang dijalankan sebagai cara pintas supaya stabilitas politik dengan terjaminnya stabilitas pangan dapat berlangsung.

Kebijakan baru tersebut bukan tanpa resiko. Syarat-syarat politik dan sekaligus ekonomi yang ditentukan oleh negara penghutang diikuti oleh pemerintah dengan tidak memperhitungkan untuk ruginya, terutama dalam jangka panjang. Membanjirnya hasil industri hulu pertanian dari Eropa ke desa-desa di Indonesia adalah salah satu dari sekian syarat yang harus dipenuhi. Untuk itu keran ketergantungan sesunguhnya telah dibuka oleh rezim tersebut pada awal pemerintah-annya[19].

Tuntutan untuk segera menyediakan kecukupan pangan di kota tentu bukan hal yang mudah dan dapat segera dilakukan dalam waktu

yang singkat. Merubah kultur petani dari pola subsisten ke komersial dengan menjalankan berbagai kebijakan yang telah digariskan oleh pemerintah, bukan satu hal yang mudah dan dapat dikerjakan dalam waktu yang singkat. Tetapi tuntutan tersedianya pangan mutlak harus segera dipenuhi. Selain itu situasi Orde Lama, dimana desa menjadi arena pertarungan politik antara para partisipan politik, menjadikan Orba menjalankan politik pengendalian dan pengawasan dengan menghadirkan militer (AD) dan melakukan pelarangan aktifitas politik sampai ke tingkat desa[20]. Kegiatan politik di desa diberangus dan rakyat desa dimobilisir hanya untuk aktifitas tunggal yaitu bertani.

Politik perijinan diberlakukan melalui Tripika[21]. Segala bentuk protes dan kegiatan politik massa dibatasi. Organisasi massa di desa dibubarkan dan dilarang sampai dengan memfusikan berbagai kekuatan politik hanya menjadi tiga. Walaupun kebijakan ini mampu memacu pertumbuhan produksi beras sampai tahun 1988, tetapi di sisi lain petani di desa telah dijadikan alat oleh penguasa untuk menjaga dan menopang kelangsungan kekuasaannya dengan menempatkan petani hanya sebagai produsen bahan pangan, sementara kesejahteraan dan hak-hak politiknya diabaikan.

Watak pembangunan yang demikian tentu saja telah mengakibatkan berbagai *bisul* politik, ekonomi, bahkan budaya. Lunturnya lembaga-

lembaga adat, menguatnya mitos ekonomi dan anti politik, ketergantungan, sampai situasi dimana rakyat tidak menyadari hak kedaulatannya sebagai pemegang kuasa, adalah bukti dimana mesin politik OB telah bekerja secara efektif untuk memposisikan rakyat sebagai alas kaki kepentingan rezim.

B.3.1. Level Mikro: UUPD No.5/1979

Kebijakan mengenai desa secara khusus diatur oleh pemerintah OB dalam UU No. 5 Tahun 1979 atau biasa dikenal dengan Undang-undang Pemerintahan Desa (UUPD). Hal ini berdasarkan pada satu kenyataan bahwa desa *pertama*, merupakan sumber dari bahan pangan yang memegang kendali penting untuk menjaga stabilitas politik. Untuk itulah dinamika politik desa akan sangat berpengaruh terhadap kelangsungan produksi pangan nasional. *Kedua*, paralel dengan hal tersebut, desa merupakan tempat tinggal – bermukim—sebagian besar penduduk Indonesia, dengan begitu legitimasi politik pemerintah akan sangat ditentukan oleh dinamika politik desa. Harapannya dengan semakin sedikitnya protes rakyat desa terhadap kebijakan negara, berarti dukungan sekaligus keamanan kekuasaan terjamin. Oleh karena itu melakukan rekonsolidasi politik desa dengan melumpuhkan semua kekuatan desa –termasuk sistem pemerintahannya– merupakan pintu masuk kekuasaan untuk

menjalankan mesin politik yang lain karena dengan demikian posisi politiknya tidak terusik.

Dasar pertimbangan dikeluarkannya UU No. 5 Tahun 1979 (UUPD) adalah (1) UU sebelumnya yang berlaku dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi nasional. (2) Indonesia yang berbeda adat istiadatnya, akan diseragamkan karena sesuai dengan sifat NKRI, sehingga akan terjamin efektifitas kekuasaan yang sama diseluruh wilayah RI. (3) Dipandang perlu untuk memberikan pedoman pelaksanaan pemerintah desa yang baru, terutama susunan pemerintahannya[22].

Apa yang menjadi bahan pertimbangan penyusunan UUPD telah menyimpan sejumlah persoalan. *Pertama*, mengatur desa secara khusus berarti telah menghilangkan makna kehadiran desa itu sendiri. Desa secara historis dan sosiologis sudah terbentuk sejak jaman dahulu sebagai kebutuhan manusia untuk membangun solidaritas kelompok. Kelahiran desa lebih didasarkan pada fakta bahwa manusia sebagai makhluk sosial yang membutuhkan ikatan-ikatan budaya untuk berinteraksi antara satu dengan yang lain. Untuk itulah kelahiran desa dibidani oleh kenyataan sosial dari pada kenyataan politik. Oleh karena itu wajar kalau desa lebih dahulu terbentuk dari pada negara itu sendiri dimana negara terbentuk karena proses komitmen politik[23]. Hal ini berbeda dengan pemerintah daerah dari Propinsi, Kabupaten ataupun Kecamatan yang realitas pembentukannya lebih didasarkan pada kebutuhan politik untuk

menjalankan fungsi kontrol dan kekuasaan atas program negara. Untuk itu mengatur desa secara khusus bukan hanya mengingkari tentang makna dan hakekat desa, tetapi lebih jauh telah mengintervensi prinsip dasar manusia sebagai makhluk sosial.

Kedua, penyeragaman desa yang dilakukan pemerintah melalui UUPD tersebut berarti telah mengingkari kemajemukan budaya dan adat istiadat masyarakat desa. Realitas atas perbedaan budaya dari Sabang sampai Merauke tidak dipandang oleh pemerintah sebagai aset yang patut untuk dipertahankan, tetapi justru dianggap sebagai penghambat jalannya pembangunan. Oleh karena itu apa yang dikerjakan oleh pemerintah dengan penyeragaman tersebut telah mengundang persoalan di kemudian hari dengan lunturnya lembaga-lembaga adat lokal yang sebelumnya memegang kendali pemerintahan. Akibatnya ketika konflik SARA terjadi, lembaga-lembaga adat tersebut tidak mampu menjalankan upaya rekonsiliasi karena kehilangan legitimasi-nya[24]. Situasi itulah yang sekarang banyak terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia dimana kewibawaan lembaga adat tidak lagi diakui karena telah tergantikan oleh institusi bentukan pemerintah.

Beberapa kebijakan yang diberlakukan dalam UUPD ada beberapa hal, tetapi penyumbang persoalan di desa (1) adalah kedudukan desa yang berada di bawah camat. Camat adalah

jabatan administrasi, sedangkan kepala desa adalah jabatan politik[25]. Menempatkan kepala desa di bawah kecamatan berarti telah menghilangkan makna kedaulatan rakyat, dimana jabatan yang dipegang oleh kepala desa adalah kepercayaan masyarakat, bukan karena diangkat oleh pemerintah, sedangkan camat adalah perpanjangan tangan pemerintah di atasnya. Untuk itu menempatkan desa di bawah kecamatan berarti telah menempatkan rakyat desa dalam wilayah kontrol negara yang dilakukan oleh camat.

(2) Keberadaan desa yang di bawah Menteri Dalam Negeri/Kabupaten. Apa yang ditetapkan dalam aturan ini adalah upaya pengendalian atas dinamika politik desa yang berakibat pada lemahnya institusi politik lokal yang sudah bertahun-tahun terbentuk.

(3)Keberadaan LMD yang dimaksudkan sebagai ruang bagi rakyat untuk melibatkan diri dalam proses pengambilan keputusan tetapi dalam banyak sisi telah menjadi alat bagi kepala desa dan perangkatnya men-delegitimasi hak politik rakyat desa. Akibatnya tentu dapat ditebak, apa yang berjalan dalam berbagai program desa lebih karena kemauan kepala desa dan perangkatnya daripada kehendak masyarakat.

(4) Kepala desa yang diangkat oleh Bupati atau Walikotamadya adalah bukti kuatnya intervesi negara atas penyelenggaraan pemerintahan desa. Apa yang diinginkan warga desa kalau hal itu tidak sejalan dengan keinginan kekuasaan maka bisa

dibatalkan secara sepihak. Dan pengalaman pada waktu Orde Baru berkuasa hal tersebut sering terjadi. Wewenang dan hak yang sedemikian besar atas desa yang dimiliki oleh pemerintahan di atas desa telah menjadikan desa tidak lebih dari pondasi kekuasaan. Sehingga UUPD sesungguhnya tidak lain adalah instrumen pengendali desa oleh pemerintah, untuk memotong pergeseran politik di bawah yang bertentangan dengan kekuasaan.

B.4. Situasi Desa Sekarang

B.4.1. Perubahan dan Arena Pertarungan Ruang Publik

Bergesernya konfigurasi kekuatan politik yang ditandai dengan lahirnya jaman reformasi, memberikan implikasi serius terhadap dinamika politik di pedesaan. Apa yang berjalan di Jakarta, memberikan pengaruh yang *signifikan* terhadap kehidupan politik, ekonomi, dan sosial di desa. Setiap perubahan pasti akan dengan sendirinya mengundang persoalan baru. Persoalan pertama yang akan menghadang adalah terhadap kualitas perubahan itu sendiri yang terkait pada cita-cita awal perubahan, dan ini sangat tergantung pada sejauh mana kawalan terhadap perubahan itu dijalankan. Oleh karena itu keselamatan cita-cita perubahan tersebut sangat ditentukan kualitas

pengawal, dan keberanian melawan sisa-sisa kekuatan lama (*status quo*) yang dengan sendirinya tentu tidak ingin berharap kemapanan ekonomi politiknya selama ini bergeser.

Apa yang berjalan di pedesaan baik pada pra kejatuhan rezim Orde Baru ataupun pasca rezim tersebut menunjuk pada satu indikasi bahwa politik di pedesaan telah mulai bangkit kembali. Situasi pedesaan pada saat awal berlangsungnya krisis ekonomi memperlihatkan pada satu kondisi dimana, *pertama*, kejenuhan produksi pertanian di pedesaan. Berbagai program di bidang pertanian yang dijalankan oleh pemerintah tanpa disertai dengan proteksi terhadap harga dan persaingan barang impor, telah mengakibatkan keterpurukan produksi. Kelesuan petani akibat harga yang tidak memadai, sementara biaya produksi terus meningkat, mengakibatkan aktifitas pertanian di pedesaan berjalan secara formalitas (kalau tidak dikatakan stagnan). Tidak ada gairah produksi yang dilakukan oleh petani.

Sementara itu membanjirnya produk pertanian impor telah membawa beban psikologis terhadap kondisi petani yang telah berat. Persaingan antara produk lokal dan impor semakin tajam. Di sisi lain sarana produksi yang dibutuhkan oleh petani melonjak harganya akibat jatuhnya rupiah, sementara itu kegagalan panen akibat serangan hama terjadi di banyak wilayah terutama di Jawa dan Sumatra[26]. Hal ini tentu mengakibatkan bertumpuknya persoalan petani, dan semakin

mempersulit kondisi pedesaan yang secara riil penuh dengan kubangan kemiskinan.

Kedua adalah limpahan tenaga kerja akibat PHK sektor industri manufaktur yang menambah beban ekonomi pedesaan. Kebijakan revolusi hijau yang telah menggusur peran tenaga kerja - terutama wanita - dari desa dan memaksa mereka sebagai buruh di perkotaan, maka sejalan dengan gelombang PHK, mereka terpaksa harus kembali ke desa. Keluarga-keluarga petani miskin tentu akan mengeluarkan biaya tambahan untuk kelangsungan hidupnya, sementara kemampuan ekonomi mereka terbatas.

Ketiga, kesenjangan ekonomi desa kota. Sudah bukan menjadi rahasia, apa yang dijalankan Orde Baru dengan mesin pembangunannya telah melahirkan sejumlah persoalan ekonomi, yang satu di antaranya adalah kesenjangan pembangunan desa dengan kota, yang tentu juga akan berakibat terhadap ketersediaan sumber-sumber ekonomi di desa. Desa dalam banyak sisi hanya dijadikan sebagai imitasi kota, untuk memasok bahan pangan ke perkotaan, sementara kesejahteraan masyarakatnya tidak pernah mendapat perhatian yang serius. Dengan wajah kemiskinannya yang kental, menjadikan rakyat desa dengan mudah melakukan redistribusi sepihak aset-aset ekonomi yang ada di kota-kota[27].

Keempat, kejenuhan politik rakyat. Mesin pembangunan yang dijalankan rezim Orde Baru

mensyaratkan adanya stabilitas keamanan dan politik untuk meredam gejolak sosial masyarakat. Pendekatan keamanan dengan berbagai instrumennya telah menjadikan situasi politik di desa penuh dengan ketakutan dan tekanan. Rakyat tidak diberi tempat untuk melibatkan diri dalam berbagai keputusan publik. Tempat- tempat politik rakyat ditutup dan dimatikan sehingga wilayah politik menjadi wilayah sakral.

Di pedesaan tidak ada tempat bagi rakyat desa untuk ikut menentukan jalannya pembangunan. Sementara itu dengan realita kemiskinan yang diderita rakyat desa, sangat kontradiktif dengan janji-janji kemakmuran yang dilontarkan setiap partai, terutama partai pemenang pada waktu itu. Dengan pilihan hanya dibatasi pada 3 OPP sementara kebebasan pilihan tidak diberikan, menjadikan kehidupan politik desa stagnan. Oleh karena itu ketika simbol-simbol perlawanan muncul ke permukaan, rakyat desa dengan cepat merespon sebagai bentuk perlawanan atas situasi yang berjalan pada saat itu[28]. Apa yang kita temui dengan fenomena Mega Bintang pada pemilu 1997 telah menjadi bukti bahwa awal kebangkrutan Orde Baru ditandai dengan kebangkitan politik arus bawah akibat kejenuhan atas situasi yang dijalankan rezim tersebut.

Situasi sekarang yang sedang berjalan dengan kendali pemerintahan berada di tangan Gus Dur dengan kebijakan liberalisasi politik yang dijalankan, tidak bisa dijadikan jaminan bahwa

partisipasi politik rakyat akan berjalan sehat. Apa yang dijalankan oleh pemerintahan sekarang, juga akan membawa implikasi serius terhadap dinamika desa terutama perkembangan partisipasi. Kebijakan pertama yang merupakan kebijakan kelanjutan pemerintah Habibie adalah di bidang desentralisasi (otonomi daerah). Kebijakan ini akan mengkontruksi kembali berbagai kewenangan yang selama ini dikuasai oleh pusat untuk kemudian diberikan kepada daerah, sebagai jawaban atas berbagai perkembangan situasi politik ekonomi mutakhir. Untuk itu kebijakan ini tidak bisa dipandang begitu saja sebagai kebaikan hati pusat atas daerah - apalagi negara atas rakyat - tetapi tidak menutup kemungkinan sebagai siasat negara menjalankan kembali mesin eksploitasinya, hanya saja berbeda pelaku[29].

Kedua, paralel dengan kebijakan otonomi daerah, berarti telah hadir tuntutan terhadap rakyat di pedesaan untuk segera mengkonsolidasikan diri atas berbagai perkembangan situasi politik. Dibukanya keran liberalisasi perdagangan yang ditandai dengan membanjirnya modal ke pedesaan akan berakibat (1) Mendistorsi posisi tawar petani. (2) Membangun kemiskinan baru akibat alih kepemilikan lahan pertanian dari petani ke modal.

Realitas politik di pedesaan sekarang telah bangkit satu aktifitas baru akibat pengalaman masa lalu. Aktifitas partai politik yaang menyentuh sampai level bawah telah membuka kesadaran

politik pada sementara warga desa, terutama ditandai dengan kebebasan berorganisasi dan pilihan partai politik pada pemilu 1999. Maraknya protes massa di pedesaan juga bisa dijadikan bukti atas berbagai dugaan perubahan politik di desa, yang ditandai dengan eforia politik. Di sisi lain mengendurnya kekuatan kendali negara atas rakyat juga mempengaruhi sekaligus mendorong partisipasi politik rakyat lebih kuat. Oleh karena itu situasi politik di pedesaan pasca Orde Baru telah membuka ruang yang lebih lebar bagai rakyat untuk terlibat dalam berbagai dinamika politik, baik lokal maupun nasional. Pertanyaannya adalah apakah jaman baru itu bisa dijadikan alat bagi rakyat agar perubahan yang dijalankan benar-benar tuntas atas dasar keinginan rakyat.

B.4.2. Otonomi Daerah: Hegemoni Baru Negara Terhadap Desa

Kebijakan otonomi daerah yang digulirkan melalui UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 2000 tentu saja tidak bisa dilihat sebagai reaksi negara dalam "menebus dosa" politik di masa lalu. Otonomi daerah merupakan syarat yang diberikan oleh rakyat, atas berbagai tindakan penjarahan ekonomi daerah atas pusat (Jakarta). Untuk itu banyak wilayah menginginkan terjadinya konsolidasi atas berbagai sumber daya alam yang berada di daerah untuk dikelola sendiri.

Sementara itu tuntutan global juga turut

memberi warna, sebagai pintu menuju efisiensi. Desentralisasi wewenang tetap tidak bisa dilepaskan dari tuntutan liberalisasi ekonomi dimana kepentingan modal sangat dominan. Oleh karena itu kebijakan itu telah melepaskan rakyat desa dari mulut harimau tetapi memberikannya kepada mulut buaya. Tidak akan ada jaminan bahwa kebijakan otonomi daerah itu akan membawa kemajuan signifikan terhadap kehidupan kesejahteraan rakyat.

Akbat yang dapat dilihat secara vulgar sebagai bentuk kesulitan baru rakyat di pedesaan dengan munculnya kebijakan ini adalah, *pertama*, berpindahnya kewenangan pusat ke daerah memaksa daerah untuk mencukupi kebutuhan anggarannya secara mandiri. Kewenangan yang besar yang diberikan oleh daerah tentu juga akan mengundang persoalan pembiayaan yang tidak sedikit pula, dan jalan yang paling pendek dan memungkinkan untuk menyelesaikan persoalan ini adalah memobilisasi uang rakyat untuk kepentingan penganggaran di daerah. Maka bukan tidak mungkin akan muncul peraturan daerah-peraturan daerah baru yang memberi beban kepada rakyat lokal untuk membayar "upeti", terutama bagi daerah yang aset sumber daya alamnya sedikit[30].

Kedua, begulirnya otonomi daerah berarti membuka penetrasi modal ke daerah lebih mudah dengan memperpendek jalur birokrasi. Membanjirnya investor ke daerah ini merupakan

ancaman atas kegiatan ekonomi rakyat yang berarti sesungguhnya telah menjadi pertanda kematian atas nasib berjuta-juta petani yang mengandalkan pola pertaniannya dengan cara-cara subsisten. Apa yang kita jumpai dengan liberalisasi ekonomi dalam bentuk kongkret membanjirnya produk luar - buah - ke pedesaan, di masa yang akan datang produk tersebut bukan lagi hanya didatangkan, tetapi sudah ditanam di areal lahan petani tetapi petani hanya akan menjadi buruh upahan atas lahan garapannya, sedangkan modal dan pengelolaannya adalah investor asing. Realitas ini tentu tidak akan berdiri sendiri sebagai ancaman terhadap kelangsungan hidup petani, karena kehadiran para pelaku ekonomi besar di pedesaan sudah dapat dipastikan akan memenangkan persaingan dengan petani miskin yang tidak memiliki modal.

Ketiga, akan menguatnya gejolak konflik vertikal di kalangan pelaku politik lokal yang berakibat akan membawa konsekuensi atas terlantarnya agenda perubahan. Konflik ini tentu bukan lagi tarikan kepentingan Jakarta – Daerah (Kabupaten), tetapi bergeser menjadi Daerah (Kabupaten) – Desa. Sumber persoalan yang sesungguhnya adalah siapakan yang paling berhak mengelola aset-aset lokal, ketika kekuasaan pusat mulai mengendor. Berbagai kebijakan di masa lalu yang tidak memberikan tempat terhadap jalannya independensi rakyat atas sumber daya lokal. Sementara itu 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. Maka dari itu kalau dahulu rakyat dengan bebas mengambil dan mengelola itu sebagai sumber pendapatan ekonominya, maka dengan bergulirnya otonomi daerah aset tersebut akan diminta oleh pemerintah Kabupaten. Di sinilah letak benang merah konflik.

Aturan-aturan mengenai desa langsung berada dalam bingkai dalam UU No. 22 tahun 1999. Hal ini berbeda dengan UUPD No. 5 tahun 1979 yang secara khusus mengatur desa. Memasukkan aturan desa langsung ke dalam UU tersebut menjadi pertanda perubahan wacana negara atas desa, dimana kendali negara atas organisasi terbawah tersebut mulai mengendor kembali. Dalam UU tidak ada intervensi langsung kekuasaan daerah/pusat atas desa.

Pengaturan tentang desa secara khusus berada di Bab XI mulai pasal 93 sampai dengan 111. Beberapa perubahan yang dianggap penting dalam kebijakan baru ini adalah *pertama* tentang pembentukan, penghapusan dan atau penggabungan desa. Apa yang dirumuskan dalam UU tersebut dimana pembentukan, penghapusan ataupun penggabungan desa harus dengan persetujuan Kabupaten merupakan skema intervensi lama yang akan mengganjal konsolidasi dan partisipasi rakyat. Pembentukan ataupun

penggabungan desa merupakan hak rakyat desa tersebut sehingga pemerintah tidak berhak menghalang-halangi kemauan tersebut. Tugas pemerintah daerah adalah mengesahkan aspirasi masyarakat tersebut, berdasarkan tuntutan rakyat desa setempat. Apa yang ditetapkan dalam pasal 93 dengan wewenang Pemerintahan Kabupaten untuk menyetujui, berarti keputusan mengenai pembentukan, penghapusan dan penggabungan desa berada ditangan pemerintah daerah bukan pada keputusan rakyat. Walaupun rakyat desa sudah menentukan secara bulat tentang nasib desa tersebut, tetapi kalau pemerintah daerah tidak menyetujuinya maka keinginan tersebut harus dibatalkan. Dan tidak mungkin segala keputusan pemerintah daerah mengenai hal tersebut sangat tergantung selera dan kepentingan politiknya atas desa yang bersangkutan.

Kedua, tentang pebentukan Badan Perwakilan Desa (BPD). Keputusan yang baru mengenai pembentukan BPD di desa-desa sebagai legislatif desa merupakan langkah maju bagi proses demokrasi dan partisipasi rakyat desa atas pemerintahan di desanya. Pembentukan BPD bukan merupakan pengganti LMD/LKMD, tetapi merupakan kebijakan baru supaya rakyat mempunyai posisi tawar yang lebih kuat, karena BPD lebih independen dan memiliki otoritas yang lebih besar dibandingkan LMD/LKMD. Tetapi kebijakan baru tersebut akan mengalami banyak resiko. Resiko pertama yang akan dihadapi oleh

rakyat desa adalah mekanisme pemilihan dan penentuan anggota BPD. Dalam rezim yang lalu, seluruh aspirasi dan ruang politik rakyat tertutup sama sekali. Segala kekuasaan dijalankan secara sepihak oleh penguasa dengan menisbikan aspirasi dan kepentingan rakyat.

Apa yang berjalan di mayoritas desa-desa di Indonesia adalah miskinnya pendidikan dan konsolidasi politik sehingga ruang-ruang pikiran mayoritas rakyat steril dari persoalan politik. Lebih jauh dari itu apa yang disebut tokoh di kalangan rakyat desa sesungguhnya bagian dari kekuasaan lama yag sedikit banyak menyumbang masalah terhadap kehidupan rakyat desa. Maka dari itu tidak menutup kemungkinan pelaksanaan pemilihan BPD merupakan formalisasi demokrasi terhadap tokoh lama untuk duduk sebagai anggota BPD. Kalau ini yang terjadi maka rintisan demokrasi yang diamanatkan dalam UU tersebut akan mengalami langkah mudur, karena yang duduk sebagai anggota BPD tidak berbeda dengan yang dahulu ikut menyumbang masalah terhadap rakyat desa. Untuk itu pelaksanaan otonomi daerah yang tergesa-gesa, sementara konsolidasi di tingkat rakyat belum selesai tidak akan memberi makna banyak terhadap pembaharuan desa.

Ketiga tentang kepala desa. Posisi dan kedudukan kepala desa berbeda dengan UUPD Tahun 1979. Keberadaan kepala desa sebagai pemegang pemerintahan desa tidak lagi berada

di bawah Kecamatan, dan bertanggungjawab kepada Kabupaten, tetapi kepala desa bertanggungjawab kepada Badan Perwakilan Desa dan berkoordinasi dengan Bupati. Tetapi apa yang diatur dalam pasal 96 tentang masa jabatan kepala desa yang ditentukan hanya dalam kurun waktu lima tahun telah mengundang beberapa persoalan mendasar terutama persoalan kesediaan warga untuk memangku jabatan tersebut. Hal ini akan banyak terjadi pada daerah-daerah yang kondisi wilayahnya terbatas sumber daya alamnya.

Oleh karena itu klausul yang mengatur masa jabatan kepala desa hanya dalam waktu lima tahun mendapat tantangan dari banyak kalangan perangkat desa. Apa yang kita dengar dari ungkapan perangkat desa di daerah yang miskin bahwa " perangkat desa itu ujung tombak dan ujung tombok" menjadi sinyalemen kuat bahwa keberadaan kepala desa dan perangkatnya dalam situasi yang dilematis, di satu sisi dia harus menerima tugas pembantuan dari pemerintah (Pasal 100), di sisi lain tuntutan masyarakat atas kualitas pelayanan pemerintahannya juga harus diperhatikan. Oleh karena itu masa jabatan kepala desa yang diperpendek - dibandingkan dengan UUPD 1979 - menjadi persoalan serius atas realita kemiskinan desa dimana jabatan kepala desa bagaimanapun bukan semata-mata jabatan sosial tanpa imbalan apapun. Langkah maju UU No. 22/ 1999 terhadap pelarangan pegawai negeri

mencalonkan sebagai kepala desa, berarti telah membuka peluang bagi figur lain yang mungkin tidak mempunyai kemampuan ekonomi mapan sebagaimana pegawai negeri.

Persyaratan yang ditentukan dalam UU No. 22 tahun 1999 untuk menjadi kepala desa menunjukkan masih kuatnya aroma kontrol negara terhadap desa. Apa yang disyaratkan sebagai setia dan taat kepada Pancasila dan UUD 1945; tidak terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Pancasila dan UUD 1945, G 30 S/PKI ; dan berpendidikan sekurang-kurangnya SLTP merupakan bukti intervensi negara yang berlebihan terhadap dinamika politik desa.

Ini menjadi persoalan serius karena *pertama*, jabatan kepala desa adalah jabatan politik dimana kepercayaan rakyat terhadap seseorang menjadi indikator orang tersebut untuk duduk sebagai kepala desa. Sehingga kualitas seseorang layak duduk menjadi kepala desa bukan terletak pada seberapa tinggi sekolah orang tersebut dalam lembaga pendidikan formal, tetapi pada kemampuan orang tersebut untuk mengemban tugas yang dipercayakan rakyat desa kepadanya. Sehingga penilaian yang sesungguhnya adalah *track record* orang tersebut dalam kehidupan bermasyarakat di desanya.

Kedua, apa yang disebut dengan setia dan taat kepada Pancasila dan UUD 1945 merupakan bukti kontrol negara terhadap sikap politik seseorang, yang berarti kembalinya skema kontrol

lama yang dijalankan Orde Baru, dimana bukan hanya perbuatan orang yang bisa menyeret ke dalam penjara tetapi juga pikiran orang. Apa yang digariskan oleh UU tersebut dalam pasal 97(b) juga kontradiktif dengan realitas sekarang di kehidupan masyarakat dan bangsa ini, di mana telah terjadi desakralisasi terhadap Pancasila dan UUD 1945. Untuk itu memasukkan syarat tersebut sebagai persyaratan untuk menjadi kepala desa bukan saja telah mengintervensi pikiran seseorang, tetapi juga melawan arus wacana ideologi yang sekarang sedang berjalan. Bukti lain bahwa kepentingan negara atas persoalan ideologis desa dapat dibandingkan dengan persyaratan menjadi kepala daerah. Pada Pasal 33 (b), persyaratan menjadi kepala daerah hanya ditentukan untuk setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ini berarti kesetiaan bukan ditentukan dalam bentuk pikiran seseorang atas keyakinannya, tetapi hanya kepada kesatuan teritori[31] dan pemerintahan.

Ketiga, adalah persyaratan yang mengharuskan seseorang steril dari aktifitas politik masa lalu terutama G 30 S/PKI. Apa yang disyaratkan oleh UU tersebut menjadi bukti bahwa trauma negara atas masa lalu masih kental, walaupun sesungguhnya peristiwa politik di penghujung Orde Lama tersebut sampai sekarang masih menjadi perdebatan yang serius tentang aktor utama yang berdiri di belakang peristiwa tersebut. Untuk itu sikap yang membatasi partisipasi rakyat dengan

mengungkit sikap politik masa lalu merupakan vonis atas ketidakpastian sejarah politik seseorang. Ketiga persoalan tersebut bukan sedikit dari sekian persoalan yang masih membungkus dalam UU tersebut terutama yang berhubungan dengan kepala desa. Masih ada sejumlah persyaratan yang akan sangat sulit ditentukan indikatornya. Misalnya sikap jujur (point h) seseorang itu indikatornya apa? Demikian juga dengan umur yang dibatasi minimum 25 tahun bagaimana kalau yang dipercaya tersebut ternyata umurnya dibawah 25 tahun. Sekali lagi jabatan kepala desa adalah jabatan publik yang syarat utama yang harus dipenuhi adalah kepercayaan masyarakat terhadap kemampuannya mengelola perubahan desa, bukan jabatan administrasi yang membutuhkan keahlian tertentu.

Keempat adalah tentang anggaran desa. Pasal 107 menyebutkan bahwa pendapatan asli desa meliputi (1) hasil usaha desa; (2) hasil kekayaan desa; (3) hasil swadaya dan partisipasi; (4) hasil gotong royong (5) lain-lain pendapatan asli desa yang sah, selain itu masih ada bantuan dari pemerintah yang meliputi bagi hasil pajak dan retribusi daerah, serta keuangan lain. Realitas keuangan yang berjalan di desa selama ini seperti apa yang digambarkan di atas, bahwa desa menjadi ujung tombak kekuasaan yang terus dituntut subsidinya, sehingga persoalan keuangan menjadi persoalan serius yang dihadapi perangkat desa. 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 oleh setiap departemen. Di sisi lain aset-aset ekonomi desa telah banyak berpindah tangan kepada pemerintahan di atasnya. Retrisbusi pasar hasilnya lebih banyak yang dikelola oleh pemerintah Kabupeten daripada pemerintah desa, objek wisata desa juga banyak yang tidak dinikmati oleh desa, sementara desa dalam menyelenggarakan pemerintahannya dituntut untuk selalu memperhatikan kualitas.

Di sisi lain dengan munculnya institusi baru (BPD) menuntut untuk menyediakan anggaran yang lebih besar lagi, mengingat kerja-kerja pelayanan masyarakat tersebut 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.

C. Jaman Baru, Jaman Partisipasi

Apa yang berjalan di desa dari 4 abad yang lalu sampai sekarang telah menunjuk pada satu kenyataan bahwa desa selalu menjadi korban pertama atas kerakusan penguasa. Institusi

kekuasaan telah dengan efektif bekerja dan mengendalikan dinamika desa, untuk ditempatkan dalam kontrol negara sehingga desa menjadi bergantung dan tunduk kepada segala aturan main yang ditetapkan oleh negara.

Level pertama yang menjadi arena kendali negara atas desa adalah depolitisasi desa. Menjauhkan realitas desa dalam wacana politik bukan saja hanya melanggar hak warga desa untuk melibatkan diri dalam proses politik yang berjalan, tetapi juga menjadikan rakyat desa hanya sebagai mesin produksi pangan untuk menopang kaki kekuasaan.

Di level kedua adalah pengawasan. Pengawasan yang diciptakan oleh pemerintah melalui berbagai intrumen pengendali telah menempatkan desa bukan lagi sebagai pemegang otoritas atas kekuasaan tetapi telah berubah menjadi warga pemerintah. Pemerintah yang seharusnya juga harus tunduk kepada hukum, justru berubah menjadi hukum itu sendiri. Apa yang dikatakan oleh pemerintah ditaati secara membuta tanpa ditelaah keuntungannya bagi rakyat desa. Sebagai contoh adalah perintah untuk mengecat pagar setiap menjelang tanggal 17 Agustus. Hal ini akan dilakukan oleh warga desa tanpa dilihat makna keuntungannya bagi warga masyarakat. Hal ini dilakukan karena ketakutan dicap tidak mendukung program pemerintah, dengan konsekwensi dipersulit setiap urusan administrasinya.

Di level ketiga membentuk ketergantungan

ekonomi. Model pembangunan yang menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi telah meletakkan pertumbuhan ekonomi di atas segalagalanya. Berbagai kredit diberikan dan bantuan proyek dikucurkan. Tetapi kebijakan ini tidak disertai dengan perlindungan terhadap hak-hak rakyat desa. Akibatnya kemajuan yang dijalankan tidak disertai dengan wacana kritis warga.

Oleh karena itu apa yang ketika ditemui sekarang ini adalah (1) potret kemiskinan ekonomi sebagai akibat modernisasi pertanian, tanpa disertai proteksi atas hak petani. Modernisasi yang dibutuhkan oleh petani membutuhkan biaya (*cost*) yang tidak sedikit, tetapi pemasaran hasil pertanian tidak seimbang dengan tingkat biaya yang dibutuhkan untuk proses budidaya. Akibatnya dapat dengan mudah ditebak, sebagai sistem ekonomi, biaya yang dikeluarkan oleh petani lebih besar daripada pendapatan yang diterima. Selain itu petani masih harus menanggung resiko kegagalan panen dan bunga kredit yang diberikan. Persis di situ letak ketidakadilan sekaligus ketidakmampuan negara dalam melindungi petani.

(2), memudarnya hubungan-hubungan kekerabatan yang selama ini terbentuk dan terpelihara sebagai aset kultural desa, digantikan dengan nilai-nilai modernistik, hedonistik, dan materialistik. Apa yang sering ditemui di pedesaan pada tempo dahulu dengan aktifitas sambatan, rembug desa, dan njagong, sekarang telah tergantikan dengan mekanisme untung rugi. Mesin

modernisasi yang berjalan selama ini telah menyumbang hadirnya persoalan tersebut, yang secara efektif merubah sikap petani subsisten menjadi petani komersial yang memperhitungkan untung rugi.

(3) meningkatkan peluang kekerasan akibat duplikasi militer. Meningkatnya kekerasan dan konflik di pedesaan akibat budaya kekerasan dan dan kehadiran militer ke pedesaan dengan berbagai program (AMD/TND/Babinsa). Kultur demokratis yang dijumpai di pedesaan, telah bergeser, dan digantikan hubungan-hubungan patembayan dan kekerasan. Kekerasan yang terjadi selama ini diakibatkan karena rakyat desa dengan mudah menduplikasi simbol-simbol militer - sekaligus sikap - yang dianggap superior.

(4) persis pada kondisi yang ke tiga tersebut dengan sendirinya akan hadir bentuk-bentuk pelanggaran hak asasi manusia. Masuknya institusi militer ke desa dan bekerjanya mesin modal di pedesaan menjadikan hubungan militer-pengusaha bekerja secara sistematik meng-eksploitir dan memaksa penduduk desa mengikuti kemauannya. Banyak konflik agraria ataupun kekerasan lain timbul akibat intervensi militer.

Kegagalan negara dalam mengelola kedaulatan rakyat, menyebabkan kanker sosial atas segala perubahan. Watak pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi dan dibarengi dengan represi keamanan, telah mengakibatkan masyarakat desa kehilangan daya

inovasi, inisiatif dan partisipasi, karena segala reaksi politik rakyat selalu dipotong dengan jalan kekerasan.

Apa yang dijalankan oleh pemerintah orde baru telah menempatkan posisi rakyat sebagai pelengkap penderita. Pembangunan yang seharusnya menjadi alat untuk mencapai kesejahteraan rakyat, telah berubah menjadi tujuan yang segala eksistensinya tidak boleh diganggu gugat. Banyak epos penderitaan masyarakat desa yang tidak bisa dilepaskan dari peran institusi luar yang memberi warna terhadap pergeseran politik desa. Untuk itu layak meletakkan daya kritis kepada insitusi yang selama ini bekerja di desa dengan dalih pemberdayaan, karena tidak mungkin justru institusi tersebut berperan atas jalannya ketidakadilan, atau paling tidak turut menjadi fasilitator macetnya perubahan desa[32].

Sementara itu negara telah memberi ruang bagi modal untuk masuk ke pedesaan dan menjalankan mesin eksploitasi. Skema segitiga penguasaan ekonomi selalu menempatkan rakyat desa dalam posisi yang lemah hanya karena kepentingan mendapatkan devisa.

Makna perubahan desa sesungguhnya harus berangkat dari kualitas dan kuantitas keterlibatan kesadaran untuk melakukannya bersama-sama (partisipasi). Tetapi realitas yang berjalan selama ini adalah di desa selalu penuh siasat, represif dan hegemonik. Beberapa hal yang patut untuk segera dilakukan untuk kembali

mengambil solusi atas ketidakadilan desa selama ini adalah *pertama* pada aras warga desa dengan menciptakan ruang publik[33] yang memadai, membentuk organisasi dan institusi pedesaan yang kuat dan mandiri, melakukan pendidikan politik, mengurangi bentuk-bentuk pendekatan ekonomi: *Kedua* diaras pengambil kebijakan dan negara adalah menarik semua kekuatan militer di desa, menciptakan perangkat aturan desa yang memberi tempat kepada rakyat untuk terlibat, menghilangkan politik perijinan dan pengendalian politik, mengawasi secara ketat laju ekspansi modal untuk memberikan proteksi kepada petani desa, merubah paradigma birokrasi lokal[34].

Catatan Akhir:

[1] Desa menurut kamus besar bahasa Indonesia kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri. Istilah dan definisi tentang desa sangat tergantung pada selera dan kemauan politik pemerintah yang berlangsung. Hampir setiap pergantian UU, istilah desa dalam UU tersebut juga berganti. Jadi konfigurasi dan kepentingan politik pemerintah akan sangat menentukan makna desa. Sebagai contoh dalam UU No. 5 tahun 1979 arti desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangga sendiri dalam

ikatan NKRI. Dalam peraturan yang terbaru tentang otonomi daerah (UU No. 22/1999) menyebutkan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurusi kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di bawah kabupaten.

[2] Potensi desa dalam menyediakan sumber pangan nasional menjadi faktor utama mengapa desa harus selalu dikendalikan, dan yang kedua adalah kenyataan bahwa mayoritas penduduk Indonesia tinggal di pedesaan dan ini merupakan kekuatan politik yang luar biasa, terutama dukungan legitimasi atas kekuasaan. Catatan lebih lengkap mengenai hal ini dapat dilihat tulisan Mardiyatmo Hutamo, *Partisipasi Petani dalam Pengambilan Keputusan; Suatu Tinjauan Pembangunan*, makalah pada Seminar Hak Asasi Petani, LAPERA-Bina Desa-YLBHI, 20 Desember 1994.

[3] Soekarno menggambarkan tentang kondisi ekonomi rakyat desa sebagai berikut :".... membagi pendapatan Kang Marhaen itu dalam tiga bagian: pendapatan dari padinya, pendapatan dari palawijanya, pendapatan dari perkuliannya bilamana Marhaen tengah 'vrij'. Dan bagaimanakan menurut Dr. Huender rupanya Kang Marhaen punya "makan jalan"? Bagaimanakah pendapatan-pendapatannya itu masing-masingnya? Lihatlah "daftar" di bawah ini : Ia mendapat padi seharga f 103,-; Ia mendapat palawija seharga f 30,- ; Ia mendapat hasil dari perkuliannya f 25,- ; Ia dus mendapat hasil total jendral f 158,-. Seratus lima puluh delapan ratus rupiah Hindia Belanda. Dan inipun pendapatan kotor. Sebab dari kekayaan f 158 itu Kang Marhaen masih harus membayar pajak....total jendralnya f 22,5. Berarti pendapatan bersihnya adalah f 158 – f 22,5 = f 50,50. F 135,5 buat dua belas bulan, dan buat makan anak biniya. Belum sampai f 12 sebulannya. Belum sampai f 0,40 sehari harinya. Belum sampai delapan sen seorang seharinya. Sehingga di dalam ini Indonesia pegang rekor di seluruh bumi .... Tidak ada angka yang begitu rendahnya. Lihat *Di bawah Bendera Revolusi*, 1965,

Jilid I. Apa yang dikatakan Soekarno satu abad yang lalu dapat menjadi pembanding tentang situasi desa sekarang dengan data sbb. : Kebutuhan Indikatif Ketahanan pangan per Ha untuk padi sawah tadah hujan adalah Rp 2.120..000,- dengan perincian biaya panen Rp 500.000,-; Biaya garapan Rp 300.000,-; Pupuk Rp 850.000,- Benih Rp 75.000,-. Dalam satu setahun petani menanam dua kali. Kalau hasil rata-rata 4 ton/ Ha maka dalam satu tahun ketika harga gabah hanya Rp 1200,- maka dia akan mendapat hasil Rp 9.600.000,-. Hasil ini dikurangi untuk biaya produksi hanya tersisa Rp 7.480.000,-. Berarti setiap bulan petani mendapat penghasilan Rp 623.000,- untuk 5 orang. Belum dikurangi dengan pembayaran pajak, belum dikurangi dengan pembayaran bunga pinjaman kredit, dan resiko gagal panen.

[4] Yang dimaksud dengan kekuatan supra desa adalah berbagai institusi di luar masyarakat desa yang ikut memberi warna terhadap dinamika politik desa. D. Juliantara, *Demokratisasi Desa dan Demokrasi Desa*, Makalah tidak dipublikasikan, 2000

[5] Pangan merupakan komoditas politik nasional, karena stabilnya harga pangan, berarti pula akan terjaminnya stabilitas politik nasional. Stabilitas politik yang terjamin berarti juga akan menjamin kelangsungan pembangunan. Untuk itu penolakan petani terhadap program-program pemerintah di bidang pertanian, bisa pula berarti gangguan terhadap kelangsungan pembangunan.

[6] Fenomena politik desa ini tentu mengandung banyak keuntungan sekaligus menyimpan sejumlah persoalan. Realitas politik yang berjalan pada waktu itu menandai menguatnya partisipasi politik rakyat melalui partai dan institusi demokrasi yang ada. Seperti menguatnya tuntutan redistribusi tanah oleh petani, kedudukan DPR GR kelurahan yang mampu menjalankan kontrol terhadap perangkat desa, sampai dengan kebebasan berserikat melalui organisasi massa yang ada. Tetapi di sisi lain juga menyimpan sejumlah persoalan akibat konflik kepentingan elit partai yang turun sampai di desa menyebabkan kekuatan desa terfragmentasi. Lebih jauh mengenai hal ini dapat dibaca dalam bukunya

Suhartono, *Parlemen Desa; Dinamika DPR Kalurahan dan DPRK Gotong Royong*, Lapera Pustaka Utama, Juli 2000; Sugianto Padmo, *Land Reform dan Gerakan Protes Petani Klaten 1959 -1965*, Media Pressindo-KPA, Agustus 2000.

[7] Soekarno pernah mengatakan di depan sidang pengadilan kolonial Bandung, 1930. .....Tapi nafsu mendorong mereka pergi ke 'tempat-tempat bermandikan cahaya matahari' itu, biasanya ialah keinginan untuk memonopoli suatu pasar bahan-bahan mentah..... tujuan penjajahan sesungguhnya ialah memeras keuntungan dari suatu bangsa, yang lebih rendah tingkat kemajuannnya; di masa orang rajin beramal ibadat tujuannya dibungkus dengan ..... Lihat *Indonesia Menggugat*, Haji Mas Agung, Jakarta, 1983.

[8] Burger dalam bukunya banyak menceritakan tentang kehidupan desa pada masa feodal dan kolonial. Digambarkan dengan jelas bagaimana rakyat desa dimobilisasi, baik sumber daya ekonominya ataupun tenaganya untuk kolonial, sementara di sisi lain raja dan tuan tanah menjadikan petani desa sebagai sumber untuk mendapatkan kemakmuran ekonomi. Lihat buku Burger mengenai *Sejarah Ekonomis Sosiologis Indonesia*, Prandnja Paramita, Jakarta, 1960.

[10] Kebijakan baru ini misalnya penghapusan penyerahan wajib benang-benang kapas dan nila di pantai Timur Barat, dan melarang menyewakan desa. Ibid hal 143.

[11] Pada saat Daendels ini berkuasa sempat membuat jalan dari Anyer sampai dengan Panarukan dengan memobilisasi puluhan ribu petani. Tujuan pembuatan jalan ini adalah untuk pertahanan tentara Perancis menghadapi Inggris (Revolusi Perancis), dimana Napeleon Bonarparte adalah pemimpin bangsa Perancis yang membawahi Daendels.

[12] Ibid hal 147.

[13] Suhartono, Op Cit., Hal 51

[14] Apa yang dijalankan kolonialisme Jepang merupakan rangkaian sejarah yang kelam atas berbagai bentuk eksploitasi yang dijalankan. Bentuk-bentuk eksploitasi bukan hanya bahan pangan tetapi juga dipaksanya sebagian wanita desa untuk menjadi budak nafsu *(Jugun Ianfu)* tentara Jepang. Jepang adalah bangsa yang paling eksploitatif dibandingkan dengan bangsa-bangsa penjajah sebelumnya atas wilayah Indonesia. Lihat Budi Hartono, dkk, *Derita Paksa Perempuan*, Sinar Harapan, 1997.

[15] Suhartono, Op Cit. Hal 90

[16] Lebih lanjut mengenai kebijakan ini lihat buku Timur Mahardika, *Tarik Ulur Relasi Pusat Daerah*, Lapera Pustaka Utama , 2000.

[17] Riswanda Imawan banyak mengungkap siasat politik ORBA. Kendali kekuasaan yang berada di tangan satu orang telah menjadikan situasi politik berjalan dalam pengawasan yang represif. Segala potensi diarahkan untuk mendukung kekuasaan yang dijalankan. Riswanda Imawan, *Membedah Politik Orde Baru*, Pustaka Pelajar, 1997

[18] Kebijakan yang dijalankan oleh kedua rezim ini kontradiktif. Pada masa Orde Lama, politik dijadikan panglima, sedangkan pada masa orde baru, ekonomilah yang menjadi panglima. Kedua kebijakan ini menyimpan sejumlah masalah besar yang kedua-duanya berujung pada krisis yang berkepanjangan. Oleh karena itu meletakkan dasar perubahan pada peningkatan ekonomi masyarakat menjadi penting, tetapi tidak boleh lupa juga bahwa perubahan tersebut harus sesuai dengan keinginan masyarakat. Untuk itu memberi ruang politik bagi rakyat adalah upaya memajukan negara yang bersendikan kedaulatan rakyat.

[19] Sampai sekarang hutang itu masih bertambah, bahkan telah mencapai titik di mana pemerintah tidak mungkin dapat mengembalikannya kecuali ada pemutihan. Gambaran tersebut menunjuk pada satu kenyataan bahwa bangsa ini hidup dari belaskasihan bangsa lain dengan pinjaman

hutangnya yang semakin menumpuk. Kenyataan itu pula yang menjadi alat pemaksa atas berbagai kebijakan pertanian yang tidak berpihak kepada petani. Lebih Jauh tentang hutang Indonesia dapat dibaca pada buku *Membangun Di Tengah Pusaran Hutang*, Interfidei,1996, (Proceding Seminar)

[20] Apa yang dilakukan oleh pemerintah dengan menghadirkan militer ke desa, baik teritorialnya ataupun aktifitas militer yang lain telah menjadi penyumbang terbesar terhadap berbagai persoalan yang timbul di desa. Persoalan ini mulai dari tanah, perijinan, konflik antar warga, sampai dengan penduplikatan simbol-simbol militer di pedesaan. Akibatnya dapat ditebak bahwa proses politik di desa selalu berjalan tidak wajar karena penuh dengan ketakutan, dan formalitis. Mohammad AS Hikan, *Demokrasi dan Civil Society*, LP3ES, Jakarta, 1996.

[21] Tiga Pimpinan Kecamatan, yaitu Camat, Kapolsek, dan Danramil. Bentuk-bentuk pengawasan diberlakukan misalnya keluarnya SKKB (Surat Keterangan Kelakukan Baik) harus ditandatangani institusi tersebut.

[22] Lihat Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Rineka Cipta, Bandung, 1992; CST Kansil, *Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah*, Rineka Cipta, Bandung, 1991.

[23] Realitas yang ada terhadap pembentukan di negara adalah satu kenyataan bahwa negara hadir sebagai tuntutan politik atas hegemoni negara lain. Oleh karena itu kehadiran negara lebih karena kesamaan nasib, daripada kebutuhan sosial manusia.

[24] Berbagai konflik yang terjadi di banyak tempat akhir-akhir ini - terutama di Ambon dan Kalimantan Barat - disebabkan lembaga-lembaga adat sudah tidak dihormati lagi sebagai institusi yang mempunyai kekuasaan untuk menentukan dinamika kehidupan masyarakat adatnya akibat negaraisasi wilayah adatnya, dimana pemimpinnya dihadirkan dan dibentuk atas kemauan pemerintah bukan

atas pilihan masyarakat. Sementara model penyelesaian yang dilakukan oleh pemerintah dengan pendekatan keamanan berkecenderungan menyimpan masalah jangka panjang dan tidak akan memberi makna berarti kelompok yang bertikai.

[25] Jabatan politis adalah jabatan yang diberikan berdasarkan kepercayaan rakyat atas seseorang. Sedangkan jabatan administrasi adalah jabatan yang berdasarkan keahlian tertentu. Biasanya jabatan politik sifatnya hanya temporer, sedangkan administrasi ada kurun waktu yang lama atau tidak bisa digantikan.

[26] Di Lampung terjadi serangan hama belalang pada tahun 1996, sementara di Pantai Utara Jawa Barat—Subang—hama wereng menyerang mengakibatkan kegagalan. Sementara pembukaan areal perkebunan besar terus berlangsung dan menyebabkan kebakaran besar di Kalimantan dan Sumatra pada tahun yang sama.

[27] Kerusuhan kota Solo pada medio pertengahan Mei 1998 menggambarkan dengan jelas bagaimana rakyat desa memobilisasi diri ke kota untuk 'ambil bagian' atas aset ekonomi di kota tersebut dengan mengambil harta benda yang ada di toko-toko. Sementara peristiwa konflik agama di Situbondo, Taksikmalaya, dan wilayah lain pada tahun 1996 yang menyebar ke pedesaan oleh sementara orang titik persoalannya bukan pada perbedaan agama, tetapi pada realitas ekonomi yang berjalan di desa-kota. Lihat laporan hasil investigasi PMKRI Cab. Solo atas peristiwa huru hara di Solo, 1999,atau *Negeri Dalam Kobaran Api,* LSPP-Asia Foundation, 1999.

[28] Basis dukungan atas Megawati ini bukan hanya pada kelompok marginal kota, tetapi di pedesaan juga mendominasi. Ini terbukti pada pemilu tahun 1999, PDI pimpinan Megawati memenangkan suara di mayoritas desa di Indonesia. Megawati dianggap sebagai simbol perlawanan rezim yang depostik.

[29] Apa yang dikatakan banyak pihak dengan memindahkan persoalan daari Jakarta ke daerah dengan

tumbuhnya raja-raja kecil di daerah bisa menjadi kenyataan.

[30] Lihat Tim LAPERA, *Otonomi Versi Negara*, Lapera Pustaka Utama, 2000.

[31] Apa yang disyaratkan sebagai ketaatan atas NKRI merupakan jawaban tuntutan atas sebagian wilayah yang ingin memerdekaan diri. Sehingga pasal ini dirumuskan sebagai bentuk "perlawanan" pusat atas tuntutan sebagian wilayah. Dengan kata lain kalau ingin menjadi kepala daerah berarti tidak boleh mempersoalkan ketidakadilan ekonomi daerah - pusat yang berjalan selama ini atau di masa yang akan datang.

[32] Pada buku Otonomi Versi Negara, Tim LAPERA, 2000 hal 161 diuraikan bahwa di masyarakat telah terpelihara prasangka-prasangka yang menghambat terhadap jalannya perubahan yang akan dijalankan. Prasangka-prasangka ini misalnya rakyat merasa bodoh, legalitas mengalahkan legitimasi, warga pemerintah, pemerintah adalah hukum, mitos ekonomi anti politik dan lain sebagainya. Apa yang berjalan di desa berdasarkan pengalaman lapangan penulis melakukan pendidikan politik desa, hal tersebut karena selama ini hampir semua pihak yang berkerja untuk kemajuan desa telah menempatkan cara pandang kemiskinan dalam pandangan liberal, bahwa kemiskinan disebabkan karena ketidakmampuan dan kebiasaan masyarakat desa dalam menjalankan proses produksi pertaniannya. Lebih jauh mengenai berbagai pandangan tentang kemiskinan dapat dilihat dalam Buku Jalan Kemanusiaan, *Panduan Memperkuat Hak Asasi Manusia*, Dadang Juliantara, Lapera Pustaka Utama, 1999, Hal 53

[33] Apa yang dimaknai sebagai ruang publik adalah tempat bagi warga desa untuk juga didengar komentar-komentarnya. bukan hanya kalangan menengah terdidik yang selalu dimintai tanggapan. Forum-forum ilmiah bisa menjadi tempat bagi warga desa untuk berbicara atas cita-citanya. .

[34] Untuk hal ini Loekman Sutrisno memberikan catatan kritis, bahwa kalau kita ingin mengembangkan desa yang

berbasis partisipasi masyarakat ada beberapa hal yang patut untuk diperhatikan, (a) menyangkut persepsi negara dan aparaturnya terhadap kedudukan rakyat dalam proses pembangunan. Seringkali apa yang disebut sebagai mencari aspirasi masyarakat tidak lebih hanya dijadikan tempat pengarahan birokrasi lokal atas program pemerintah yang sepihak. (b) melakukan rekonstruksi pada diri sendiri terhadap fungsi dan makna kekuasaan. Kekuasaan bukan hanya hak untuk mengatur, tetapi juga kewajiban untuk menyelesaikan problem rakyat. (c), menghilangkan persepsi bahwa sistem panutan adalah ciri masyarakat desa. (d), memahami bahwa desa di Indonesia sangat pluralistik, untuk itu pengaturannnya tidak boleh diseragamkan begitu saja. Lihat makalah Loekman Soetrisno, *Pembangunan Masyarakat Desa dan Partisipasi Masyarakat*, Makalah pada seminar Propinsi Riau Menyongsong Repelita V dan Tahun 2000, 11-12 Desember 1987.

PEMBENTUKAN BADAN PERWAKILAN DESA

Sikap kritis memangselalu diperlukan dalam memahami berbagai kebijakan yang muncul. Pandangan atas UU No. 22 tahun 1999, sebagaimana dikemukan pada bagian terdahulu, kiranya dapat memberi gambaran, bahwa pembaruan kebijakan tidak selalu bermakna pembaruan yang subtansial. Masalah akan semakin kompleks bila hal tersebut dibenturkan dengan realitas obyektif, dimana kebijakan tersebut diberlakukan atau dijalankan. Ulasan berikut merupakan hasil pengamatan mengenai bagaimana proses demokratisasi di

desa, khususnya dalam merealisasi kelembagaan yang lebih demokratis di desa, yakni Badan Perwakilan Desa (BPD).

Bagaimana dinamika pembentukan BPD? Sosialisasi mengenai UU No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah memang sangat dirasakan kurang oleh masyarakat. Banyak masyarakat yang belum tahu apakah yang disebut dengan otonomi daerah, dan apa yang bisa dilakukan oleh warga masyarakat dengan adanya otonomi daerah itu. Perubahan yang sebenarnya dapat mengangkat masyarakat untuk menentukan nasibnya (melalui BPD) belum diketahui secara luas oleh masyarakat. Sudah banyak pemerintah daerah yang mempunyai anggaran untuk melakukan sosialisasi, namun mereka kebanyakan belum melakukannya. Terlebih bagi masyarakat desa, dimana sarana informasi lebih terbatas bila dibandingkan dengan sarana informasi yang ada di kota. Hal ini turut "menunjang" kurangnya pengetahuan masyarakat tentang otonomi daerah.

Kabupaten Banyumas merupakan salah satu daerah yang pernah dijadikan sebagai daerah percontohan untuk pelaksanaan otonomi daerah sejak tahun 1995. Kabupaten ini memang terkenal sangat terbuka bagi pihak luar. Walaupun ada kepesimisan beberapa pihak dalam pelaksanaan otonomi daerah (termasuk masyarakatnya sendiri), namun Kabupaten Banyumas bisa memberikan contoh untuk mengadakan lembaga yang diharapkan dapat mempercepat proses demo-

kratisasi di desa. Yaitu dengan terbentuknya Badan Perwakilan Desa. Badan Perwakilan Desa (BPD) yang diisyaratkan untuk dibentuk di setiap desa di seluruh Indonesia merupakan lembaga semacam Dewan Perwakilan Rakyat, yang diharapkan mampu mengontrol jalannya pemerintahan di tingkat desa. Lembaga ini mempunyai kedudukan yang sama atau sejajar dengan kepala desa, menjadi mitra dalam pelaksanaan pemerintahan desa. Tidak ada pihak yang dapat menjatuhkan, antara BPD dengan kepala desa. Mereka harus mampu memper-juangkan apa yang menjadi kebutuhan warga desa yang bersangkutan. Antara BPD dengan pemerintah desa diharapkan tidak seperti pemerintah daerah dengan DPRD-nya atau pemerintah pusat dengan DPR pusat pada masa Orde Baru, dimana posisi pemerintah lebih "tinggi" dibandingkan dengan DPR-nya. Termasuk keputusan yang diambil DPR sangat dipengaruhi oleh pemerintah. Adanya mitra yang sejajar antara pemerintah desa dengan BPD, diharapkan proses menuju demokrasi akan lebih cepat berjalan di tingkat desa. Jalannya pemerintahan akan ada kontrol, sehingga penyelewengan akan dapat diminimalisir.

Ulasan berikut dapat dikatakan sebagai catatan pengalaman pembentukan BPD di Desa Pesantren, Kecamatan Tambak, Kabupaten Banyumas, dan sedikit perbandingan dengan desa-desa yang ada di sekitarnya. Pengalaman ini belum bisa dilengkapi dengan pengalaman

kerja dari BPD Desa Pesantren, karena sampai tulisan ini selesai disusun belum ada kerja. Sebab untuk menjalankan fungsinya, masih terdapat sejumlah masalah admnistrasi yang mengganjal - mengenai hal ini di belakang akan disinggung. Ulasan hanya akan menggambarkan dinamika proses pemilihannya hingga pelantikan sampai dengan tanggal 31 Oktober 2000.

1. Sekilas Tentang Desa Pesantren

Desa Pesantren merupakan salah satu desa di Kecamatan Tambak, Kabupaten Banyumas, dari 12 desa yang ada. Desa ini terletak sangat dekat dengan kota kecamatan, dan dekat dengan jalan propinsi. Lalu lintas sangat mudah didapatkan, baik untuk kendaraan antar kota dalam propinsi maupun antar kota antar propinsi. Kendaraan tardisional juga masih bisa didapatkan di Desa Pesantren, yang berupa dokar ataupun becak. Komunikasi ke Desa Pesantren juga sudah sangat mudah dengan masuknya jaringan telepon ke desa ini. Pemerintah desa juga bisa cepat berhubungan dengan pihak lain, karena sudah ada sarana tersebut. Masyarakat desa yang belum mempunyai jaringan telepon sendiri juga bisa mudah melakukan komunikasi dengan orang di daerah lain dengan adanya "wartel" yang terdapat di desa tersebut.

Di sekitar jalan propinsi dekat Desa Pesan-

tren banyak ditemukan makanan yang khas, yaitu sate bebek. Makanan ini cukup terkenal di sana, dan merupakan salah satu daerah yang bisa memperoleh dengan mudah. Baik yang dijual oleh pedagang kaki lima di pinggir jalan, sampai di warung-warung makan.

Desa Pesantren, sesuai dengan namanya, banyak terdapat pondok pesantren, dengan para santrinya. Banyak warga masyarakat yang memasukkan anaknya ke pondok pesantren, untuk mendapatkan pendidikan, baik pendidikan secara umum maupun pendidikan agama. Untuk masalah agama, desa ini termasuk yang cukup kuat dalam menjalankan perintah agama. Sehingga orang tua sangat bertanggung jawab terhadap pendidikan anak-anaknya di bidang agama, dengan memasukkan mereka ke pondok pesantren.

Di pondok pesantren, anak-anak bisa belajar banyak hal, termasuk usaha untuk hidup mandiri dan disiplin. Mereka harus belajar untuk menjalankan apa yang menjadi tugas dan kewajiban, yang paling tidak harus dipertanggung-jawabkan pada diri sendiri. Misalnya dengan cara meminta para santri untuk membersihkan kamarnya sendiri, mencuci bajunya sendiri. Dengan diberi tanggung jawab tersebut, anak-anak belajar untuk bertanggung jawab terhadap hal-hal kecil yang berhubungan dengan dirinya. Diharapkan dengan bertanggung jawab terhadap dirinya, maka dia akan bertanggung jawab juga

kepada hal-hal yang lebih besar, terutama yang menyangkut orang lain. Disiplin yang diterapkan pada mereka adalah masalah waktu. Mereka harus melakukan kegiatan sesuai dengan waktu yang telah disepakati bersama atau yang memang sudah menjadi aturan yang baku. Misalnya dalam menjalankan ibadah sholat, mereka harus disiplin sesuai dengan waktu yang ada. Termasuk untuk waktu belajar dan waktu untuk bermain. Kekuatan masyarakat dalam bidang agama juga ditunjukkan dalam kehidupan sehari-hari, misalnya dengan saling memberikan salam setiap kali bertemu dengan orang lain.

Desa Pesantren terdiri dari 3 dusun, yaitu Dusun Pesantren I, Dusun Pesantren II, dan Dusun Kleposari. Ketiga dusun tersebut mempunyai karakteristik tersendiri. Salah satunya dengan adanya perbedaan dalam bidang pekerjaan penduduknya. Dusun Pesantren I, sebagian besar penduduknya bekerja sebagai pedagang atau pegawai. Jumlahnya berimbang antara pedagang dengan pegawai. Untuk petani hanya sedikit saja. Berbeda dengan pekerjaan penduduk di Dusun Pesantren II dan Dusun Kleposari, yang sebagian besar penduduknya bekerja sebagai petani. Untuk Dusun Kleposari dan Dusun Pesantren II memang ada pegawai dan pedagangnya, namun jumlahnya lebih sedikit bila dibandingkan dengan Dusun Pesantren I. Demikian juga dengan Dusun Pesantren I, di dusun ini juga ada petaninya, namun jumlahnya tidak sebanyak penduduk yang ber-

profesi sebagai pedagang dan pegawai. Ketiga dusun tersebut lebih banyak dihubungkan oleh jalan dusun yang masih berupa tanah. Sehingga di musim hujan masih banyak jalan yang menjadi becek dan licin. Hanya sebagian jalan saja yang sudah beraspal.

Antara penduduk tua dan penduduk yang berusia remaja cukup berimbang. Penduduk remaja yang kebanyakan sudah susah untuk terjun ke bidang pertanian, banyak yang merantau ke kota-kota besar seperti Jakarta dan Bandung. Mereka berjuang untuk mendapatkan penghasilan yang diharapkan dapat lebih dari usaha pertanian.

Orang-orang yang merantau ke kota besar tetap memikirkan desanya dalam arti masih ingin kembali ke desa. Terbukti dengan banyaknya penduduk yang mencari penghasilan di luar desa, namun masih sering pulang kampung untuk melaksanakan "pembangunan". Pembangunan yang ada tidak hanya pembangunan dalam arti fisik, namun juga non-fisik. Misalnya mencoba untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah desa yang dirasakan merugikan masyarakat. Di samping itu, keeratan kepada desanya juga ditunjukkan oleh kepala desa yang menjabat sekarang. Dahulu dia bekerja di luar kota, namun akhirnya kembali ke desa, dengan cara dia sendiri (menjadi kepala desa). Model relasi antara perantau dengan desa (baca: kampung halaman), merupakan fenomena umum, yang hampir terjadi di berbagai daerah.

2. Sosialisasi Badan Perwakilan Desa

Sosialisasi BPD untuk pertama kali dilakukan di tingkat desa. Di tingkat desa ini melibatkan para perangkat desa, tokoh-tokoh masyarakat, dan anggota LKMD. Dari beberapa pihak yang diundang tersebut, diharapkan akan bisa menyebar kepada masyarakat luas. Misalnya kepala dusun, diharapkan dapat memberikan banyak informasi kepada masyarakat di dusun yang bersangkutan. Kepala dusun merupakan salah satu pihak yang disegani oleh masyarakat, sehingga suaranya akan lebih didengar bila dibandingkan dengan warga dusun yang lain.

Sosialisasi di tingkat desa ini dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten. Dari tingkat desa tersebut kemudian dilanjutkan di tingkat dusun. Tokoh-tokoh masyarakat yang ada di dusun-dusun tersebut diundang untuk menghadiri sosialisasi tersebut. Harapan yang ingin dicapai adalah sama dengan sosialisasi tingkat desa. Tokoh-tokoh yang cukup berpengaruh dalam masyarakat akan menyebarkan informasi lebih luas, tentu saja dengan informasi yang benar. Sosialisai di tingkat ini diberikan oleh para anggota LKMD yang sudah pernah mendapatkan informasi di tingkat desa. Tahap sosialisasi selanjutnya dilakukan di tingkat RW. Di tingkat RW ini sosialisasi juga dilakukan oleh anggota LKMD yang pernah mendapatkan informasi tentang BPD. Dari tingkat RW, diharapkan tiap RT juga mengadakan sosialisasi.

Sosialisasi dapat dilakukan dengan mengadakan acara khusus ataupun ikut serta dalam kegiatan rutin warga. Misalnya ikut dalam acara arisan warga di tingkat RT atau pun RW. Namun bisa juga warga mengadakan acara khusus untuk mengadakan sosialisasi BPD. Dengan adanya sosialisasi yang bertahap ini, paling tidak satu orang pernah mengikuti sosialisasi BPD sebanyak 2 kali, yaitu di tingkat RW dan di tingkat RT. Untuk tokoh-tokoh masyarakat bisa lebih dari 2 kali. Bagi warga masyarakat "biasa" pun bisa mengikuti sosialisasi lebih dari 2 kali, terutama bagi Ketua RT yang kreatif. Bagi Ketua RT yang kreatif bisa mengadakan sosialisasi di tingkat RT lebih dari 1 satu kali. Dengan sosialisasi yang lebih sering, diharapkan warga akan lebih banyak tahu tentang BPD.

Sosialisasi yang dilakukan tersebut menyangkut tentang apakah yang dimaksud dengan BPD, apakah yang menjadi tugas, wewenang, hak dan kewajiban dari anggota BPD. Pemahaman mengenai segi-segi tersebut dimaksudkan untuk "membangkitkan" kegairahan, kemauan dan keikutsertaan masyarakat. Materi sosialisasi diambil dari kebijakan resmi yang ada, yakni Peraturan Daerah (Perda). Mengenai tugas, wewenang, hak dan kewajiban dari anggota BPD diatur dalam Perda Kabupaten Banyumas No. 3 tahun 2000 tentang Badan Perwakilan Desa, pasal 8-11. Dalam perda itu disebutkan bahwa:

Pasal 8

(1) Tugas dan wewenang Badan Perwakilan Desa:
   a. bersama-sama Pemerintah Desa membentuk Panitia Pemilihan Kepala Desa;
   b. menetapkan dan mengusulkan Pengangkatan, Pemberhentian Sementara, dan Pemberhentian Kepala Desa, Perangkat Desa, dan Staff Sekretariat BPD;
   c. bersama-sama dengan Kepala Desa merumuskan dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
   d. bersama-sama Kepala Desa merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa;
   e. melaksanakan pengawasan terhadap :
      1. pelaksanaan Peraturan Desa dan Keputusan Kepala Desa;
      2. pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
      3. kebijakan Pemerintahan Desa;
      4. pelaksanaan kerjasama antar Desa atau pihak lain.
   f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Desa terhadap kebijakan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa;
   g. menampung aspirasi masyarakat dan menyalurkan kepada pejabat atau instansi yang berwenang.

(2) Pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud ayat (1) ditetapkan dalam

Tata Tertib BPD.

Pasal 9

(1) BPD mempunyai hak :
   a. mengadakan pembahasan atas Rancangan Peraturan Desa;
   b. mengajukan Rancangan Peraturan Desa;
   c. bersama-sama dengan Pemerintah Desa menetapkan Anggaran Belanja BPD;
   d. menetapkan Peraturan Tata Tertib BPD;
   e. mengajukan pernyataan pendapat;
   f. meminta pertanggungjawaban Kepala Desa.
(2) Pelaksanaan hak sebagaimana dimaksud ayat (1), ditetapkan dalam Peraturan Tata Tertib BPD.

Pasal 10

(1) Anggota BPD mempunyai hak mengajukan pertanyaan, kedudukan protokoler, dan kedudukan keuangan.
(2) Pelaksanaan hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dalam Peraturan tata Tertib BPD.

Pasal 11

BPD mempunyai kewajiban :

a. mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
b. mengamalkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 serta mentaati segala

peraturan perundang-undangan yang berlaku;

c. melaksanakan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
d. meningkatkan kesejahteraan rakyat di Desanya berdasarkan demokrasi ekonomi;
e. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta menindaklanjuti penyelesaiannya.

Dengan dikemukakannya tugas, wewenang, hak dan kewajiban dari anggota BPD, diharapkan masyarakat akan dapat menentukan siapa yang kira-kira dapat mewakili warga menjadi anggota BPD. Masyarakat yang sudah tahu apa yang harus dilakukan oleh anggota BPD akan dapat memutuskan siapa yang kira-kira dapat memperjuangkan kepentingan warga. Dengan adanya sosialisasi masyarakat menjadi tahu banyak tentang apa yang harus dilakukan oleh wakil mereka dalam BPD. Tidak seperti sekarang ini, banyak warga yang tidak tahu siapa yang mewakilinya di Dewan Perwakilan Rakyat, baik daerah maupun pusat. Sehingga dia sendiri tidak bisa menuntut atau mengharap wakilnya untuk memperjuangkan apa yang menjadi kepentingannya. Selama ini dewan juga jarang yang mau tahu dengan masalah yang secara real terjadi di masyarakat di daerah pemilihannya. Kebanyakan bila sudah menjadi anggota dewan, mereka sudah jarang pergi ke daerah pemilihannya. Padahal

daerah pemilihan tersebut seharusnya diperjuangkan kesejahteraannya. Masyarakat sendiri juga jarang menuntut karena berbagai alasan. Maka dengan adanya sosialisasi tersebut diharapkan warga bisa menentukan siapa yang akan mewakili dan bisa menuntut bila orang yang sudah diberi mandat tersebut tidak melakukan seperti yang diharapkan oleh warga.

3. Pembentukan Panitia Pemilihan BPD

Setelah mengadakan sosialisasi, dibentuklah Panitia Pemilihan BPD. Orang-orang yang menjadi panitia tersebut dipilih sendiri oleh masyarakat. Pihak yang dipilih oleh masyarakat tidak hanya orang-orang yang masih tinggal di Desa Pesantren. Orang yang tinggal di luar desa, bahkan luar kota, tapi masih mau memikirkan perkembangan desa bisa dipilih oleh warga menjadi panitia pemilihan BPD. Misalnya ketua panitia pemilihan BPD Desa Pesantren merupakan orang yang bekerja di Yogyakarta. Namun dia tetap pulang bila ada masalah atau diminta warga untuk pulang. Banyak permasalahan yang ikut diselesaikan oleh orang tersebut. Sehingga orang itu masih tetap diminta oleh penduduk untuk membantu menyelesaikan masalah yang muncul di desa. Misalnya pernah terjadi perselisihan antara perangkat desa dengan warga tentang penggu-

naan dana. Perangkat desa menginginkan agar dana tersebut digunakan untuk membuat saluran air. Sementara warga masyarakat menginginkan agar dana tersebut digunakan untuk memperbaiki jalan yang menghubungkan antara dusun yang satu dengan dusun yang lain.

Pertimbangan warga bahwa jalan tersebut sangat dibutuhkan oleh warga, karena menghubungkan dua dusun, karena jalan tersebut merupakan salah satu jalan yang cukup banyak digunakan oleh warga. Pada musim penghujan jalan tersebut menjadi licin, karena masih berupa tanah. Oleh karena itu, warga menginginkan agar dana yang ada digunakan untuk memperkeras jalan. Perbedaan kepentingan tersebut cukup alot terjadi. Salah satu warga yang bekerja di luar desa dipanggil untuk pulang, agar dapat membantu menyelesaikan masalah tersebut. Yang menjadi pertimbangan lain oleh warga bahwa ada pihak perangkat desa yang mempunyai kepentingan bila dana tersebut digunakan untuk membangun saluran air. Orang tersebut mempunyai kolam ikan di dusun yang berbeda. Agar kebutuhan air dapat terpenuhi, maka harus ada saluran air. Akhirnya perbedaan pendapat tersebut dimenangkan oleh warga, sehingga dana yang tersedia digunakan untuk memperkeras jalan yang menghubungkan antar dusun. Sekarang jalan tersebut sudah diperkeras, dan di musim hujan sudah tidak licin lagi.

Perda No. 45/2000 Kabupaten Banyumas yang mengatur tentang Pedoman Tata Cara

Pemilihan Anggota Badan Perwakilan Desa (BPD) dalam pasal 4 dikatakan bahwa :

(1) Untuk melaksanakan pemilihan Anggota BPD, Kepala Desa membentuk Panitia Pemilihan dengan Keputusan Kepala Desa.
(2) Keanggotaan Panitia sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), terdiri dari Pengurus RT/RW, Tokoh Masyarakat dan Lembaga Kemasyarakatan yang ada di desa yang bersangkutan.
(3) Sebelum menetapkan Keputusan Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Kepala Desa wajib terlebih dahulu mengadakan rapat musyawarah dengan masyarakat untuk menentukan orang-orang yang akan ditunjuk sebagai Anggota Panitia Pemilihan.
(4) Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas Panitia Pemilihan, Kepala Desa membentuk Sekretariat Panitia pemilihan yang keanggotaannya diambil dari unsur perangkat Desa.

Perda tersebut masih sangat kuat peran perangkat desa, dalam hal ini Kepala Desa. Dimana Kepala Desa masih berhak menentukan siapakah yang "bisa" duduk dalam kepanitiannya tersebut. Bila hal itu terjadi, maka besar kemungkinan bahwa hasil yang akan dicapai merupakan keinginan kepala desa, dan bukan keinginan masyarakat. Walaupun dalam perda diatur bahwa yang membentuk Panitia Pemilihan

adalah Kepala Desa, namun warga yang sudah tidak mempunyai kepercayaan yang besar kepada kepala desa, tidak mau bila panitia dibentuk oleh kepala desa. Mereka ingin memilih sendiri panitia pemilihan BPD tersebut. Warga secara keras menolak bila panitia pemilihan dibentuk oleh kepala desa sesuai dengan Perda No. 45 tahun 2000. Hal itu menyebabkan perangkat desa tidak bisa mempengaruhi keputusan warga dalam pemilihan orang-orang yang akan duduk dalam panitia pemilihan anggota BPD.

Dari keseluruhan panitia yang ada, hanya satu orang yang berasal dari perangkat desa, yaitu sekretaris pemilihan anggota BPD. Alasan yang dikemukakan oleh warga adalah adanya keterbatasan yang dimiliki oleh warga dalam hal surat-menyurat. Kebanyakan warga kurang mengetahui masalah surat- menyurat. Sehingga mereka mengambil jalan menempatkan sekretaris desa menjadi sekretaris panitia pemilihan BPD. Menurut ketua panitia pemilihan BPD, hal itu tidak banyak mempengaruhi kerja dari panitia, karena warga dapat menem-patkan dia bukan sebagai perangkat desa (yakni sekretaris desa), namun sebagai sekretaris panitia pemilihan BPD. Misalpun sekretaris desa akan menempatkan dirinya sebagai perangkat desa, dia tidak akan mampu "melawan" panitia yang lain, karena jumlahnya hanya satu orang.

Panitia pemilihan anggota BPD terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris, Bendahara, dan

seksi-seksi. Seksi-seksi yang ada adalah seksi pendaftaran, seksi penjaringan, seksi pemungutan suara, perlengkapan dan seksi keamanan. Masing-masing panitia mempunyai tugas sendiri-sendiri yang harus dipersiapkan dalam proses pemilihan anggota BPD.

Ketua Panitia pemilihan BPD harus mampu mengatur semua anggotanya untuk bekerja sesuai dengan yang diharapkan oleh warga desa. Sementara antar anggota panitia pemilihan BPD harus mampu bekerja sama agar proses pemilihan dapat berjalan sesuai dengan rencana dan sesuai dengan apa yang diharapkan oleh warga.

Wakil ketua membantu ketua dalam menyelesaikan tugas-tugas ketua panitia yang kadang tidak berada di tempat, karena dia mencari nafkah di luar kota. Dengan adanya wakil ketua, diharapkan semua pekerjaan bisa diselesaikan tanpa harus menunggu ketua datang ke desa tersebut. Walaupun ketua panitia kadang-kadang berada di luar kota, bukan berarti dia melupakan tugasnya sebagai ketua panitia. Dia tetap menghubungi desanya untuk mengetahui perkembangan kerja dari panitia. Dia juga tetap melaksanakan tugasnya yang bisa "dibawa" ke luar kota. Misalnya tugas untuk menyusun (mengetik) jadwal pemilihan. Koordinasi yang baik antara panitia yang ada di desa Pesantren dengan ketua panitia yang berada di luar kota menyebabkan kerja mereka tidak terganggu, dan dapat berjalan sesuai dengan yang direncanakan.

Seksi pendaftaran mempunyai tugas mendata orang-orang yang sudah mempunyai hak pilih, yaitu yang sudah berumur 17 tahun ke atas atau lebih. Dari seluruh penduduk yang ada di Desa Pesantren terdapat 1250 orang yang sudah mempunyai hak pilih. Jumlah tersebut tersebar di seluruh desa Pesantren, namun jumlahnya tidak merata. Untuk jumlah yang terbanyak terdapat di Dusun Pesantren I, yang jumlahnya mencapai lebih dari 500 orang. Kemudian untuk dusun yang lain lebih dari 300 dan lebih dari 400 orang.

Seksi penjaringan mempunyai tugas untuk melakukan penjaringan bakal calon anggota BPD, sampai menjadi calon anggota BPD. Seksi ini ada yang bekerja sama dengan pihak dusun, karena jumlah bakal calon yang terlalu banyak. Bila dalam satu dusun bakal calonnya terlalu banyak, maka diadakan pemilihan di tingkat dusun. Yaitu dengan melakukan pemilihan di tingkat dusun, dengan biaya dusun yang bersangkutan. Pemilihan di tingkat dusun ini memilih sejumlah bakal calon anggota BPD, agar bakal calon di tingkat desa tidak terlalu banyak. Bila bakal calon di tingkat desa terlalu banyak, maka pihak panitia akan mengalami berbagai kesulitan dalam menentukan siapakah yang bisa lolos menjadi calon anggota.

Hal ini bisa terjadi karena panitia pemilihan di tingkat desa tidak mengetahui secara dalam bagaimanakah bakal calon yang diajukan ke tingkat desa satu per satu. Berbeda dengan warga dusun setempat, yang setiap harinya melakukan

aktivitas bersama, sehingga akan lebih mengenal bakal calon yang diajukan. Sehingga akan tahu siapakah yang lebih "baik" daripada yang lain. Namun bila bakal calon tidak terlalu banyak, maka seksi penjaringan tidak perlu melakukan pemilihan di tingkat dusun. Seksi penjaringan ini juga melakukan seleksi administrasi terhadap bakal calon yang diajukan oleh tiap RT di tingkat desa. Seksi penjaringan mempunyai hak mutlak untuk menentukan apakah seseorang akan diterima sebagai calon anggota atau justru ditolak menjadi calon anggota BPD.

Seksi pemungutan suara bertugas pada waktu menjelang pemilihan anggota BPD dan pada waktu setelah pemungutan, yaitu pada waktu penghitungan suara. Seksi ini bertugas di tiap-tiap tempat pemungutan suara, dibantu oleh seksi keamanan. Seksi pemungutan suara mengurusi masalah teknis pemungutan suara. Misalnya menyiapkan kartu suara yang akan digunakan, mengatur jalannya pemilihan, mulai dari pendaftaran sampai mengumpulkan kartu suara.

Seksi perlengkapan mempunyai tugas untuk menyediakan hal-hal yang dibutuhkan, baik mulai dari proses penjaringan sampai dengan penghitungan suara. Misalnya dengan menyediakan perlengkapan pada waktu pemilihan, yaitu menyediakan meja-meja untuk pendaftaran, kursi untuk menunggu giliran, kartu suara, bilik suara, sampai dengan kotak untuk mengumpulkan suara.

Seksi keamanan bertugas untuk menjaga

keamanan, terutama untuk menjaga keamanan pada waktu terjadi pemungutan suara. Seksi ini juga ditempatkan di setiap tempat pemungutan suara. Seksi keamanan dibantu oleh Hansip dari desa.

Tugas dari panitia ini termasuk membuat jadual kegiatan panitia, mulai dari pendaftaran orang yang mempunyai hak pilih, melakukan penjaringan bakal calon anggota BPD, melakukan seleksi administrasi, menentukan calon anggota BPD, mengumumkan calon kepada warga, melaksanakan pemilihan dan penghitungan suara, serta melaporkan hasil pemilihan.

4. Pembiayaan Pemilihan anggota BPD

Seluruh pembiayaan pemilihan anggota BPD dibebankan kepada desa. Pemerintah daerah Kabupaten tidak memberikan subsidi sedikitpun. Besar kecilnya biaya yang digunakan tergantung dari kemampuan desa. Ada yang mempunyai biaya yang lebih besar daripada desa yang lain. Hal ini tentu saja berhubungan dengan kemampuan desa. Untuk desa yang mempunyai pendapatan yang besar, bisa saja mempunyai anggaran yang besar. Sebaliknya, untuk desa yang mempunyai pendapatan yang terbatas, anggaran untuk pemilihan anggota BPD pun tentu akan terbatas (sedikit). Anggaran yang disediakan oleh desa tersebut ada yang mencapai Rp

3.500.000,00. Namun ada juga yang kurang dari itu. Untuk Desa Pesantren, anggaran yang disediakan oleh desa sebesar Rp 3.000.000,00. Pembiayaan sebesar itu digunakan untuk semua kegiatan dalam pemilihan anggota BPD. Mulai dari rapat panitia, penyebarluasan informasi, sampai dengan honor bagi para panitia pemilihan. Rapat panitia antara lain membahas masalah jadual pemilihan BPD, hal-hal yang harus dilakukan oleh panitia, sampai ke masalah teknisnya. Biaya yang dikeluarkan dalam kegiatan penyebarluasan informasi adalah biaya untuk membuat selebaran yang berisi calon-calon anggota BPD, yang kemudian disebarkan kepada masyarakat di tempat-tempat yang strategis. Misalnya perempatan jalan, dan pos ronda.

Besar kecilnya honor yang diterima oleh panitia pemilihan BPD untuk tiap desa juga berbeda, tergantung dari anggaran yang ada. Untuk Desa Pesantren, besarnya honor yang diberikan kepada panitia merupakan kesepakatan dari warga. Ditetapkan, untuk Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris dan Bendahara mendapatkan honor sebesar Rp 25.000,00. Seksi-seksi diluar panitia tersebut bervariasi, sesuai dengan tugas yang dijalankan. Seksi pendaftaran mendapatkan honor sebesar Rp 15.000,00. Sementara untuk seksi-seksi yang lain di luar seksi keamanan mendapatkan honor sebesar Rp 10.000,00. Sedang untuk seksi keamanan mendapatkan honor sebesar Rp 5.000,00. Perbedaan honor yang

diterima tersebut berhubungan dengan tugas dan kewajibannya. Misalnya untuk Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris dan Bendahara akan bekerja selama proses pemilihan, mulai dari awal sampai akhir. Berbeda dengan seksi pemungutan suara yang bekerja pada saat menjelang pemungutan suara dan pada saat pemungutan suara. Tanggung jawab dan beban tugas yang berbeda ini, menurut warga akan mempengaruhi honor yang diterima oleh masing-masing seksi. Honor sebesar itu merupakan honor selama dia menjadi panitia pemilihan BPD. Mulai dari awal sampai penetapan bakal calon menjadi anggota terpilih.

"Kecil"nya honor yang diterima oleh panitia pemilihan kurang mempengaruhi kerja panitia pemilihan. Hal ini ditunjukkan dengan kerja panitia yang sungguh-sungguh. Mereka bekerja semaksimal mungkin, yang diharapkan sesuai dengan keinginan masyarakat.

5. Penjaringan bakal Calon anggota BPD

Penjaringan bakal calon anggota BPD di desa Pesantren dimulai dari tingkat RT. Menurut Perda no 3 tahun 2000 Kabupaten Banyumas, tiap-tiap RT diminta untuk mengirimkan bakal calon anggota BPD, paling banyak 2 orang bakal calon. Pencalonan tersebut dilakukan sendiri oleh masyarakat di RT yang bersangkutan, yang

dilakukan dengan musyawarah di tingkat RT. Dengan cara ini, diharapkan bahwa masyarakat benar-benar mencalonkan orang yang diharapkan dapat bekerja sesuai dengan harapan masyarakat. Secara umum, masyarakat tentu tahu tiap orang di RTnya, sehingga tiap orang tentu akan dapat dengan mudah menentukan bakal calon, karena sudah saling mengenal. Berbeda bila yang mencalonkan tersebut dalam tingkat desa, karena ada kemungkinan orang satu desa kurang mengenal lebih jauh.

Syarat yang "diminta" oleh perda tersebut, yakni 2 orang untuk tiap RT tidak dilaksanakan secara kaku oleh warga Desa Pesantren. Bila dirasakan di suatu RT tidak ada yang bisa mewakili, maka RT tersebut tidak mengirimkan bakal calon. Walaupun hal ini tidak sesuai dengan perda yang ada, namun karena masyarakat tidak ingin melaksanakan dengan kaku, maka mereka memilih jalan yang terbaik bagi mereka sendiri. Hal itu merupakan hak yang patut untuk dihormati. Bagi RT yang tidak mengirimkan bakal calon tidak ada sangsi apapun, baik dari panitia pemilihan BPD, dari pemerintah desa, maupun dari pemerintah kabupaten dan DPRD Kabupaten sebagai pihak yang menyusun perda tersebut.

Seorang bakal calon harus memenuhi syarat-syarat administrasi yang sudah ditentukan di perda No. 3 Tahun 2000 Kabupaten Banyumas. Syarat-syarat yang harus dimiliki oleh bakal calon cukup banyak, namun banyak yang merupakan syarat

formalitas. Syarat-syarat bakal calon tersebut terdapat dalam pasal 13, yang berbunyi :

Yang dapat menjadi anggota BPD adalah penduduk desa setempat yang memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

a. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
b. setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945;
c. jujur dan adil;
d. tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam kegiatan yang mengkhianati Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, G 30 S/PKI dan atau organisasi terlarang lainnya;
e. terdaftar sebagai penduduk desa yang bersangkutan secara sah sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun berturut-turut yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau Surat Keterangan Kependudukan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang;
f. berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama;
g. berumur sekurang-kurangnya 25 tahun;
h. sehat jasmani dan rohani yang dibuktikaan dengan Surat Keterangan Dokter;
i. nyata-nyata tidak terganggu jiwa dan ingatannya yang dibuktikan dengan Surat Keterangan Dokter;
j. berkelakuan baik, yang dibuktikan Surat Keterangan dari Kepolisian;

k. tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman pidana 5 tahun atau lebih;
l. tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan Keputusan Pengadilan yang mempunyai Kekuatan Hukum tetap;
m. mengenal Desanya dan dikenal oleh masyarakat Desa setempat;
n. bersedia dicalonkan menjadi anggota BPD.

Dari semua syarat-syarat tersebut, panitia mempunyai toleransi yang sangat banyak. Ada bakal calon yang bisa memenuhi persyaratan tersebut setelah dia menjadi anggota BPD (dalam arti bahwa dia sudah terpilih menjadi anggota). Alasan yang dikemukakan oleh warga, terutama yang menjadi bakal calon adalah, bahwa untuk mencari surat-surat tersebut memerlukan biaya yang tidak sedikit. Padahal mereka ada yang berprofesi sebagai buruh tani. Misalnya untuk mendapatkan surat keterangan dokter yang menyatakan bahwa dia sehat secara jasmani dan rohani, surat keterangan dari kepolisian. Untuk mendapatkan surat-surat tersebut membutuhkan biaya yang lumayan besar, dan sangat memberatkan bagi warga yang "hanya" berprofesi sebagai buruh tani. Masyarakat juga mengatakan bahwa yang tahu apakah orang tersebut baik atau tidak adalah masyarakat sekitar, bukan pihak kepolisian. Jadi masyarakat tidak akan mungkin

mengirimkan bakal calon yang dianggap tidak "bersih".

Bakal calon juga ada yang mengatakan bahwa hanya untuk mengabdi kepada desa mengapa harus menggunakan berbagai persyaratan yang jumlahnya banyak sekali, dan untuk mendapatkannya diperlukan biaya yang tidak sedikit. Ingin mengabdi pada desa saja sangat susah. Mengenai masalah sehat secara jasmani mereka juga mempertanyakannya. Ibarat Gus Dur yang jalan saja harus dituntun, dia bisa menjadi presiden. Padahal presiden jauh lebih berat bila dibandingkan dengan menjadi anggota BPD. Oleh karena itu bakal calon ingin agar persyaratan tersebut diperlonggar, dan diperbolehkan dilengkapi setelah positif menjadi anggota BPD.

Bagi desa yang lain, kesulitan yang dirasakan oleh bakal calon tersebut ada yang dibantu oleh pemerintah desa. Misalnya dengan mengadakan pembuatan Surat Keterangan dari Kepolisian yang dilakukan secara kolektif. Dengan cara ini, maka prosesnya akan lebih cepat bila dibandingkan dengan mencari secara sendiri-sendiri. Dalam proses tersebut, ketua RT, Ketua RW, kepala dusun dan kepala desa sangat membantu dengan mempercepat proses pemberian ijin. Kesulitan masyarakat di bidang keuangan dibantu juga untuk membuat surat keterangan dokter. Pembuatan surat keterangan dokter dibiayai sepenuhnya oleh desa. Para bakal calon tidak mengeluarkan uang sedikit pun untuk membuat

surat keterangan dokter tersebut. Bantuan yang diberikan oleh desa tersebut sangat membantu para bakal calon. Mereka tidak mengeluarkan biaya yang besar, dengan proses yang lebih cepat, namun dapat memenuhi semua persyaratan yang telah ditetapkan. Bagi bakal calon yang tidak terpilih pun tentu juga tidak akan merasa dirugikan dalam bidang materi, karena mereka tidak kehilangan biaya untuk memenuhi persyaratan administrasi yang ditentukan.

Toleransi yang diberikan oleh panitia pemilihan BPD juga dilakukan dalam syarat pendidikan. Dalam perda disebutkan bahwa pendidikan minimal bagi anggota BPD adalah Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama. Namun untuk pemilihan anggota BPD yang pertama di Desa Pesantren, penduduk yang berpendidikan sekolah dasar boleh dicalonkan. Namun untuk pemilihan yang kedua dan seterusnya harus sudah sesuai dengan perda, yaitu minimal Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama. Dalam persyaratan pendidikan ini pernah terjadi bakal calon melakukan manipulasi, yaitu sebenarnya dia pendidikannya sampai Sekolah Dasar, namun membuat foto kopian yang menyatakan bahwa dia lulusan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama.

Hal itu diketahui oleh panitia, karena dia kurang "profesional" dalam melakukan manipulasi. Dalam ijasah yang dilampirkan, nama di halaman depan dengan nama di halaman belakang berbeda. Sehingga panitia dapat mengetahui

manipulasi tersebut. Pada awalnya, panitia meminta agar bakal calon tersebut memperbaiki ijasah yang ada, dalam artian agar menggunakan ijasah yang memang miliknya, sesuai dengan pendidikan yang dia ikuti. Panitia juga mengatakan bahwa masyarakat yang berpendidikan Sekolah Dasar pun diperbolehkan untuk dicalonkan, sehingga dia tidak perlu melakukan manipulasi ijasah. Karena dia bersikeras bahwa dia lulusan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama, maka panitia memilih untuk mengalah dan meminta perbaikan ijasah yang dimiliki. Sikap yang diambil panitia pemilihan BPD Desa Pesantren adalah untuk menjaga agar dalam masyarakat tidak terjadi tindakan-tindakan yang bisa merugikan masyarakat luas bila bakal calon yang diajukan dipotong jalannya. Atau dengan kata lain untuk menjaga ketertiban dan keamanan desa. Jalan itu diambil karena bakal calon merupakan orang yang diajukan oleh warga, dan termasuk orang yang "vokal" di dusunnya, sehingga bila dia "digugurkan", dikhawatirkan akan menimbulkan gejolak dalam masyarakat.

Dalam penjaringan bakal calon tersebut, perangkat desa yang oleh warga dikatakan mempunyai ketakutan tersendiri bila ada BPD, mencoba untuk memasukkan "orang-orangnya" dalam tubuh BPD. Perangkat desa mencoba mempengaruhi masyarakat melalui pendidikan. Dikatakan bahwa orang yang dipilih hendaknya adalah orang-orang yang mempunyai pendidikan

yang tinggi (baca :sarjana), sehingga dalam membuat keputusan desa akan lebih baik. Hal ini dilakukan oleh perangkat desa dalam rangka ingin memasukkan "orang-orang-nya", yang kebetulan mempunyai pendidikan yang lebih tinggi dibandingkan dengan bakal calon yang lain. Hal itu sempat membuat masyarakat terpengaruh. Untuk mengantisipasi masalah itu, panitia memberikan informasi kepada masyarakat luas, bahwa yang akan bisa memperjuangkan kepentingan masyarakat belum tentu orang yang mempunyai pendidikan tinggi, namun yang mempunyai komitmen kepada masyarakat.

Pendidikan tidak dapat dijadikan ukuran untuk memperjuangkan kepentingan warga. Orang yang mempunyai pendidikan tinggi belum tentu mau memperjuangkan apa yang menjadi kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Bisa juga sebaliknya, orang yang mempunyai pendidikan tinggi akan dapat membodohi masyarakat. Berbeda dengan orang yang mempunyai komitmen yang tinggi. Walaupun mungkin dia pendidikannya kurang tinggi, namun dia hampir dapat dipastikan akan memperjuangkan apa yang menjadi kepentingan masyarakat.

Cara lain yang dilakukan oleh perangkat desa untuk memasukkan "orang-orangnya" ke dalam BPD adalah dengan memberikan berbagai macam hal, baik materi maupun non materi kepada orang-orang yang dianggap dapat membantunya. Misalnya dengan memberikan

rokok kepada warga, agar pada akhirnya memilih orang yang diharapkan oleh perangkat desa.

6. Penentuan calon anggota

Bakal calon yang diajukan oleh tiap RT diseleksi oleh panitia pemilihan. Apakah orang tersebut memenuhi syarat-syarat yang telah disepakati (ditentukan) atau belum. Dari semua bakal calon yang ada, terpilih 25 orang sebagai calon anggota BPD. Calon anggota ditetapkan agar tidak terlalu banyak, dengan berbagai pertimbangan. Pertama, bila jumlah calon anggota terlalu banyak, maka akan menimbulkan kesulitan bagi warga maupun panitia pemilihan BPD. Misalnya bila jumlahnya terlalu banyak, mungkin satu lembar kertas HVS (yang akan digunakan untuk kartu suara) tidak cukup untuk memuat semua calon anggota BPD.

Bila semua calon dipaksa untuk dimuat dalam satu lembar kartu suara, maka gambarnya tentu hanya akan kecil-kecil. Bila gambarnya terlalu kecil, maka akan sangat menyulitkan para pemilih, terutama para pemilih yang sudah berusia lanjut. Mereka tentu akan sangat kesulitan untuk mencari calon yang hendak dipilihnya. Hal ini sangat mungkin terjadi karena secara formal tidak ada kampanye yang dilakukan oleh calon anggota BPD. Kedua, bila calon anggota BPD terlalu banyak, maka dalam penghitungan suara akan

membutuhkan waktu yang lebih lama bila dibandingkan dengan jumlah calon anggota yang lebih sedikit. Hal ini merupakan pengalaman dari pemilu yang dilakukan pada tahun 1999. Jumlah peserta pemilu sangat banyak (48 partai). Hal itu sangat menyulitkan untuk menghitung suara, karena mereka harus mencari satu titik dari 48 kemungkinan. Berbeda dengan pemilu sebelumnya yang hanya diikuti oleh 3 partai, sehingga penghitungannya akan lebih cepat. Demikian juga yang diharapkan dalam pemilihan BPD, dengan jumlah bakal calon yang lebih sedikit, maka waktu yang digunakan untuk penghitungan pun lebih singkat.

Setelah ditetapkan siapakah yang menjadi calon, panitia pemilihan BPD membuat suatu pengumuman bakal calon terpilih, yang disebarkan kepada masyarakat. Gambar para calon anggota BPD dibuat dalam satu lembar folio. Urut-urutan orang dalam kertas tersebut ditentukan dengan melakukan undian. Panitia menyediakan kertas yang sudah ada nomornya, mulai dari angka 1 sampai dengan angka 25 (sesuai dengan jumlah calon anggota BPD). Para calon mengambil satu kertas untuk menentukan letak dia dalam kertas tersebut. Dengan cara ini, maka akan menghindarkan kecemburuan antar calon yang mungkin terjadi. Karena bila penempatan calon tidak dilakukan dengan lotre, maka ada kemungkinan orang pertama yang memilih akan mencari tempat yang dirasa paling menguntungkan.

Misalnya dalam urutan pertama, agar orang dengan mudah melihatnya, dan tidak akan memilih tempat di tengah, karena itu bukan tempat yang "menguntungkan", dalam arti mudah dikenali.

Setelah diambil kesepakatan penempatan tiap calon anggota, kemudian diadakan penyebarluasan informasi. Hal ini dilakukan dengan menempelkan gambar para calon (dalam satu lembar folio) di tempat-tempat yang strategis, misalnya di pos ronda, atau di perempatan jalan, yang banyak dikunjungi atau dilewati oleh masyarakat. Dengan menempelkan para calon tersebut, diharapkan masyarakat tahu siapa yang menjadi calon anggota BPD, dan dia di posisi yang mana. Dengan sudah diketahuinya letak tersebut, maka akan memudahkan tiap pemilih melakukan pemungutan suara. Untuk penyebarluasan informasi ini sebenarnya dilakukan oleh panitia sendiri, tidak ada yang berasal dari calon anggota BPD. Namun ada juga pihak yang ingin mengambil langkah lebih cepat dalam menyebarluaskan informasi tersebut, yaitu dari pihak perangkat desa untuk mencoba mempengaruhi warga agar memilih "orang"nya.

Peran perangkat desa dalam mencoba memasukkan "orang-orangnya" dalam tubuh BPD bisa dilakukan dalam taraf penyebarluasan informasi ini, karena ada pihak yang mendukung kepala desa yang duduk dalam panitia pemilihan BPD, maka kepala desa bisa mendapatkan daftar calon anggota beserta letak orang-orangnya

dalam kartu suara lebih awal dari masyarakat pada umumnya. Kepala desa bisa memperbanyak kartu suara tersebut, dan melakukan sosialisasi di tingkat masyarakat. Misalnya dengan mengikuti kegiatan-kegiatan yang sudah ada di masyarakat, dan dikampanyekan untuk memilih "orangnya". Letak calon tersebut juga sudah diberitahukan. Panitia pemilihan yang mengetahui hal itu tidak berbuat banyak, untuk menjaga agar tidak terjadi kerusuhan. Namun untuk calon yang lain tidak ada yang melakukan kampanye.

Semua bakal calon yang diajukan oleh tiap RT semuanya dari kalangan pria. Tidak ada yang berasal dari ibu-ibu ataupun remaja putri. kondisi sebenarnya sangat menunjuk struktur patriarki yang kuat di masyarakat, sehingga peran perempuan selalu marjinal. Para ibu ataupun remaja putri tidak banyak yang bergerak di bidang politik. Harus diakui bahwa masalah ini bukan khas Desa Pesantren, melainkan juga di banyak wilayah di Indonesia.

Calon yang memenuhi syarat tersebar di semua dusun yang ada, karena di Desa Pesantren hanya terdapat 3 dusun, sehingga kesempatan untuk tersebar di seluruh desa sangat besar. Dengan tersebarnya calon yang anggota BPD di semua dusun yang ada, tidak membuat warga di salah satu dusun khawatir bila tidak ada wakilnya dalam anggota BPD. Jumlah dusun desa Pesantren yang hanya tiga, membuat pelaksaan menjadi relatif lebih mudah.

7. Pemilihan

Setelah ditetapkan para calon pemilih, panitia mengumumkan waktu pemilihan. Desa Pesantren menentukan waktu pemilihan Hari Minggu, tanggal 6 Agustus 2000. Menurut sumber dari pihak Kecamatan, pada hari yang sama, di Kecamatan Tambak diadakan pemilihan anggota BPD di 4 desa, yaitu Desa Pesantren, Desa Karang Petir, Desa Gumelar Lor, dan Desa Klangkapan.

Pemilihan di Desa Pesantren diadakan di 3 tempat pemungutan suara, yaitu di Balai Desa Pesantren, di salah satu rumah warga, dan di Sekolah Dasar. Pemilihan dilakukan di 3 tempat pemungutan suara, agar masyarakat tidak terlalu jauh bila dibandingkan harus melakukan pemungutan suara di Balai desa. Hal ini disampaikan oleh ketua Panitia pemilihan BPD Desa Pesantren.

Perda No. 45/2000 Kabupaten Banyumas mengatur bahwa pemilihan diadakan di tingkat RT/RW. Namun warga tidak melaksanakan hal itu, karena dianggap bahwa bila pemilihan dilakukan di tingkat RT atau RW, maka akan menyebabkan jalannya pemilihan tidak efisien. Semakin banyak tempat pemungutan suara, semakin banyak panitia yang harus bertugas, padahal anggaran yang ada terbatas.

Pemilihan sengaja diadakan pada Hari Minggu, karena pada hari itu banyak penduduk yang tidak bekerja, anak-anak yang masih sekolah/

kuliah tidak ada kegiatan belajar mengajar. Sementara penentuan tanggal 6 Agustus merupakan kesepakatan dari seluruh Panitia pemilihan BPD.

Pihak kecamatan memantau jalannya pemilihan BPD. Camat yang sudah mendapat laporan dari panitia pemilihan datang ke tempat-tempat pemungutan suara. Bila dalam satu hari ada lebih dari 1 desa yang melaksanakan pemilihan, maka beliau secara bergilir mendatangi desa-desa tersebut. Kedatangan camat ini tidak mempengaruhi jalannya pemilihan, dalam arti bahwa dia tidak mengatur jalannya pemilihan. Semuanya diserahkan pada panitia pemilihan tingkat desa. Kepala desa yang hadir dalam pemilihan tersebut juga tidak berusaha mempengaruhi jalannya pemilihan. Beliau hanya melihat-lihat. Beliau juga mempersilakan bagi pihak luar yang ingin melihat proses jalannya pemilihan BPD di Desa Pesantren.

Semua perlengkapan pemilihan disiapkan oleh panitia. Mulai dari kartu suara sampai papan untuk menghitung suara. Pemilihan di Desa Pesantren ada yang menyediakan alat secara khusus, namun ada juga yang meminjam dari pihak kecamatan. Alat yang meminjam dari pihak kecamatan adalah kotak untuk menampung kartu suara. Semua desa bisa meminjam ke Kecamatan. Namun yang harus diperhatikan bahwa sebelum meminjam, panitia di tingkat desa harus memberitahukan kepada kecamatan, karena

jumlah kotaknya terbatas. Hal ini berhubungan dengan kemungkinan dalam hari yang sama ada lebih dari 1 desa yang melakukan pemilihan. Alat-alat yang lain disediakan sendiri oleh panitia (ada yang meminjam, namun dari desa atau warga desa). Misalnya untuk pemilihan yang diadakan di Balai Desa, maka menggunakan ruangan balai desa untuk membuat bilik suara. Meja dan kursi yang digunakan untuk administrasi pun meminjam dari desa. Pemilihan yang dilakukan di rumah warga, menggunakan peralatan dari tuan rumah. Misalnya meja dan kursi untuk administrasi. Sementara bilik suara dibuat secara sederhana oleh warga. Penentuan rumah warga ini merupakan kesepakatan antara warga dengan panitia pemilihan. Sementara pemilihan yang dilakukan di sekolah juga menggunakan peralatan yang dimiliki oleh sekolah tersebut. Misalnya meja dan kursi yang digunakan untuk administrasi.

Tentang Tempat Pemungutan Suara

7.1. Balai Desa

Balai Desa Pesantren menghadap ke arah Timur. Di sebelah Utara terdapat ruangan-ruangan yang merupakan ruang kerja kepala desa bersama stafnya. Ruangan-ruangan ini membujur dari Timur ke Barat. Paling Timur, ruangannya menghadap ke Timur, menghadap ke jalan. Sementara ruangan di sebelahnya menghadap ke Selatan, ke ruang

pertemuan. Ruangan paling Barat merupakan ruang kepala desa, yang dihubungkan dengan ruangan di tengah. Di sebelah ruangan Kepala desa terdapat sumur dengan kamar mandinya. Di sebelah Selatan komplek Balai Desa Pesantren, terdapat ruang pertemuan, dimana ruang ini adalah ruangan yang terbesar dibandingkan dengan ruangan yang lain. Antara ruang pertemuan dengan ruang perangkat desa dipisahkan oleh halaman yang tidak terlalu luas. Pemungutan suara dilakukan di ruang pertemuan. Ruang ini cukup luas, sehingga bisa menampung banyak orang. Di sebelah Timur ruangan ini terdapat tempat yang agak lebih tinggi daripada tempat yang lain. Di tempat ini diletakkan kursi-kursi yang bisa digunakan untuk melihat-lihat jalannya proses pemilihan BPD. Pemilihan anggota BPD menggunakan ruangan ini di sebelah tengah. Paling Timur berjajar meja dan kursi dengan para petugasnya, terdiri dari para panitia.

Panitia ini yang memeriksa persyaratan bagi pemilih. Menerima surat panggilan, dan memberikan kartu suara bagi para pemilih. Sebelah Selatan banyak terdapat kursi yang sengaja diadakan bagi para pemilih untuk menunggu giliran, bila pada waktu itu banyak yang datang untuk melakukan pemungutan suara. Sebelah Barat terdapat bilik suara yang digunakan sebagai tempat untuk melakukan pemungutan suara. Bilik ini dibuat cukup sederhana, namun dapat dijamin kerahasiaannya. Antara kursi-kursi untuk

menunggu dengan bilik suara terdapat petugas yang mengatur jalannya pemilihan. Petugas ini yang mempersiapkan pemilih untuk menunggu gilliran, atau dipersilakan untuk melakuan pemungutan suara di bilik suara. Di sebelah Utara terdapat kotak suara, yang digunakan untuk mengumpulkan kartu-kartu suara yang telah digunakan. Kotak suara ini juga dijaga oleh satu orang petugas. Pemilihan di Balai Desa Pesantren, dimulai dari masuknya pemilih melalui pintu Selatan, dan keluar melalui pintu Utara. Sehingga lalu lintas pemilihan menjadi lancar.

7.2. Rumah warga

Tempat pemungutan suara ada yang menggunakan rumah warga. Penggunaan rumah warga ini merupakan kesepakatan bersama antara panitia pemilihan dengan warga. Gambaran mengenai tempat pemungutan di rumah warga ini agak berbeda dengan di Balai Desa Pesantren. Bila di balai Desa Pesantren menggunakan semua yang ada di balai desa, tetapi di sini, panitia harus membuat baru berbagai peralatan, yang sengaja dibuat, yaitu sekat yang digunakan untuk membatasi antara ruang untuk pemilihan dengan halaman rumah. Hal ini untuk menjaga kelancaran dan ketertiban jalannya pemilihan. Sekat tersebut terbuat dari anyaman bambu. Sekat ini dihubungkan langsung dengan rumah bagian depan, sehingga ada penghematan sekat. Di sebelah

Timur terdapat beberapa meja dan kursi beserta para petugasnya, menghadap ke Barat, yang mengurusi masalah administrasi. Di sebelah Baratnya terdapat beberapa kursi yang digunakan untuk menunggu para pemilih. Sebelah Barat terdapat bilik suara yang dibuat sederhana oleh masyarakat. Antara kursi tunggu dengan bilik suara juga ada petugasnya yang mengatur lalu lintas pemilihan. Sebelah Utara terdapat kotak untuk mengumpulkan kartu suara yang telah digunakan. Sebelah kotak suara ini juga terdapat petugas yang menjaganya. Di luar sekat tersebut terdapat seksi keamanan yang berjaga-jaga. Tempat pemilihan ini lebih sempit bila dibandingkan dengan tempat pemilihan di Balai Desa Pesantren.

7.3. Sekolah Dasar

Tempat pemungutan suara yang ketiga di salah satu sekolah dasar yang ada. Sebenarnya bangunan ini masih dalam penyelesaian pembangunan. Belum semua bagian selesai dibuat, termasuk belum ada daun pintunya. Meskipun pembangunannya belum selesai, namun bisa digunakan untuk melakukan pemilihan. Bangunan ini menghadap ke Selatan. Tidak berbeda dengan dua tempat pemungutan suara yang lain, di tempat ini juga terdapat meja-kursi yang digunakan oleh petugas untuk mengurusi masalah administrasi. Terdapat beberapa kursi

yang digunakan untuk menunggu giliran. Bilik suara yang juga dibuat dengan sederhana. Kemudian ada kotak suara yang digunakan utuk mengumpulkan kartu suara yang sudah digunakan. Petugas yang ada pun sama. Petugas yang mengurusi masalah administrasi, pengaturan jalannya lalu lintas pemilih yang akan menggunakan hak pilihnya di bilik suara, petugas yang menjaga kotak suara, dan petugas yang menjaga keamanan.

Proses pemilihan sama dengan pemilu untuk memilih wakil rakyat. Warga yang sudah mendapatkan surat panggilan, yang diberikan oleh panitia datang ke tempat-tempat pemungutan suara. Tempat yang digunakan untuk memilih sudah ditentukan oleh panitia. Setelah sampai di tempat pemungutan suara, warga menyerahkan surat panggilan yang diberikan oleh panitia. Setelah menyerahkan surat panggilan tersebut, kemudian dia menunggu di tempat yang telah ditentukan, untuk memperoleh kartu suara. Kartu suara diberikan oleh panitia, dengan memanggil orang yang bersangkutan (yang menyerahkan surat panggilan). Bila dalam bilik suara masih ada yang melakukan pengambilan suara, maka dia harus menunggu lagi, di tempat yang telah ditentukan. Namun bila di bilik suara sudah tidak ada pemilih, maka dia bisa segera masuk ke bilik suara untuk melakukan pemilihan. Setelah melakukan pemungutan suara, pemilih keluar, dan memasukkan kartu suara di tempat yang telah ditentukan.

Setelah itu dia diperbolehkan untuk meninggalkan tempat pemungutan suara.

Ada beberapa panitia yang terlibat dalam proses pemilihan ini. Pertama panitia yang menerima kartu panggilan warga. Dia mencek apakah orang tersebut benar-benar masuk dalam daftar orang yang berhak memilih, sekaligus untuk memastikan bahwa orang tersebut hanya melakukan pemilihan sebanyak satu kali. Panitia kedua adalah orang yang memberikan kartu suara kepada pemilih. Dalam administrasi ini setiap urusan (mencek surat panggilan dan memberikan kartu suara) bisa dilakukan oleh beberapa pasang. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi antrian yang panjang. Panitia yang lain adalah yang mengurus jalannya pemilihan. Dia bertugas untuk meminta pemilih untuk menunggu di tempat yang ditentukan untuk menunggu giliran, ataukah dia dipersilakan untuk melakukan pemungutan suara di bilik suara. Panitia yang lain menjaga kotak suara, tempat kartu suara yang telah digunakan. Di samping semua panitia tersebut tentu saja ada seksi keamanan yang menjaga keamanan dan ketertiban jalannya pemilihan.

Sampai dengan batas waktu yang telah ditentukan, maka pemilihan selesai dilakukan, dalam arti meskipun ada pemilih yang belum melakukan pemilihan, bila sudah lewat dari batas waktu yang ditentukan, maka dia akan kehilangan haknya tersebut. Kegiatan dilanjutkan dengan penghitungan suara. Tiap-tiap tempat pemungut-

an suara mengadakan penghitungan sendiri-sendiri. Hal ini dilakukan untuk mengadakan efisiensi waktu. Panitia pemilihan BPD Desa Pesantren belajar dari desa tetangga yang telah melakukan pemilihan lebih dulu. Terdapat desa yang melakukan penghitungan suaranya dilakukan di tingkat desa. Semua kartu suara dibawa ke Balai desa, dan dilakukan penghitungan suara di sana. Hal ini menimbulkan banyak masalah, yaitu pertama waktu yang dibutuhkan terlalu lama. Pertama panitia harus membawa kartu suara dari TPS-TPS ke Balai desa. Kedua, jumlah yang dihitung lebih banyak, sehingga waktu yang dibutuhkan lebih lama. Ada desa yang melakukan pemilihan sampai larut malam, bahkan ada yang melanjutkan penghitungan pada hari berikutnya. Dari pengalaman tersebut, maka panitia pemilihan BPD Desa Pesantren mengadakan penghitungan suara di tiap-tiap TPS, kemudian dilaporkan ke desa. Di tingkat desa kemudian dijumlahkan.

Hasil penghitungan suara tersebut bervariasi antara satu calon dengan calon yang lain. Suara yang terbanyak sekitar 550. Sedang yang paling sedikit kurang dari 20 suara. Pemilihan di Desa Pesantren, satu orang memilih satu orang calon. Namun ada kejadian di desa lain, bahwa satu orang harus memilih sejumlah anggota BPD yang diperlukan. Misalnya dalam desa tersebut membutuhkan 9 orang anggota BPD, maka tiap orang harus memilih sebanyak 9 orang dalam kartu suaranya. Hal ini merupakan kebijakan dari

Bupati Banyumas, karena desa tersebut mengalami masalah dalam pemungutan suara. Sebenarnya desa tersebut membutuhkan 9 orang dalam BPD. Namun dalam pemilihan hanya (entah apa masalahnya) terdapat 5 orang saja yang mendapatkan suara. Sementara calon yang lain tidak mendapatkan suara sama sekali. Sehingga Bupati Banyumas mengeluarkan kebijakan tersebut.

8. Penetapan Calon Terpilih

Penduduk Desa Pesantren yang berjumlah antara 2001-2500, berdasarkan Perda No. 3/2000 Kabupaten Banyumas, mempunyai anggota BPD sebanyak 9 orang. Sembilan orang tersebut ditetapkan berdasarkan urutan suara terbanyak. Semua calon anggota dirangking berdasarkan suara yang mereka peroleh. Dari 25 orang calon anggota diambil 9 orang yang terpilih menjadi calon terpilih, sesuai dengan ketentuan yang ada.

9. Pelantikan

Berdasarkan Perda No. 45/2000 Kabupaten Banyumas, selambat-lambatnya 4 hari setelah ada calon terpilih, panitia pemilihan BPD harus melaporkan kepada Kepala Desa. Setelah menerima laporan dari panitia pemilihan BPD,

Kepala Desa membuat Keputusan, yang dilengkapi dengan identitas calon terpilih dan berita Acara Hasil Penghitungan suara. Surat Keputusan Kepala Desa tersebut dimintakan pengesahan kepada Bupati. Selambat-lambatnya 30 hari setelah diterima surat Keputusan Kepala Desa tersebut, Bupati harus membuat Surat Keputusan tentang pengesahan anggota BPD. Bupati kemudian mengirimkan surat kepada Camat yang bersangkutan untuk melakukan pelantikan calon BPD terpilih.

Pelantikan anggota BPD Desa Pesantren dilaksanakan tanggal 4 Oktober 2000, bersama dengan 7 desa yang lain. Pelantikan dilakukan sebanyak 2 gelombang, yang diikuti oleh 5 desa dan 7 desa. Menurut salah satu calon terpilih anggota BPD, pelantikan dilakukan dengan 2 gelombang karena 2 alasan. Pertama, karena alasan efisiensi. Bila pelantikan dilakukan tiap desa, maka akan membutuhkan waktu yang lebih banyak, yaitu sebanyak 12 kali, sesuai dengan jumlah desa yang ada. Jumlah pelantikan yang lebih banyak tentu saja membawa konsekuensi terhadap anggaran yang harus dikeluarkan. Di samping pertimbangan anggaran, bila pelantikan dilakukan tiap desa, maka waktu camat hanya akan habis untuk mengurusi pelantikan anggota BPD. Kedua yang dikemukakan calon terpilih tersebut adalah masalah keterbatasan tempat yang dimiliki oleh pihak kecamatan. Keterbatasan tempat yang dimiliki Kecamatan Tambak tidak

mampu menampung semua calon anggota terpilih, sehingga harus dilakukan secara bertahap.

Pelantikan anggota BPD di Kecamatan Tambak untuk tiap-tiap desa harus dilakukan sebanyak dua kali. Yaitu ketika anggota tersebut terpilih, dan ketika seksi-seksi dalam tubuh BPD sudah terbentuk. Pelantikan diadakan untuk tiap-tiap desa. Pelantikan untuk tiap-tiap desa ini sampai tulisan ini dibuat belum ada tanda-tandanya. Sebenarnya untuk BPD Desa Pesantren sudah ada yang ingin melaksanakan tugas-tugasnya sebagai anggota BPD. Namun karena hambatan pelantikan yang harus dilakukan dua kali, dan sampai sekarang belum dilakukan dua kali, menyebabkan mereka tidak bisa bekerja.

10. Kendala Yang dihadapi

Ada beberapa kendala yang harus dihadapi dalam pelaksanaan pemilihan BPD di Banyumas. Kendala tersebut berasal dari masyarakat sendiri maupun dari perangkat desa.

Kendala dari perangkat:

Pertama, perangkat desa yang merasa takut dengan diadakannya BPD ini melakukan berbagai kegiatan untuk mengeliminir akibat-akibat yang mungkin terjadi. Ketakutan perangkat desa

(demikian disebutkan oleh warga masyarakat) menyebabkan perangkat mencoba berbagai cara yang kiranya dapat memperkecil akibat yang mungkin timbul. Tindakan yang dilakukan oleh perangkat desa adalah dengan mencoba memasukkan "orang-orangnya" ke dalam keanggotaan BPD. Dengan adanya "orang-orang" tersebut diharapakan mereka akan dapat mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh BPD. Termasuk bila keputusan tersebut merugikan perangkat desa. Semakin banyak orang yang duduk dalam keanggotaan BPD, diharapkan pengaruhnya dalam pembuatan keputusan akan semakin besar. Isu yang diangkat adalah isu pendidikan. Perangkat desa mencoba memasukkan "orang-orangnya" yang mempunyai pendidikan yang tinggi. Bila pendidikan mereka tinggi, maka pengetahuan mereka akan lebih besar (banyak), sehingga akan lebih mampu dalam memutuskan suatu permasalahan.

Kedua, sosialisasi yang diadakan kurang. Menurut informasi salah seorang anggota panitia pemilihan BPD Desa Pesantren, sosialisasi yang dilakukan kepada tiap masyarakat paling tidak dua kali (dengan catatan dia selalu mengikuti sosialisasi yang diadakan, yaitu di tingkat RW dan dusun). Rata-rata sosialisasi yang dilakukan hanya sebanyak 2 kali, yaitu di tingkat dusun dan di tingkat RW. Namun karena berbagai kesibukan yang dimiliki oleh masyarakat sendiri, bukan hal yang tidak mungkin bila ada masyarakat yang

belum pernah mengikuti sosialisasi tersebut. Dengan adanya keterbatasan sosialisasi ini, maka warga masyarakat yang mengetahui tentang BPD pun terbatas, mungkin ada pihak yang belum mengetahui sama sekali.

Kendala dari Masyarakat:

Kendala yang ada dalam masyarakat pun ada dua, yaitu pertama kurangnya ketertarikan masyarakat dalam bidang politik. Banyak masyarakat yang kurang tertarik di bidang politik, bila dibandingkan dengan masalah ekonomi. Masalah ini sebetulnya bisa dijelaskan dari kerangka pikir yang sudah dikembangkan di bagian terdahulu - kuatnya hegemoni negara membuat ruang gerak massa rakyat tidak besar. Dapat dikatakan bahwa massa rakyat cenderung memandang bahwa urusan politik adalah urusan pemerintah dan bukan urusan masyarakat.

Kondisi yang demikian membuat sikap apatis yang menguat. Sehingga bila mereka tidak tahu tentang BPD pun jarang yang mencoba untuk mencari informasi tentang BPD. Kendala ini sangat berhubungan dengan partisipasi politik yang dilakukan warga. Ada salah satu dusun yang warganya sebanyak lebih kurang 20% tidak melakukan pemilihan. Alasan yang dikemukakan oleh panitia adalah bahwa di dusun tersebut kebanyakan penduduk-nya berprofesi sebagai pedagang. Bila mereka harus meluangkan waktu

untuk melakukan pemilihan, maka mereka akan merasa rugi di bidang ekonomi. Yaitu berkurangnya penghasilan yang akan mereka peroleh bila mereka meninggal-kan dagangannya. Apalagi hari pemilihan adalah hari Minggu, dimana banyak orang yang pergi berbelanja ke pasar.

11. Refleksi

Pengaruh orde baru yang begitu kuat dalam masyarakat sangat menghambat perkembangan masyarakat. Berbagai trauma yang dialami oleh masyarakat pada masa orde baru tidak bisa dihilangkan dalam waktu yang singkat. Ketakutan warga dalam berbagai hal dapat dilihat dalam masyarakat, terutama masyarakat desa. Ditambah lagi dengan cara-cara yang dilakukan oleh aparat pemerintah yang kurang mendukung masyarakat, yang sebenarnya belum sesuai dengan yang diharapkan masyarakat dalam skema reformasi. Tindakan yang dilakukan oleh perangkat pemerintah pun banyak yang belum sesuai dengan angin reformasi. Banyak tindakan yang dilakukan untuk menghilangkan kekuatan-kekuatan yang kira-kira dapat menghambat "perjalanannya". Salah satu yang dilakukan adalah dengan mempengaruhi keputusan warga untuk memilih pihak-pihak yang akan duduk dalam Badan Perwakilan Desa (BPD).

Sikap atau tindakan-tindakan yang dilakukan

masyarakat sendiri pun sangat beragam, ada yang sudah berani menentang, namun banyak pula yang tidak berani berbuat apa-apa. Untuk melakukan penentangan tersebut dibutuhkan kekuatan dan keberanian yang besar dalam diri masyarakat. Untuk itu perlu dibentuk suatu kekuatan yang bisa ditumbuhkan dalam masyarakat. Terutama bagi masyarakat di tingkat yang paling bawah, yaitu di tingkat desa. Karena tingkat inilah yang paling merasakan akibat-akibat dari kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah.

Langkah pertama yang harus dilakukan adalah penguatan masyarakat di bidang politik. Dengan kekuatan politik, masyarakat akan bisa menentukan langkah yang akan diambil. Langkah yang diambil bukan dari ekonomi (seperti yang banyak diungkapkan bahwa masyarakat "hanya" butuh kebutuhan makan. Bila kebutuhan makan sudah cukup, masyarakat akan merasa cukup). Karena bila yang didahulukan masalah ekonomi, maka akan ada pihak yang lebih kuat dalam bidang ekonomi, namun banyak yang kurang mempunyai kekuatan dalam bidang ekonomi. Pihak yang kuat dalam bidang ekonomi ini pada akhirnya akan kuat dalam bidang politik. Namun pihak-pihak yang lemah dalam bidang ekonomi akan sangat kesuliatan bila ingin masuk dalam bidang politik. Berbeda dengan bila yang didahulukan adalah masalah politik. Bila banyak pihak yang kuat dalam bidang politik, maka mereka akan mempunyai posisi tawar yang besar.

Dengan posisi tawar yang besar ini, maka pihak-pihak tersebut akan lebih mudah memperjuangkan kepentingannya. Hal itu pula yang seharusnya ada dalam masyarakat desa, terutama petani. Petani yang selama ini menjadi bagian masyarakat yang sangat lemah, tidak berdaya, walaupun sebenarnya dia yang mempunyai komoditi. Dengan kuatnya masyarakat tani di bidang politik, maka posisi tawar mereka pun akan lebih kuat. Sehingga masalah-masalah ekonomi akan lebih mudah diselesaikan daripada bila mereka tidak mempunyai kekuatan di bidang politik.

Dampak lebih jauh yang bisa dilakukan adalah bahwa masyarakat akan dapat menentukan apa yang menjadi kebutuhan, menjadi hak, menjadi kewajiban mereka sendiri. Mereka pun bisa memperjuangkan apa saja yang menjadi kebutuhan mereka, bukan saja di bidang ekonomi, namun juga di bidang-bidang yang lain.

Pengalaman pembentukan BPD di Desa Pesantren, Kecamatan Tambak, Kabupaten Banyumas hendaknya bisa menjadi pelajaran bagi semua pihak yang belum melakukan pemilihan BPD. Terdapat beberapa hal yang dapat dijadikan pengalaman bagi semua pihak, misalnya :

1. Adanya kekuatan warga yang penuh untuk menolak keputusan atau keinginan pemerintah, yang tidak sesuai dengan kondisi masyarakat sendiri. Kekuatan masyarakat tersebut akan mampu mengalahkan kekuatan birokrasi yang selama ini sangat dominan dalam

masyarakat. Agar masyarakat kuat dalam bidang politik, mereka harus menggalang seluruh kekuatan yang ada dalam masyarakat. Kekuatan yang ada dalam masyarakat Desa Pesantren mampu membuktikan mengalahkan peraturan yang tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat. Namun yang perlu diingat bahwa kepentingan tersebut bukan hanya kepentingan beberapa orang, namun kepentingan semua orang.

2. Perlunya sosialisasi yang sangat luas dan mendalam di tingkat masyarakat mengenai BPD. Semua hal yang berhubungan dengan BPD harus disampaikan dengan jelas kepada masyarakat. Karena pengetahuan masyarakat ini akan sangat berhubungan dengan partisipasi mereka dalam proses pemilihan BPD. Mereka akan dapat menentukan memilih atau tidak, dan siapa yang akan dipilih.
3. Dukungan pemerintah untuk melakukan pemilihan. Misalnya bila masyarakat menginginkan pihak pemerintah desa tidak ikut campur dalam pemilihan BPD. Hal ini harus dilakukan juga oleh pemerintah desa.

DINAMIKA POLITIK LOKAL

KASUS DESA GADINGSARI

Makna apa yang dipahami dan berkembang di kalangan massa rakyat sehubungan dengan proses transisi (pergeseran) politik yang bergulir. Bagaimana massa rakyat mengantisipasi perubahan yang berlangsung? Dan apakah massa rakyat hanya akan menjadi penonton ataukah bisa menjadi kekuatan yang ikut menentukan segala proses yang berlangsung. Jika pada bagian terdahulu telah dilihat bagaimana dinamika massa rakyat dalam menjalankan kebijakan yang sudah dicanangkan oleh pemerintah, maka bagian ini berusaha menyingkap siasat politik yang berkembang di kalangan rakyat. Bagian ini merupakan suatu ulasan mengenai kasus di desa Gadingsari (Bantul).

Pengantar

Perubahan nampaknya menjadi kata kunci untuk memahami dinamika yang ada. Apakah perubahan selalu bermakna positif? Tentu saja tidak. Namun, suatu perubahan akan memberikan peluang yang lebih besar untuk menuju perbaikan, ketimbang dalam status quo - terlebih kondisi di bawah penguasa yang lalim dan korup. Bagi rakyat, perubahan akan menjadi harapan baru, untuk bisa keluar dari kondisi lama - dari kondisi penuh dengan kepengapan politik, akibat dari skema politik otoriter yang dikembangkan oleh penguasa.

Rakyat Indonesia - massa rakyat yang ada di lapis bawah struktur sosial, sebenarnya sudah cukup kaya dengan pengalaman penindasan. Dari waktu ke waktu - dari jaman raja, Belanda, sampai dengan jaman merdeka, perubahan yang signifikan, masih belum terasakan.

Selama masa Orde Baru banyak dikeluarkan kebijakan yang bersifat represif yang telah mematikan aspirasi masyarakat - cermin dari doktrin stabilitas politik. Situasi ini cukup berpengaruh terhadap dinamika politik kalangan bawah yang mayoritasnya masih berada pada budaya politik parokhial, masyarakat bukan saja tidak lagi memakai politik sebagai media untuk memperbaiki kehidupannya tetapi juga menganggap politik sebagai dunia yang harus dijauhi karena berpolitik akan membawa mereka pada kemadaratan (Endang Turmudi).

Krisis moneter yang akhirnya melebar menjadi krisis ekonomi dan lebih kompleks lagi menjadi sebuah krisis kepercayaan terhadap pemerintah, memaksa Soeharto turun dari kekuasaannya; yang kemudian dilimpahkan kepada Habibie tanpa proses politik yang demokratis (dan semakin menunjukkan arogansi Soeharto atas lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara).

Meski demikian, turunnya Soeharto disambut baik dan penuh kelegaan serta harapan baru oleh seluruh lapisan masyarakat bagi terwujudnya tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara secara lebih baik. Perubahan yang terjadi dalam kehidupan politik kita pasca lengsernya Soeharto cukup signifikan, baik pada tatanan struktural maupun pada sikap masyarakat. Perubahan pada tatanan struktural misalnya diberikannya kebebasan pada masyarakat untuk mendirikan partai politik (berdampak pada sistem kepartaian kita yang menjalani sistem multi partai -kekuatan politik yang lebih seimbang -tidak ada mayoritas tunggal). Sedangkan perubahan pada sikap masyarakat terlihat pada keinginan masyarakat untuk membangun suatu politik dengan bersandar pada nilai-nilai demokrasi.

Hal ini memang menjadi suatu keharusan karena bicara tentang konsep demokrasi berarti bicara tentang konsep kerakyatan. Dimana demokrasi sering diartikan sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Ungkapan ini secara

tegas menunjukkan bahwa kedaulatan ada pada rakyat; yaitu suatu keadaan dan proses yang memungkinkan rakyat menjadi pelaku utama dan sekaligus menjadi penikmat pertama.

Berangkat dari asumsi tersebut, maka dapat dikatakan bahwa ciri daripada demokrasi adalah: pertama, adanya ruang politik (*political space*) yang memungkinkan rakyat untuk bisa berkembang secara wajar dan aman; kedua, berkembangnya proses partisipasi rakyat yang murni dan progresif – rakyat menjadi aktor utama dalam proses politik; ketiga, pemerintah adalah pihak mayoritas dengan tidak mengabaikan pihak minoritas. Di samping ciri demokrasi yang lain misalnya kebebasan pers, kontrol rakyat, parlemen yang kuat, dan supremasi hukum (Prof Dr Suhartono, dkk, Parlemen Desa, Dinamika DPR Kelurahan dan DPRK Gotong Royong, LPU, 2000, hal 192-193). Hal ini sependapat dengan Amin Rais yang mengungkapkan 10 kriteria demokrasi, yang mencakup partisipasi dalam pembuatan keputusan, persamaan di depan hukum, distribusi pendapatan secara adil, kesempatan pendidikan yang sama, adanya keempat macam kebebasan (mengemukakan pendapat dan keterbukaan informasi), mengindahkan fatsoen (tata krama politik), kebebasan individu, semangat kerjasama dan hal untuk melakukan protes. (Amin Rais, Pengantar Dalam Demokrasi dan Proses Politik, Pilihan artikel Prisma, LP3ES, Jakarta, 1996, hal VII-VIII).

Sesuai dengan konsep demokrasi, maka partisipasi harus dibaca sebagai hak dasar dari rakyat untuk terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam keseluruhan proses politik. Pada prinsipnya partisipasi politik merupakan suatu bentuk kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat dalam menjalankan fungsi kontrol sosial terhadap eksistensi negara pemerintah maupun kekuasaan. Ini berarti bahwa partipasi politik merupakan sebagian kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi keputusan yang dibentuk oleh pemerintah. (Samuel P Huntington dan Jean M Nelson, Partisipasi Politik Negara Berkembang, Rineka Cipta, Jakarta I, 1990, hal 6). Inilah yang menjadi pijakan utama bagi dikeluarkannya UU No 22/1999 tentang otonomi daerah yang menekankan peran serta masyarakat.

Ada beberapa kata kunci dalam otonomi daerah yaitu adanya pengakuan terhadap hak politik masyarakat daerah untuk menentukan hubungan pusat dan daerah, desentralisasi politik harus diikuti demokratisasi dalam tataran kelembagaan maupun prosedural, otonomi daerah berarti membangun kekuatan *civil society* di daerah yang berarti memperkuat posisi tawar daerah berhadapan dengan pemerintah pusat serta memperkuat posisi masyarakat daerah berhadapan dengan pemerintahnya sendiri. (AA GN Ari Dwipayana, Kata Pengantar Dalam Otonomi Versi Negara, LPU, 2000).

Beberapa definisi tentang partisipasi, pada intinya mengungkapkan bahwa partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam seluruh proses politik, sejak dirumuskannya suatu kebijakan/ keputusan publik, dalam proses pengambilan keputusan, pelaksanaan, hingga evaluasi (masyarakat mempunyai pengaruh yang signifikan dalam setiap pembuatan/pengambilan keputusan kebijakan publik dan benar-benar mempunyai kekuatan kontrol terhadap pemerintah). Dari konsep di atas dapat diambil sedikit kesimpulan bahwa dalam otonomi daerah mempunyai tujuan yang mulia, yaitu adanya penguatan posisi rakyat, rakyat benar-benar mempunyai posisi tawar terhadap pemerintah dan dibukanya pintu lebar-lebar terhadap partisipasi masyarakat.

Perubahan dinamika politik tingkat lokal di daerah-daerah terjadi karena perubahan situasi politik nasional setelah reformasi digelindingkan, yaitu dengan dikeluarkannya UU No. 22/1999 tentang otonomi daerah pada tanggal 7 Mei 1999. Substansi dalam UU tersebut otonomi daerah dititikberatkan di tingkat kabupaten dan desa. Di sini terjadi pergeseran aktivitas politik yang sebelumnya tersentralisasi di tingkat pusat/Jakarta sekarang telah terdesentralisasi ke daerah. Tapi hingga saat ini, daerah-daerah banyak yang menyatakan ketidaksiapannya dalam menyongsong otonomi daerah dengan alasan peningkatan anggaran daerahnya sangat rendah. Ini dikarenakan masih rendahnya pemahaman

terhadap otonomi daerah yang sesungguhnya. Padahal substansi dari otonomi lebih kompleks yaitu otonomi politik dimana daerah benar-benar mempunyai otonomi untuk mengatur dirinya sendiri, mempunyai kemandirian, masyarakat di daerah mempunyai akses politik yang lebih luas.

Oleh karena itu semua pihak baik eksternal maupun legislatif di daerah dituntut kesiapannya untuk menyongsong otonomi daerah tersebut. Di sinilah perlu dipikirkan bentuk hubungan yang harmonis di antara kedua lembaga tersebut agar berjalan seimbang dapat bekerjasama dengan baik demi kemajuan dan peningkatan pemberdayaan daerah. Seperti kita ketahui, selama 32 tahun pada rezim Orde Baru, arogansi eksekutif sangat besar di atas lembaga legislatif baik di pusat maupun di daerah. Sehingga tidak bisa dipungkiri, saat ini muncul fenomena saling menghujat dan euphoria politik pun menghinggapi para elit politik baik pusat maupun daerah, bahkan saat ini ada kecenderungan baru bahwa arogansi itu berpindah dalam lembaga legislatif.

Sehingga memunculkan praktek KKN (Korupsi Kolusi Nepotisme) dalam lembaga legislatif. Persepsi masyarakat pun sekarang berubah. Kalau semasa Orde Baru, jika seorang akan masuk PNS maka dia mendekati lebih punya kesempatan untuk masuk birokrasi, kalau saat ini ada pendapat di tengah masyarakat dekatilah dewan maka suaranya lebih menentukan kamu bisa menjadi pegawai negeri sipil (PNS) atau tidak.

Agar fenomena KKN dan arogansi kekuasaan itu tidak meluas dalam lembaga perwakilan rakyat maka perlu pula dipikirkan mekanisme pertanggungjawaban dari lembaga legislatif itu sendiri. Seperti kita ketahui bahwa ekskutif bertanggungjawab kepada rakyat melalui lembaga perwakilan. Sebagai lembaga perwakilan, sudah tentu dia pun bertanggungjawab kepada rakyat. Seperti tertulis dalam UUD 1945 pasal 1 bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Tapi yang menjadi persoalan kemudian adalah melalui mekanisme/proses seperti apakah DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) itu bertanggungjawab kepada rakyat, sehingga dia tidak berbuat sekehendak hatinya dengan mengatasnamakan wakil rakyat.

Di sini bukan berarti kita berapriori terhadap DPRD yang sekarang sudah mulai menguat fungsinya, tapi mencoba untuk mengembalikan kekuasaan dan kedaulatan itu benar-benar milik rakyat sebagai inti demokrasi. Sedang demokrasi itu sendiri menuntut ketrampilan pemimpin dan ketrampilan rakyat (Demokrasi dan Proses Politik, LP3ES). Sehingga nampaknya pendidikan politik tidak hanya diperlukan oleh masyarakat awam tapi juga elit politik (khususnya di tingkat lokal), karena tingkat pemahaman politik para elit di tingkat lokal pada umumnya sangat rendah yang disebabkan oleh rendahnya Sumber Daya Manusia (SDM) yang ada. Pendidikan politik bagi masyarakat

Indonesia saat ini merupakan wacana baru, yang tidak bisa diselesaikan dengan kurikulum yang baku dan jangka waktu yang dapat ditentukan. Tapi dia lebih merupakan sebuah proses yang panjang, kompleks, dan melibatkan seluruh komponen masyarakat dalam pelaksanaannya.

Implikasi dari pergeseran locus politik ke daerah di antaranya munculnya kekhawatiran akan semakin kuatnya fragmentasi masyarakat politik di daerah berdasarkan kriteria-kriteria lokal sebagai konsekuensi struktur sosial yang majemuk, yang dapat menjadi sumber konflik di daerah. Selain itu sebagai konsekuensi sistem multi partai, maka di daerah juga terjadi persaingan yang cukup ketat dan polarisasi politik, yang sebenarnya dapat memacu demokratisasi di daerah; tapi hal tersebut justru dapat berpotensi untuk memicu konflik-konflik politik-ideologis. Menurut pengalaman sejarah bangsa Indonesia, sejak jaman penjajahan hingga masa Orde Baru, konflik yang timbul di daerah hanya bisa diredam oleh pelembagaan struktur kekuasaan yang hegemonik dan dominatif. Untuk itu sangat diperlukan kesadaran, ketrampilan, dan kematangan berpolitik dari berbagai pihak, dari lapisan *grass-root* sampai kalangan elite politik.

Perubahan dan perkembangan politik di daerah tentunya akan berbeda-beda sesuai dengan karakteristik sosial budaya daerahnya masing-masing. Sebelum masuk dalam pembahasan demokrasi desa di desa Gadingsari yang

berada dalam wilayah Kabupaten Bantul, maka akan digambarkan dulu perubahan dinamika masyarakat Kabupaten Bantul yang cukup signifikan sehubungan dengan adanya UU No. 22/ 1999. Dimana para kepala desa di Kabupaten Bantul beserta perangkatnya sejumlah 1.750 orang merespon Undang-undang tersebut dengan melakukan unjuk rasa pada 3 Juli 2000, dengan mendatangi Gubernur DIY. Dimana mereka menuntut :

Pertama, perangkat dan kepala desa setuju agar Peraturan Daerah kelembagaan desa diseragamkan se-DIY; *Kedua*, masa jabatan kepala desa diperpanjang menjadi 10 tahun (dari 8 tahun), *Ketiga*, anggota BPD tidak dari unsur partai; *Keempat*, Perda Bantul No.12-19/2000 hendaknya mengacu pada pedoman Gubernur DIY.

Nampak perbedaan pendapat, di tengah tuntutan akan keragaman sebagai varian otonomi, justru dari Kabupaten Bantul menuntut adanya keseragaman dalam kelembagaan desa. Dan perlu diketahui bahwa Kabupaten Bantul telah berhasil menyusun Peraturan Daerah menyangkut Otonomi Daerah (meski masih perlu beberapa revisi).

Deskripsi Wilayah Desa Gadingsari

Gadingsari termasuk dalam wilayah Keca-

matan Sanden, Kabupaten Bantul, jika ditempuh dari kota Yogyakarta sekitar 27 km ke arah selatan. Batas-batas Desa Gadingsari: di sebelah utara berbatasan dengan Caturharjo, sebelah selatan dengan Samudera Indonesia, sebelah barat dengan Desa Poncosari, dan sebelah timur berbatasan dengan Desa Murtigading. Secara administratif Desa Gadingsari dibagi menjadi 16 dusun, yaitu Dusun Dayu, Kenteng, Ketalo, Klatak, Soko, Sorobayan, Bongos I, Bongos II, Klagaran, Tegesan, Nampan, Nanggulan, Demakan, Wonorejo I, Wonorejo II, Patihan, Wonoroto, dan Dusun Demangan, yang masing-masing dusun dikepalai oleh seorang Kepala Dusun.

Desa dengan luas 811,7430 Ha ini sebagian besar penggunaan lahannya adalah untuk pemukiman penduduk (350 Ha), sawah dan ladang (296 Ha), sedangkan lainnya untuk jalan (16,4 Ha), empang (2,1 Ha), pekuburan (3,2 Ha), dan lain-lain (143,7 Ha). Tanah sawah dan ladang di Gadingsari sebagian besar sudah memiliki sistem irigasi teknis yakni seluas 236 Ha, irigasi setengah teknis seluas 30,3 Ha, dan irigasi sederhana seluas 29,3 Ha. Karena sistem irigasinya terhitung sangat baik maka setiap tahun para petani dapat menanami lahannya tiga kali dengan pola padi-padi palawija. Sedangkan pemilikan tanah penduduk desa Gadingsari rata-rata tiap keluarga memiliki tanah seluas 500-700 meter persegi, sekipun ada pula yang memliki tanah lebih dari 1 hektar. Sehingga dapat dikatakan bahwa

jarang penduduk yang memiliki tanah luas meski banyak dari mereka sebagai petani.

Jumlah penduduk Desa Gadingsari tercatat 11.272 orang yang terdiri dari 5.307 laki-laki dan 5.965 perempuan dengan jumlah KK 2.361 orang sehingga tingkat kepadatan penduduknya 1.389 orang/km2. Berdasarkan pembagian kelompok usia, penduduk Gadingsari terbagi dalam kategori usia produktif sebanyak 6.211 jiwa (55%), kelompok usia 10-19 sebesar 1.757 orang (15,6%), kelompok usia di atas 57 atau non produktif sebanyak 1.851 jiwa (16%). Pada umumnya penduduk Gadingsari sangat memperhatikan dan mementingkan faktor pendidikan bagi generasi muda. Hal ini ditunjukkan dengan jumlah sarjana yang dari desa tersebut (S1-S3) sebanyak 70 orang, akademi (D1-D3) sebanyak 34 orang, SMU 321 orang, SLTP sebanyak 426 orang, SD sebanyak 582 orang, dan TK sebanyak 201 orang. Tingkat kesadaran akan pendidikan yang boleh dikatakan cukup tinggi ini telah mempengaruhi potensi sumber daya manusia yang relatif maju seperti modal ketrampilan dan adanya berbagai wadah organisasi kemasyarakatan yang ada dalam masyarakat Gadingsari, yang boleh dikatakan cukup kuat keberadaan dan pengaruhnya.

Mata pencaharian penduduk sebagian besar adalah petani, yakni berjumlah 2.300 orang. Dan sebagian besar dari mereka, yakni 1.377 orang, hanya sebagai buruh tani -menggarap sawah milik

orang lain (baik yang dimiliki penduduk desa Gadingsari sendiri maupun di luar desa Gadingsari) karena kebanyakan dari mereka tidak mempunyai lahan sendiri. Penduduk lainnya sebanyak 596 orang bekerja sebagai karyawan (pegawai negeri, militer, dan pegawai swasta), 176 orang sebagai tenaga pertukangan, 161 orang pensiunan, 17 orang nelayan, dan 37 orang bekerja di bidang jasa. Dan kebanyakan dari mereka bekerja di luar wilayah desa Gadingsari.

Sebagian besar penduduk desa Gadingsari menganut agama Islam (11.206 orang -99%), dan 58 orang beragama Katolik serta 8 orang beragama Kristen Protestan. Masyarakat Gadingsari masih mempraktekkan budaya Jawa yang sangat kental nilai religiusnya dan budaya gotong royong dalam mengerjakan pembangunan baik itu milik perorangan maupun pembangunan desa. Di bidang seni dan budaya, desa Gadingsari memiliki beberapa kelompok kesenian seperti ketoprak, reog, slawatan, dan lain-lain. Upacara adat yang selalu dilakukan masyarakat adalah upacara bersih desa atau majemuk, yang dilakukan setelah panen padi dilakukan. Hal ini sebagai ucapan syukur kepada Tuhan atas panen yang melimpah dengan cara masyarakat membuat ambengan (paket makanan berisi nasi, sayur, dan lauk pauk) yang dikumpulkan di suatu tempat. Setelah dibacakan doa oleh sesepuh kampung, makanan dimakan bersama-sama dan juga dibagikan kepada masyarakat yang tidak

dapat hadir dalam acara tersebut.

Pantai yang belum dikelola secara maksimal, merupakan cermin dari lambannya pemerintah dalam memfasilitasi berkembangnya pengetahuan dan ketrampilan masyarakat desa. Padahal lokasi tersebut bisa dijadikan semacam dermaga yang bisa dipakai oleh nelayan sekaligus untuk tempat (obyek) pariwisata. Dalam konteks otonomi daerah sekarang ini, masalah sumberdaya alam menjadi issue yang sensitif dan patut diduga akan menjadi picu dari konflik, bila tidak ditangani secara baik.

Peta Kekuatan Politik

Sejalan dengan perubahan konstelasi politik nasional dan regional, maka politik lokal juga mengalami perubahan. Dimana perubahan tersebut tidak hanya menyangkut perubahan konfigurasi dan konstelasi politik, melainkan juga terjadinya suatu perubahan mendasar dalam proses politik. Akan tetapi perubahan/perkembangan politik nasional dengan perkembangan politik lokal tidaklah sama, dimana perkembangan politik di tiap-tiap daerah akan berbeda-beda berdasarkan karakteristik sosial budaya serta dibentuk oleh tradisi politik yang selama ini berkembang di daerah. Kondisi inilah yang dialami oleh Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana penguasa Yogyakarta melakukan gebrakan penting sampai ke desa-desa dengan membentuk badan legislatif di tingkat desa. Tindakan

penguasa Yogyakarta tersebut disebabkan adanya sikap responsif dan akomodatif terhadap perubahan dan aspirasi yang berkembang di kalangan masyarakat, di sinilah terjadi proses demokratisasi di DIY, termasuk di wilayah desa Gadingsari.

Maka pada tahun 1946 di desa Gadingsari dibentuklah DPR Kelurahan (DPRK), sesuai dengan instruksi/Maklumat Sri Sultan Hamengkubuwono IX tentang pemberian otonomi bagi pemerintahan desa. Anggota DPRK merupakan perwakilan dari tiap-tiap dusun, setiap dusun mengirimkan wakilnya satu orang. Karena desa Gadingsari memiliki 18 dusun maka anggota DPRK berjumlah 18 orang. Setiap anggota DPRK dipilih secara langsung oleh warga masyarakat di dusunnya masing-masing. DPRK sebagai lembaga legislatif berkedudukan sejajar dengan pemerintah desa sebagai eksekutif di tingkat desa. Oleh karena itu DPRK berfungsi sebagai penyalur aspirasi masyarakat, dimana usulan-usulan dari masyarakat disampaikan langsung kepada anggota DPRK yang kemudian akan dibahas bersama dengan lurah dan jika disepakati maka akan segera dilaksanakan oleh lurah beserta perangkatnya.

Selain sebagai penyalur aspirasi masyarakat, DPRK mempunyai fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan desa dan dapat dikatakan cukup berwibawa. Segala sesuatu yang berhubungan dengan pemerintahan desa harus

dibicarakan dengan DPRK, termasuk masalah anggaran belanja desa. Lurah harus menjalankan pemerintahan sesuai dengan peraturan yang berlaku. DPRK juga berfungsi penting dalam menangani masalah pertanahan, kasus pertanahan harus dibahas bersama antara DPRK dan lurah.

Di samping kedua lembaga di atas, masih ada satu lembaga yang dinamakan Majelis Desa yang anggotanya berasal dari kepala keluarga yang ada di desa. Setiap 10 KK diwakili oleh satu orang majelis. Tugasnya adalah untuk menetapkan setiap keputusan yang disepakati/diambil oleh Lurah dan DPRK menjadi keputusan desa yang harus dijalankan oleh Lurah. Majelis Desa juga berfungsi sebagai penengah jika terjadi konflik antara Lurah dengan DPRK.

Pemilu tahun 1955 mengubah sistem perwakilan dalam DPRK. Jika pada saat sebelum Pemilu anggota DPRK merupakan perwakilan dusun, maka setelah Pemilu anggota DPRK adalah anggota partai yang menang Pemilu. Hal ini yang kemudian menjadikan anggota DPRK dianggap tidak 'netral' lagi dalam memperjuangkan aspirasi seluruh masyarakat, karena lebih memperjuangkan kepentingan partainya.

Sejalan dengan perkembangan politik nasional, maka pada tahun 1959 DPRK dibubarkan melalui peraturan pemerintah dan diganti namanya menjadi DPRK Gotong Royong (DPRKGR). Dan setelah terjadi peristiwa G 30 S, DPRKGR pun

dibubarkan.

Dengan tumbangnya pemerintahan Soekarno, maka di bawah pemerintahan Soeharto bangsa Indonesia memasuki rezim Orde Baru, yang tentu saja membawa implikasi terhadap perubahan politik di desa. Sistem politik massa mengambang yang diterapkan oleh pemerintahan Soeharto telah membatasi partisipasi politik masyarakat desa, dengan alasan agar masyarakat desa perlu dilindungi dari konflik politik dan ideologis yang akan memecah belah solidaritas tradisional mereka. Akibat dari kebijakan ini adalah masyarakat desa kembali dalam posisi marginal dalam proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan sosial, ekonomi, maupun politik mereka. Karena massa diambangkan dan partisipasi politik dibatasi maka masyarakat desa kehilangan kontrol terhadap proses-proses politik yang menyangkut kepentingan mereka.

Di wilayah pedesaan, artikulasi dan kepentingan politik secara hati-hati dikelola dalam konteks jaringan administratif, struktur komando militer, dan organisasi-organisasi sosial yang hadir di tingkat desa. LMD, LKMD, RW, dan RT, yang diharapkan mengakomodasi dan mengartikulasikan kepentingan masyarakat dan menentukan proses pembuatan keputusan dari bawah ke atas (bottom-up) sebagai wujud demokrasi, ternyata mengangkangi demokrasi itu sendiri. Posisi puncak LMD adalah Kepala Desa dan posisi

lainnya lebih ditentukan oleh Kepala Desa, menjadikan Kepala Desa sebagai pemegang otoritas tunggal dan mempunyai posisi sentral di desa. Akibatnya LMD mengalami metamorfosa perannya menjadi sekedar 'lembaga konspirasi' untuk menjaga kepentingan kepala desa dan perangkatnya. Selain itu lembaga yang ada di desa mendapat pengawasan militer (Babinsa) di samping pengawasan lembaga birokrasi (Kepala Desa dan Kecamatan). Ini berarti, selama ORBA negara telah mempertahankan stabilitas dan kontrol politik ke dalam tingkat masyarakat yang paling rendah. Akibatnya masyarakat desa tidak mampu membangun kemandirian politik mereka sendiri melalui keterlibatan yang bebas dalam lembaga-lembaga politik yang ada. Kondisi seperti ini tidak terkecuali dialami oleh desa Gadingsari.

Dikarenakan krisis yang semakin kompleks-krisis kepercayaan kepada pemerintahan Soeharto, akhirnya memaksa Soeharto turun dari kursi kepresidenan, bangsa Indonesia memasuki masa transisi di bawah pemerintahan Habibie. Perubahan yang terjadi cukup signifikan baik pada tatanan struktural maupun tatanan sikap masyarakat. Perubahan pada tatanan struktural misalnya diberikannya kebebasan pada masyarakat untuk mendirikan partai politik, sedangkan perubahan pada tatanan sikap masyarakat terlihat pada keinginan masyarakat untuk membangun suatu politik yang bersandar pada nilai-nilai demokrasi. Kesadaran untuk

berdemokrasi ini pun telah tumbuh di kalangan masyarakat Gadingsari. Seperti diungkapkan oleh salah seorang perangkat desa, bahwa ketika bergejolaknya masa reformasi yang seringkali diartikan dengan turunnya pejabat publik, sejumlah masyarakat Gadingsari yang menamakan dirinya SPRG, sekitar bulan Juli 1998, membuat pernyataan bahwa reformasi di desa Gadingsari adalah reformasi damai, jika ada masalah desa - terutama yang menyangkut perangkat desa, akan diselesaikan dengan musyawarah. Karena mereka menganggap bahwa dengan menurunkan perangkat desa tanpa ada dialog tidak akan menyelesaikan masalah.

Pemilihan Umum multi-partai pada tahun 1999 telah membangkitkan kembali faksionalisasi dalam masyarakat Gadingsari. Pengelompokan secara politik tersebut tercermin dalam perolehan suara masing-masing partai dari sejumlah lebih dari 6.000 orang pemilih. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) memperoleh posisi pertama dengan perolehan suara 30% atau 1.600 orang lebih. Posisi kedua diduduki oleh Partai Amanat Nasional (PAN) dengan perolehan suara 29%, hanya berselisih sangat tipis sekitar satu persen dengan PDIP. Posisi ketiga diduduki oleh Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dengan perolehan suara sebanyak 16%. Partai Golkar yang mendominasi suara pada pemilu sebelumnya (1997) hanya memperoleh suara sebanyak 15%. Sedangkan 10% sisanya dibagi-bagi oleh partai-

partai secara berurutan yakni PPP (Partai Persatuan Pembangunan), PBB (Partai Bulan Bintang), dan partai-partai kecil lainnya.

Ketika krisis yang terjadi itu kemudian menghilangkan legitimasi dan kredibilitas dari pusat-pusat kekuasaan dalam birokrasi (pusat dan daerah) maka birokrasi sebagai mesin pemerintah mengalami kemacetan. Akibatnya banyak persoalan yang muncul di daerah terutama di desa tidak diselesaikan dengan baik dan cepat, yang pada akhirnya mengakibatkan krisis kepercayaan pada pemerintah. Hal ini menggambarkan bahwa pemerintah yang kuat - mengandalkan pada birokrasi dan mengekang pengembangan potensi serta partisipasi masyarakat lokal yang mandiri, ternyata amat ringkih dalam menjalankan kehidupan masyarakat bahkan pemerintahan itu sendiri. Maka tidak mustahil bahwa perubahan politik dari pola kekuasaan 'birokratis' kepada pola kekuasaan berbasis 'partai politik' pada era reformasi telah menimbulkan benturan-benturan kepentingan antara kekuasaan lama yang masih memegang jabatan namun tidak memiliki legitimasi politik dengan orang-orang yang memiliki legitimasi politik tetapi tidak memiliki jabatan publik.

Euphoria rakyat untuk mengontrol kekuasaan pemerintah menunjukkan bahwa di dalam masyarakat telah tumbuh kesadaran kritis, di mana keberadaan mereka dalam pentas politik nasional diakui. Kesadaran ini diharapkan bisa ditumbuh-

kembangkan di kalangan masyarakat yang selama ini ada kesan dipinggirkan. Kondisi semacam ini nampaknya sudah tumbuh dalam masyarakat Gadingsari. Sikap kritis, berani berbicara, berani mengungkapkan pendapat sudah dimiliki dan dapat menjadi modal awal masyarakat Gadingsari untuk mengembangkan kehidupan yang demokratis.

Demokrasi secara klasik bermakna pemerintah dari, oleh, dan untuk rakyat. Sebagai konsep bentuk pemerintah di sebuah negara, demokrasi dapat dikatakan sebagai konsep yang sangat populer, bahkan telah dipandang sebagai jalan yang paling mungkin untuk menciptakan suatu tatanan yang menjanjikan keadilan (Prof.Dr. Suhartono, Parlemen Desa,LPU,2000,hal.25) Selain itu demokrasi menempatkan rakyat pada posisi terhormat, pemilik kedaulatan. Pejabat hanyalah orang-orang suruhan rakyat atau yang mendapat mandat dari rakyat.

Suatu negara atau suatu pemerintah dikatakan berdasarkan prinsip demokrasi (demokratis), setidaknya menunjukkan ciri pemerintah di bawah kontrol nyata masyarakat, pemilihan umum yang bebas dan non-diskriminatif, prinsip mayoritas, dan adanya jaminan hak-hak demokratis. Pada prinsipnya, demokrasi merupakan suatu ruang politik bagi rakyat sehingga dapat ambil bagian secara produktif dan aman dalam proses penyelenggaraan negara (ibid,hal.26) Pengertian ini

menunjukkan bahwasanya partisipasi masyarakat merupakan syarat terpenting dalam proses demokrasi.

Paguyuban Masyarakat Gadingsari

Adanya UU No. 22 tahun 1999 memberikan peluang yang cukup besar terhadap otonomi masyarakat desa, dimana otonomi masyarakat desa sangat menekankan pada partisipasi masyarakat baik dalam pembuatan keputusan, pelaksanaan, maupun evaluasi. Seperti halnya yang diungkapkan oleh Tumpal P. Saragih bahwa otonomi masyarakat desa berarti kemampuan masyarakat yang benar-benar tumbuh dari masyarakat, terbentuk secara tradisional dan bersumber pada hukum adat.

Perwujudan otonomi masyarakat desa merupakan proses peningkatan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi menuju pada kehidupan masyarakat desa yang diatur, digerakkan oleh masyarakat dengan prinsip dari, oleh, dan untuk masyarakat. Otonomi masyarakat desa dicirikan oleh kemampuan masyarakat untuk memilih pemimpinnya sendiri, kemampuan pemerintah desa dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintah desa sebagai perwujudan atas pelayanan terhadap masyarakat dari segi administrasi pemerintah dan pelayanan umum. Selain itu ada juga kontrol masyarakat desa

terhadap jalannya pemerintahan serta masyarakat mampu untuk mempengaruhi keputusan desa, yang dalam UU Otonomi direpresentasikan dalam sebuah lembaga yang bernama Badan Perwakilan Desa (BPD). Sebagai dewan perwakilan di tingkat desa yang fungsinya mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah desa seperti yang tercantum dalam UU No. 22 tahun 1999 pasal 94. Sedang dalam pasal 106 dinyatakan bahwa di desa dapat dibentuk lembaga lain sesuai dengan kebutuhan desa dan ditetapkan dengan peraturan desa.

Perkembangan dinamika politik nasional yang menitikberatkan pada otonomi daerah terutama desa tersebut direspon cukup baik oleh masyarakat Gadingsari di tengah persoalan sosial, ekonomi, dan politik yang terjadi di sana. Persoalan sosial yang muncul di tengah masyarakat Gadingsari, yaitu menurunnya semangat kegotong-royongan yang dahulu menjadi ciri khas masyarkat desa pada umumnya. Meski dalam beberapa hal, misalnya pembangunan sarana dan prasarana desa, masih tampak dikerjakan secara bergotong-royong, tapi lebih dikarenakan dorongan/paksaan dari luar dan bukan kesadaran yang tinggi seperti dulu. Persoalan ekonomi yang muncul di desa Gadingsari adalah bahwa kekayaan yang dimiliki desa tersebut sebenarnya sudah cukup memadai, akan tetapi karena sarana dan prasarana yang

dimiliki belum mencukupi kebutuhan masyarakat, maka distribusinya kurang merata. Sehingga masih diperlukan berbagai perbaikan ataupun penambahan sarana dan prasarana desa. Sumber daya manusia yang dimiliki desa tersebut dirasakan oleh masyarakat desa Gadingsari masih perlu ditingkatkan lagi demi kemajuan desa.

Menanggapi persoalan yang timbul di desa tersebut maka perlu sekali kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam keseluruhan proses pembangunan desa. Oleh karenanya perlu dikembangkan proses demokratisasi di desa, dimana pendapat yang berkembang di tengah masyarakat hendaknya direspon - dilaksanakan oleh pemerintah dari tingkat desa hingga tingkat pusat. Maka di desa Gadingsari muncul pemikiran baik secara berkelompok, individu, maupun spontanitas gerak dalam bidang sosial dari bawah/desa sebagai dasar demokrasi, karena mereka beranggapan bahwa tidak berkembang-nya demokratisasi didesa juga dikarenakan kurangnya tindakan sosial yang wajar. Sehingga diperlukan tindakan bersama untuk mengatasi persoalan desa terlebih dalam menyongsong diterapkannya otonomi desa yang dianggap cukup baik.

Maka sekelompok masyarakat desa Gadingsari bersepakat untuk mendirikan sebuah paguyuban yang bergerak dalam bidang sosial dan ekonomi yang berusaha mewujudkan kondisi sosial-ekonomi desa yang lebih baik, yaitu

Paguyuban Masyarakat Gadingsari atau sering disebut dengan PMG yang berasaskan kekeluargaan. Hal ini sesuai dengan pendapat Bikuwata bahwa demokrasi yang berlaku dalam pemerintahan desa di Jawa tidak hanya sekedar mencakup bidang politik juga bidang ekonomi dan sosial serta bercorak kolektifitas (Bikuwata, Pergeseran Nilai Demokrasi Desa di Jawa).

PMG berpendapat bahwa kesadaran sosial dimulai dari diri sendiri, yang kemudian diterapkan dalam lingkup keluarga, kemudian berkembang dalam lingkup kampung *'tonggo teparo'*. Kesadaran sosial juga diterapkan dalam kelompok senasib, yang pada akhirnya akan diterapkan dalam tingkat desa, dengan bersama-sama merintis membentuk Lembaga Sosial. Pelaksanaan tersebut dirintis dengan adanya dana sosial di masing-masing paguyuban di lingkup kampung dan keluarga. Misalnya dengan mendirikan kelompok dana untuk kepentingan kesehatan (khusus untuk usia lanjut) yang disimpan baik secara berkelompok maupun menggunakan jasa perbankan. Hal ini dimaksudkan untuk meringankan beban yang sedang kesulitan secara mendadak agar bisa *'nyebrak'*. Dengan demikin diharapkan ada kemandirian dari kaum usia lanjut.

Dalam hal ekonomi, PMG memperhatikan nasib penduduk tani. Di desa Gadingsari ada tiga kelompok tani, yaitu tani asli, buruh tani, dan tani besar. Tani besar dianggap tidak menjadi

persoalan karena dapat dikatakan di desa Gadingsari tidak ada. Tani asli adalah mereka yang mempunyai bengkok sendiri dengan lahan yang boleh dikatakan cukup luas, dan menggarap sendiri. Sedangkan buruh tani adalah buruh garap, menggarap sawah milik orang lain. Dengan hasil yang sangat terbatas di tengah tuntutan kebutuhan hidup yang terus berkembang dan tidak dapat ditawar lagi, maka perlu dipikirkan nasib mereka yang begitu bergantung pada pemilik lahan dan kebijakan pertanian yang kurang memihak kepada nasib. Dalam hal ini PMG memberi beberapa urun rembug. Yaitu, mengembangkan sikap hidup sederhana yang dijelaskan oleh kelompoknya masing-masing, mengusahakan agar petani bisa mandiri di segala bidang dengan cara mengadakan temu karya bersama petugas lapangan dan pimpinan tani mandiri, mengusahakan samben tani tidak mengganggu tugas pokok juga tugas sambennya, mengadakan simpan pinjam dengan mendirikan simpan pinjam pra-koperasi, bersama pra-koperasi mengurangi biaya pemasaran dan modal.

Dalam hal demokrasi, PMG juga sangat memperhatikan. Demokratisasi bermula dari lingkungan keluarga yang pada akhirnya berkembang dalam kehidupan masyarakat kampung-desa. Sehingga dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat dan pemerintahan desa tidak dalam struktur hirarki - yang memerintah dan diperintah, tapi lebih merupakan hasil musyawa-

rah. Maka dianggap perlu membentuk paguyuban kampung dan di tingkat desa, yang kemudian dapat merintis adanya Lembaga Inisiatif Desa; Lembaga Sosial Desa, Lembaga Ekonomi Desa, dan Lembaga Agama Desa; yang diharapkan dapat membentuk Badan Perwakilan Desa.

Melihat perkembangan dinamika dan sikap kritis masyarakat desa Gadingsari di tengah perkembangan politik nasional-regional dengan adanya UU No. 22 tahun 1999, perlu sekali ditunjang sikap responsif pemerintah dari tingkat pusat hingga tingkat desa. Sebagaimana diakui oleh Menteri Otonomi Daerah, Ryaas Rasyid, bahwa kemampuan pemerintah itu sangat kecil dan terbatas, oleh karena itu dalam proses sosialisasi, implementasi, maupun evaluasi dari UU No. 22 tahun 1999 ini, tidak mungkin bila hanya mengandalkan energi yang dimiliki oleh pihak pemerintah.

Dalam konteks Gadingsari, proses diskusi mengenai kebijakan otonomi daerah, sesungguhnya melibatkan pihak eksternal, yakni LSM. Keterlibatan pihak luar, bukan sekedar menjadi fasilitator dalam sosialisasi kebijakan, melainkan bersama-sama masyarakat mengkaji kembali kebijakan yang ada, terutama untuk memungkinkan munculnya gagasan alternatif dari masyarakat. Warga desa sendiri, tidak sepenuhnya menerima kehadiran LSM, terutama oleh kenyataan dimana politisasi desa melalui partai politik sudah berlangsung. Unsur dari partai sangat terasa membuat jarak dengan aktivitas LSM, yang dipandang dapat

mempengaruhi konfigurasi politik lokal. Dalam hal ini, suatu tendensi "benturan" antara LSM dan partai secara embrional sebetulnya mulai dirasakan. Meskipun ada pula partai yang menggandeng LSM, sebab dipandang bisa mendukung proses pendidikan politik, yang seharusnya dijalankan oleh partai.

Masyarakat Gadingsari, khususnya anggota PMG menyatakan bahwa yang dilakukan oleh LSM adalah: (1) pendidikan politik - sebagai wahana belajar bersama di kalangan masyarakat. Pendidikan politik yang dilakukan menggunakan banyak media, antara lain melalui sistem kursus reguler dan menyertakan warga dalam kegiatan-kegiatan di luar; dan (2) mendekatkan warga dengan anggota dewan, dengan cara mengajak anggota dewan (wakil rakyat) ke desa; serta (3) memfasilitasi dialog warga dengan pemerintah lokal. Hal ini dipandang positif oleh warga, terutama: (a) menambah wawasan; (b) meningkakan akses dan komunikasi politik; dan (c) meningkatkan daya tawar warga dihadapan pemerintah.

Dari berbagai pendidikan politik yang diadakan oleh LSM yang ditujukan baik kepada masyarakat dan perangkat desa, diharapkan pada lapisan 'grass root' telah terbentuk kesadaran, ketrampilan, dan kematangan berpolitik. Juga mengembangkan suasana yang komunikatif di antara kedua belah pihak, birokrasi memberi kesempatan kepada masyarakat untuk berbicara dan mengemukakan pendapatnya, karena yang

penting adalah kemampuan aparat berkomunikasi dengan rakyat. Usaha untuk selalu berkomunikasi dan berdialog dengan pemerintah ini pun cukup disadari oleh anggota PMG, sehingga PMG terus mencoba untuk mengadakan pertemuan dengan perangkat desa, pemerintah daerah Bantul,dan DPRD Bantul (sekitar lima kali pertemuan), terutama menyangkut masalah BPD.

PMG juga membentuk dua lembaga baru yang bergerak dalam bidang ekonomi dan politik, pada tanggal 6 dan 16 Maret 2000, bertempat di dusun Ketalo. Yaitu LIM-Lembaga Inisiatif Masyarakat yang berfungsi mengontrol jalannya pemerintah desa dan diharapkan mampu menjadi embrio BPD. Untuk mampu melaksa-nakan fungsi tersebut, maka dilakukan pelatihan dan merekrut kader-kader anggota yang nantinya dipersiapkan menjadi anggota BPD. LEM- Lemba-ga Ekonomi Masyarakat yang fungsinya untuk mengembang-kan perekonomian desa dengan mendirikan pra-koperasi yang diharapkan dapat menjadi basis yang kuat bagi pemberdayaan ekonomi sejauh mereka mampu memotivasi masyarakat arus bawah ke arah kemandirian dan swadaya.

Respon Atas Perda Pemerintahan Desa

Pemda Bantul sebetulnya bergerak lebih cepat dibandingkan dengan Kabupaten lainnya, yakni terdepan dalam melahirkan Perda mengenai pemerintahan desa, padahal pihak propinsi

belum lagi mengeluarkan Perda. Sikap ini dapat dipandang sebagai komitmen Kabupaten, dalam mempercepat agenda otonomi. Namun demikian, dari kebijakan yang dikeluarkan, ternyata masih menimbulkan persoalan.

Terhadap kebijakan yang dikeluarkan, PMG mengembangkan diskusi, untuk melihat dengan jeli, disesuaikan dengan kebutuhan daerahnya - upaya ini diletakkan sebagai bagian dari langkah mengembangkan demokrasi desa. PMG pernah mengadakan diskusi dengan DPRD Bantul membahas masalah BPD, secara khusus yang akan diberlakukan di desa Gadingsari. Hal tersebut terutama menyangkut sistem keterwakilan dalam BPD. Seperti disebutkan dalam Peraturan Daerah Tentang Pembentukan Badan Perwakilan Desa di Kabupaten Bantul Bab II Pasal 3 tentang Jumlah keanggotaan BPD ditentukan berdasarkan jumlah penduduk; jika lebih dari 3.000 jiwa, maka anggota BPD berjumlah 13 orang. Hal ini tentu tidak sesuai dengan kondisi desa Gadingsari yang terdiri dari 18 dusun. Sehingga dikhawatirkan perwakilan dalam BPD nantinya tidak/kurang representatif.

Selain mengenai komposisi anggota yang telah disebutkan di atas, masyarakat Gadingsari masih memperdebatkan tentang persyaratan calon angota BPD. Seperti yang dicantumkan dalam pasal 6 ayat 2 yang berbunyi :

"Yang dapat menjadi anggota BPD adalah

penduduk desa yang bersangkutan, warga negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat:

a. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
b. Setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945
c. Tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam kegiatan yang mengkhianati Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, G 30 S/PKI atau kegiatan organisasi yang terlarang lainnya.
d. Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Pertama dan/atau berpengetahuan yang sederajat.
e. Berumur sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun dan maksimal 58 (lima puluh delapan) tahun pada saat pendaftaran.
f. Sehat jasmani dan rohani.
g. Nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya
h. Berkelakuan baik, jujur dan adil
i. Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana
j. Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap
k. Tidak ada hubungan keluarga dengan Kepala Desa sampai dengan derajat ke satu baik menurut garis lurus ke samping termasuk menantu dan ipar
l. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di desa setempat
m. Bersedia dicalonkan menjadi anggota BPD.

Yang menjadikan perhatian masyarakat Gadingsari adalah point d, apakah pendidikan minimal SLTP (Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama) sudah merupakan standar untuk menjamin bahwa anggota BPD tersebut berkualitas. Dan point f, apakah yang dimaksudkan sehat rohani, tidak ada penjelasannya. Ukuran apakah yang dipakai seseorang dikatakan sehat rohani.

Selain itu pada bab VII mengenai hak dan kewajiban BPD serta tugas, hak dan wewenang anggota BPD yaitu dari pasal 31 sampai pasal 55. Pada pasal tersebut yang membahas tentang mekanisme dalam mengungkapkan pendapat dianggap tidak demokratis. Karena dalam mengemukakan pemikirannya atau pendapatnya diatur dalam mekanisme yang sangat birokratis. Dalam suatu rapat lamanya seseorang berbicara dalam forum diatur dalam pasal 50. Hal ini berarti hak kebebasan berbicara seseorang dibatasi.

Selain itu banyaknya tuntutan masyarakat akan perubahan dari beberapa pasal yang ada dalam Peraturan Daerah Bantul tersebut, maka pihak Pemerintah Kabupaten Bantul dan DPRD Bantul sedang melakukan beberapa revisi. Dimana dalam rangka penyempurnaan perda tersebut, pihak DPRD berniat akan melakukan survei pendapat umum yang tentunya akan memakan biaya yang tidak sedikit (seperti diungkapkan oleh seorang pengurus LIM). Sehingga di Kabupaten Bantul belum terjadi proses pembentukan BPD

seperti halnya yang sudah terjadi di Kabupaten Banyumas dan Klaten.

Upaya Mengembangkan BPD.

Dalam rangka mempercepat proses pembentukan BPD, PMG mengadakan dialog dengan pemerintah desa untuk membicarakan kemungkinan menyegerakan pembentukan BPD Gadingsari. Proses dialog yang terjadi, dapat dikatakan tidak mulus, alias terdapat perbedaan pandangan. Pihak pemerintah desa Gadingsari menganggap belum saatnya membahas masalah BPD, karena Peraturan Daerah dari Kabupaten beserta juklak dan juknisnya belum turun (pada waktu diskusi - dialog dijalankan). Sehingga dikhawatirkan akan mengganggu jalannya pemerintahan desa karena sistem pemerintahan parlementer di tingkat desa belum pernah terjadi selama masa Orde Baru. Belum lagi terkait dengan masalah pendanaan/gaji anggota BPD, siapa yang menggaji, dari mana sumber dananya, dan sebagainya. Sedangkan pendapat dari anggota PMG menganggap masalah BPD jangan hanya bergantung kepada peraturan pemerintah, tapi bagaimana mampu mengem-bangkan potensi sumber daya manusia yang dimiliki desa Gadingsari, dan masalah pendanaan dari pihak PMG hal tersebut tidak perlu dipermasa-lahkan, dimana BPD hendaknya dilihat sebagai lembaga penyalur aspirasi masyarakat yang bersifat sukarela.

Sudah barang tentu reorientasi pembangunan yang menitikberatkan pada pemberdayaan masyarakat di desa masih membawa banyak implikasi dikarenakan masih rendahnya kesadaran politik masyarakat dan paradigma yang dikembangkan birokrasi selama 32 tahun untuk memperkuat birokrsi masih sangat kuat. Maka tidak mustahil keberadaan PMG tersebut masih menimbulkan perdebatan di tengah masyarakat Gadingsari dan di kalangan pemerintah Desa Gadingsari, ada yang mendukung ada yang menolak juga ada yang tidak peduli.

PMG beranggotakan 60 orang yang kebetulan mereka berasal dari 18 dusun yang ada di wilayah Desa Gadingsari, setidaknya dari satu dusun terdiri dari tiga orang. Meski demikian keanggotaan PMG masih diragukan keterwakilannya secara keseluruhan, apakah memang mencakup 18 dusun secara keseluruhan. Karena terbentuknya lembaga ini pertama kali hanya diikuti oleh beberapa orang saja, terutama yang peduli terhadap perkembangan dan perubahan politik daerah yang tentu akan berimplikasi di desa. Selain dari komposisi pedusunan, keanggotaan PMG dianggap kurang representatif dilihat dari kader yang duduk dalam lembaga tersebut lebih dilihat asal organisasi politik mereka. Sehingga hal tersebut menimbulkan kekhawatiran bahwa lembaga tersebut hanya akan menjadi sebuah kendaraan politik salah satu partai politik di wilayah desa tersebut dan tidak menjadi lembaga

perwakilan masyarakat Desa Gadingsari.

Posisi Birokrasi Pemerintah.

Kesadaran dari birokrasi di tingkat desa (dan memang di seluruh wilayah Indonesia) akan tuntutan paradigma baru dalam birokrasi dalam menyikapi UU Otonomi Daerah masih sangat kurang. Dimana untuk mewujudkan tatanan yang demokratis diperlukan birokrasi yang mampu untuk menjadi wadah pemberdaya masyarakat untuk meningkatkan partisipasi mereka dalam pembangunan (dan proses pengambilan keputusan) karena partisipasi merupakan dimensi yang penting dalam pelayanan administrasi publik. Yaitu, *pertama*, birokrasi harus membangun partisipasi masyarakat; *kedua*, birokrasi hendaknya tidak berorientasi kepada yang kuat tapi harus lebih kepada yang lemah dan kurang berdaya; *ketiga*, peran aparatur negara adalah mengarahkan dan memberdayakan (*empowering*); *keempat*, mengembangkan keterbukaan (*transparancy*) dan kebertanggungjawaban (*accountability*). Keterbukaan akan membawa suasana yang menggerakkan partisipasi dan dengan demikian akan menghidupkan demokrasi (Ginandjar Kartasasmita, 1995).

Terkait dengan keberadaan lembaga tersebut maka pemerintah desa hendaknya bersikap terbuka dan mengajak berdialog, sehingga tidak

timbul sikap curiga dari kedua belah pihak dan ada keseimbangan hubungan antara pemerintah sebagai suprastruktur dan masyarakat sebagai infrastruktur. Dengan adanya sikap keterbukaan dan hubungan yang dialogis antara pemerintah dan masyarakat tentunya akan menjadi modal yang cukup bagus bagi Desa Gadingsari untuk memasuki sistem pemerintahan desa yang baru, terkait dengan keberadaan BPD. Karena tak dapat dipungkiri bahwa masih ada sikap pesimis dan ketakutan di kalangan birokrasi bahwa keberadaan BPD nantinya hanya akan menjadi lembaga yang mengungkit-ungkit serta menyalahkan kinerja birokrasi dan bukan menjadi partner dalam memperjuangkan tuntutan dan kebutuhan masyarakat desa.

Oleh karenanya keberadaan PMG ini hendaknya dilihat sebagai gerak masyarakat yang mulai sadar akan haknya untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan desa; dan inilah sebenarnya yang merupakan potensi sumber daya manusia yang dimiliki oleh Desa Gadingsari dan harus dikelola oleh pemerintah dan masyarakat desa itu sendiri. Akan tetapi otonomi daerah-desa masih terbatas dipandang sebagai kemampuan mengelola sumber daya alam dan keuangan saja dan hal ini sebagai bentuk pengingkaran terhadap substansi dan makna otonomi itu sendiri.

Dalam rangka mengembangkan kehidupan demokrasi di Desa Gadingsari, maka PMG beserta LIM-nya terus melakukan upaya sosialisasi kepada

masyarakat umum. Berbagai upaya tersebut dilakukan melalui cara-cara informal baik secara perorangan maupun kepada lembaga-lembaga sosial informal yang cukup kuat posisinya dalam masyarakat Gadingsari. Yaitu dengan pembicara-an-pembicaraan santai dalam 'rasan-rasan'antar warga.

Oleh karena itu sebaiknya dari pemerintah desa tidak bersikap menunggu peraturan daerah dari kabupaten yang mengatur lebih jauh -yang sifatnya sangat teknis (juklak dan juknis) tentang BPD. Karena adanya PMG ini dapat dijadikan modal awal dan masukan bagi peraturan daerah itu sendiri sehingga pada akhirnya nanti bentuk BPD memang sesuai dengan situasi dan potensi yang dimiliki oleh Desa Gadingsari. Jika peraturan daerah dari kabupaten yang selama ini ditunggu oleh pemerintah desa tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tetap dipaksakan maka BPD nantinya tidak lebih menjadi 'lembaga aspirasi semu' yang dibentuk oleh pemerintah dan bukan masyarakat. Padahal sifat dari partisipasi adalah sukarela, jika menjadi anggota organisasi atau menghadiri rapat-rapat umum atas perintah pemerintah ..... tidak termasuk (partisipasi politik) .....(Myron Wiener dalam Samuel P. Huntington, Partisipasi Politik Negara Berkembang,1990)

Jika BPD dibentuk oleh pemerintah secara sepihak juga akan berdampak lebih jauh terhadap kinerja BPD yang cenderung menjadi kepanjangan tangan pemerintah dalam mengatur dan mengua-

sai masyarakat dan pada akhirnya hanya akan menciptakan raja-raja kecil di desa yang tadinya berada di pusat. Maka perlu sekali dikembangkan paradigma baru birokrasi yang berorientasi pelayanan, responsif, serta adanya pembaruan kebijakan (*policy reform*). Dan secara lebih makro, perlu sikap yang jujur, tulus, dan percaya dari para intelektual, elite politik, dan birokrasi untuk menyerahkan kepada rakyat untuk menyatakan pikiran-pikirannya, sehingga BPD dapat benar-benar menjadi wadah partisipasi rakyat demi terwujudnya demokrasi di desa.

Kualitas demokrasi itu sendiri ditentukan oleh sejauh mana kegiatan tersebut dapat memberdayakan masyarakat. Pemberdayaan politik masyarakat bawah bertujuan untuk memperkuat rasa kemandirian dan mendorong pengembangan diri masyarakat yang pada gilirannya memungkinkan mereka untuk menjadi lebih menyadari mengenai hak-hak budaya, ekonomi, dan politik mereka.

Catatan Penutup.

Proses transisi sebetulnya telah memberi picu bagi pembaruan dan perubahan dinamika politik lokal. Adanya kelembagaan baru di desa, yakni BPD, akan menjadi "arena baru" bagi massa-rakyat, dalam mengaktualisasikan aspirasi dan kepentingannya. Hanya yang menjadi masalah adalah bagaimana agar kelembagaan tersebut

benar-benar berfungsi optimal, dan tidak menjadi baju baru dari badan yang lama. Disinilah perlunya perhatian dan kerjasama semua pihak - untuk menyelamatkan proses demokrasi.

Bahan Lampiran:

Berikut ini beberapa pasal dari Keputusan Menteri Dalam Negeri No.64 tahun 1999, yang menjadi landasan utama dari Pemda Bantul dalam menetapkan Perda mengenai BPD. Bagian inilah yang sebetulnya ditolak oleh warga desa dengan dalih: (1) tidak sesuai dengan realitas desa; dan (2) bernada intervensi. Pasal yang dimaksud adalah pasal mengenai jumlah anggota, asal keanggotaan dan ketentuan lain mengenai BPD:

Apa keberatan kongkrit rakyat Gadingsari - dalam hal ini melalui PMG:

Pertama, mengenai jumlah - warga menginginkan model melalui perwakilan dusun dan bukan sistem cacah jiwa. Perda sangat jelas mengacu pada Permendagri.

Kedua, mengenai asal keanggotaan. Ada kesan warga menolak keanggotaan dari partai politik, sebab dipandang akan sulit menempatkan kepentingan umum sebagai yang terdepan.

Ketiga, mengenai pengaturan BPD. Aturan yang dibuat dalam Perda yang memuat tata cara rapat, dipandang bisa mengebiri dan kembali ke skema lama.

Adapun pasal yang nampaknya dijadikan acuan oleh Perda adalah:

Pasal 32

Jumlah anggota Badan Perwakilan Desa ditentukan berdasarkan jumlah penduduk desa yang bersangkutan, dengan ketentuan :

a. jumlah penduduk sampai dengan 1.500 jiwa, 5 orang anggota;
b. 1.501 sampai dengan 2.000 jiwa, 7 orang anggota;
c. 2.001 sampai dengan 2.500 jiwa, 9 orang anggota;
d. 2.501 sampai dengan 3.000 jiwa, 11 orang anggota;
e. lebih dari 3.000 jiwa, 13 orang anggota

Pasal 34

Anggota BPD dipilih dari calon-calon yang diajukan oleh kalangan adat, agama, organisasi sosial politik, golongan profesi dan unsur pemuka masyarakaat lainnya yang memenuhi persyaratan.

Pasal 42

(1) Pengaturan lebih lanjut mengenai pembentukan BPD, ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten.
(2) Peraturan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) memuat materi antara lain mengenai:
    a. mekanisme pelaksanaan pemilihan Anggota BPD

b. penetapan calon terpilih Anggota BPD
c. pengesahan hasil pemilihan Anggota BPD
d. tugas dan wewenang Anggota BPD
e. hak BPD
f. hak Anggota BPD
g. kewajiban BPD
h. larangan Anggota BPD
i. mekanisme rapat BPD
j. pengaturan tata tertib BPD
k. pemberhentian dan masa keanggotaan BPD
l. penggantian Anggota dan Pimpiman BPD
m. tindakan penyidikan terhadap Anggota BPD

"EPILOG"

DEMOKRATISASI DESA:

URUSAN LAMA DI JAMAN TRANSISI[1].

Sampai saat ini, masyarakat (massa-rakyat) masih menyisakan sebuah pertanyaan mendasar: apakah proses reformasi akan terus berlanjut, dan bahkan berubah menjadi transformasi sosial[2], ataukah proses yang berjalan lebih sebagai suatu koreksi rejim (global), yang dengan demikian pada fase berikutnya adalah penataan kembali mesin-mesin otoriter (bahkan totaliter) – dimana kemiskinan dan ketidakadilan, akan tetap menjadi arena bagi pertarungan politik? Apakah desa-desa (pedesaan), akan tetap berwajah lama[3], atau di

pedesaan pada masa depan akan terjadi pergeseran atau perubahan-perubahan yang signifikan, sehingga diperlukan format baru dalam upaya-upaya mendorong demokratisasi (di segala bidang). Pertanyaan terakhir ini merupakan masalah dasar yang perlu didiskusikan lebih mendalam, khususnya bagi kalangan Ornop (Organisasi Non-pemerintah), yang selama dua dasa warsa ini mengklaim sebagai kekuatan pembaharu dan memiliki komitmen (ideologi?) untuk mentransformasi pedesa-an, dan sekaligu menciptakan keadilan sosial. Masalahnya, apakah format kerja Ornop di pedesaan masih seperti sebelum proses reformasi, ataukah diperlukan suatu strategi baru.

Ulasan ini bermaksud mendiskusikan issue tersebut. Pembahasan disusun sbb: Pertama, melihat kembali substansi proses reformasi, terutama untuk memeriksa (kembali), apa yang sebetulnya sedang berlangsung – dengan demikian diharapkan diperoleh gambaran (alternatif) terhadap proses reformasi, sehingga denah persoalan bisa dirumuskan, dan berarti posisi kekuatan-kekuat-an pembaharu dapat diketahui. Kedua, refleksi (kontemporer) atas kecenderungan Ornop dalam beberapa tahun terakhir (akhir 90-an), yang diletakkan di dalam konteks peran Ornop sebagai kekuatan sosial-politik (alternatif, non partai) sebagai motor penyadaran (pendidikan politik) massa rakyat[4]. Ketiga, suatu proposal mengenai bagaimana

sebaiknya format yang perlu dikembangkan oleh kalangan Ornop, dalam kerangka mempekuat massa rakyat (kelas petani) pedesaan, agar dapat menjadi kekuatan pelopor transformasi sosial.

A. Reformasi: Dinamika Desakan Internal dan Koreksi Global.

Terhadap proses reformasi, dapat diajukan pertanyaan kritis: apakah proses yang berlangsung merupakan "kerja murni" kekuatan-kekuatan internal, atau-kah sebetulnya proses tersebut tidak lebih sebagai koreksi global kapitalisme atas berbagai kecenderungan stagnasi produksi dan tidak melebarnya pasar di bawah rejim Orde Baru. Pertama, harus diakui bahwa sejak akhir 80-an sampai dengan awal 90-an, telah terjadi proses dinamik di kalangan massa-rakyat. Kasus-kasus penyerobotan tanah-tanah (produktif) di desa-desa, sehubungan dengan pengembangan infrastruktur industri, serta perluasan kawasan industri, muncul secara intensif. Hal yang penting adalah bahwa berbagai kasus yang terjadi, tidak lagi sekedar sebagai "takdir" yang diterima rakyat (petani), tetapi muncul pula suatu bentuk perlawanan terhadap penindasan yang diterima. Pada sisi yang lain perlawanan petani telah menjad momentum proses delegitimasi kekuasaan Orde Baru. Petani

Belangguan yang menangis di gedung DPR, telah memberikan "suntikan keberanian" bagi kelas menengah kota, untuk mengadakan perlawanan terhadap rejim Orde Baru. Tidak mengherankan ketika organ propaganda Drde Baru (Departemen Penerangan) mencabut Surat Ijin Terbit tiga media massa, maka gelombang protes disertai aksi massa, berkembang dan memperluas ketidak-puasan terhadap rejim Orde Baru.

Apa yang paling penting dari proses tersebut: (1) kenyataan krisis sosial-ekonomi dan politik, yang mulai berkembang sejak akhir 80-an. Banyak kalangan menduga bahwa proses tersebut tidak lepas dari menurunnya kapasitas kekuasaan untuk mengkonsolidasi diri, dan pada sisi yang lain, pembangunan semakin terbukti gagal untuk mentransformasi kehidupan masyarakat (lihat bagian Persoalan Lama: Transformasi atau Intensifikasi); dan (2) bangkitnya perlawanan rakyat, sebagai reaksi atas penindasan rejim Orde Baru. Ciri khas dari perlawanan rakyat ditandai oleh munculnya (kembali) peran dari kelas menengah, dalam hal ini mahasiswa, sebagai "pelopor" dari gerakan perlawanan nasional. Kondisi yang terakhir ini semakin mempersulit posisi kekuasaan, dimana perlawanan rakyat sudah tentu menyedot sumberdaya (logistik) dalam jumlah yang besar, dan sekaligus memungkinkan terjadinya polarisasi di kalangan elit kekuasaan.

Kedua, meningkatnya tekanan global, baik dalam skema liberalisasi perdagang-an, ataupun

dalam kerangka universalisasi gagasan-gagasan hak asasi manusia dan demokrasi. Sejak akhir 80-an, ditandai tekanan yang signifikan dari kekuatan global terhadap rejim-rejim militer, seperti Nigeria, Burma dan Indonesia. Pada sisi yang lain, diakui bahwa dalam skala global telah krisis produksi, yang kemudian mendorong usaha-usaha restrukturisasi, dengan salah satu maksud utama adalah menyelamatkan investasi dari negara-negara donor dan sekaligus untuk memicu produksi.

Dalam skema restrukturisasi tersebut terdapat beberapa agenda utama: (1) suatu program menurunkan peran pemerintah (negara), melalui perampingan struktur pemerintahan dan pemotongan anggaran untuk keperluan subsidi pada rakyat[5]; (2) usaha-usaha untuk menswastanisasi perusahaan negara dan melakukan langkah-langkah deregulasi (sistematis dan besar-besaran); dan (3) melakukan penghapusan kebijakan yang menghalangi atau membatasi impor, termasuk menekan biaya pajak impor. Dan berbagai kebijakan lain, yang pada intinya menghapuskan semua halangan, agar memungkinkan aliran barang dan jasa dari mana pun. Inilah skema dasar dari liberalisasi, yang sudah sejak lama ditentang oleh massa-rakyat Indonesia, khususnya di jaman sebelum Orde Baru.

Dengan demikian, hendak dikatakan bahwa kekuatan berkepentingan untuk mentransformasi negara, menjadi lebih lunak, dan sekaligus

membuka jalan bagi perubahan-perubahan dalam susunan kekuasaan. Kemajuan tekonologi, telah menjadi faktor lain yang memperluas peluang akses dan kontrol rakyat atas kinerja kekuasaan (negara).

Apa yang hendak ditegaskan di sini: Pertama, bahwa perubahan yang berlangsung pada dasarnya tidak secara mudah bermakna sebagai gerak pembaruan substansial, melainkan dapat dipahami sebagai produksi (resultan) dari dinamika antara tekanan internal dan desakan kekuatan global.

Kedua, bahwa kuatnya kepentingan global, telah menimbulkan kekhawatiran lain bahwa perubahan yang berlangsung lebih menonjol nuansa koreksi global, sehingga harapan bagi suatu transformasi sosial berkeadilan, nampaknya masih belum tersentuh. Jika dugaan ini bisa dibenarkan, maka gerak dinamis perubahan, akan bisa dibaca sebagai upaya konsolidasi kekuatan internasional, agar tetap bisa mencengkram kekuatan negara-negara berkembang, seperti Indonesia.

Oleh sebab itu, penting untuk dipersoalkan kembali: (1) apakah transisi yang berlangsung telah berhasil mengubah masalah yang ada, dan menunjukan titik terang pembaruan yang substansial, atau sebaliknya – dimana yang berlangsung justru suatu proses intensifikasi masalah lama; dan (2) perubahan apa yang sebetulnya sudah dan sedang berlangsung – apakah perubahan tersebut dapat dipandang

sebagai 'titik masuk" pembaruan susbtansial, atau sebaliknya.

B. Persoalan Lama: Transformasi atau Intensifikasi.

Memahami persoalan massa-rakyat (kelas petani) di Indonesia, sudah tentu tidak bisa dilihat hanya dalam konteks kekinian. Penglihatan perlu diperpanjang untuk melihat proses ekonomi-politik yang berlangsung sejak jaman raja sampai dengan hadirnya penguasa kolonial. Sebagaimana diketahui bahwa di bawah kekuasaan feodal, kelas petani, hidup dalam deraan derita, sebagai akibat dari tekanan-tekanan ekonomi-politik yang dilakukan oleh penguasa feodal, baik dalam bentuk pajak atau kewajiban lain.

Kedatangan penguasa kolonial, yang pada satu sisi memaksudkan diri sebagai kekuatan pembaruan struktur sosial desa, dalam kenyataan menjadi kekuatan baru dengan wajah penindasan yang relatif baru. Tanam Paksa, sebagai contoh, yang dijalankan pada tahun 1830, telah banyak memberikan keuntungan sebagai hasil dari eksploatasi kolonial melalui usaha tanaman tropis seperti tebu, indigo, kopi dan tembakau yang sangat laku di pasar Eropa[6]. Sebagaimana disebutkan Suhartono (2000), bahwa desa dalam hal ini dijadikan obyek dan pusat eksploatasi. Perluasan eksploatasi dilakukan bukan hanya di

desa-desa di daerah gubernemen tetapi juga di desa-desa di daerah *vorstenlanden*. Perubahan struktural yang berlangsung sejalan dengan proses modernisasi yang dilakukan oleh pemerintah kolonial – moderni-sasi bukan saja dalam proses produksi melainkan juga menyangkut organisasi pemerintahan desa. Apa yang dapat disebutkan di sini bahwa kebutuhan akan produksi pertanian, dan proses eksploatasi yang berjalan, mensyaratkan adanya perubahan-perubahan yang cukup signifikan dalam suatu kawasan.

Ketika Orde Baru menancapkan kaki kekuasaannya, maka yang dapat dilihat adalah dikembangnya suatu strategi transformasi sosial pedesaan dengan mengandalkan program revolusi hijau. Memajukan desa tidak dilihat dari problem dasar yang mengganjal gerak maju desa, yakni ketimpangan struktur agraria, melainkan dilihat dalam konteks kekurangan dalam kapasitas dan modal. Dengan perspektif itulah teknologi pertanian masuk ke desa-desa, pada satu sisi menjanjikan hasil produksi yang lebih, di sisi lain menjadi wahana yang menyingkirkan sumberdaya lokal, seperti teknologi lokal, benih dan tenaga kerja. Tersingkirnya kaum perempuan desa dari kerja produktif pertanian, merupakan bagian dari resiko yang harus dipikul rakyat desa.

Apakah dengan proses tersebut, bermakna bahwa pembangunan dengan revolusi hijau sebagai ujung tombaknya dapat mengangkat

massa rakyat dalam kehidupan yang lebih baik dan bermakna?

Bila dilihat dari data statistik resmi, yang dikeluarkan oleh pemerintah. Melalui data tersebut telah pernah dikemukakan bahwa jumlah pengangguran di Indonesia saat ini mencapai angka 36 juta orang. Sedangkan jumlah mereka yang berada di bawah garis kemiskinan saat ini mencapai jumlah lebih dari 70 juta orang (BPS: 1998). Banyak pihak meragukan angka tersebut, terutama bila dilihat dari meningkatnya persoalan yang berkembang, dari masalah anak putus sekolah sampai pada meninggal karena kelaparan.

Berbagai skema bantuan yang kini dikembangkan, baik yang dikelola oleh pemerintah ataupun yang dikelola oleh Ornop, sesungguhnya hanya menambah keyakinan bahwa persoalan yang ada sudah sangat buruk, dan membutuhkan penanganan yang bersifat ad hoc dan darurat. Masalah kemiskinan ditambah bebannya dengan masalah-masalah lain yang tidak kunjung selesai, seperti konflik sosial, dan terkadang ada bencana alam, yang membuat situasi semakin kompleks. Bahkan terdapat suatu kecenderungan dimana negara, bukan berfungsi sebagai organisasi kekuasaan yang memihak massa-rakyat [sebagaimana yang disebutkan dalam UUD'45], melainkan justru berfungsi melindungi pasar atau melayani dinamika kepentingan kapital. Kasus pencabutan subsidi BBM, merupakan contoh aktual dari

tindakan negara, yang pada satu sisi menguntungkan pasar (global) dan disisi lain sangat merugikan massa-rakyat.

Mengapa negara justru berperan seperti itu? Sebagaimana diketahui bahwa Indonesia pada saat ini (dan sudah berlangsung lama) berada dalam jeratan hutang yang sangat sulit untuk bisa dikembalikan. Saat ini hutang Indonesia (pemerintah) mencapai angka kira-kira setiap orang Indonesia harus menanggung beban Rp.6 juta. (lebih dari 1.200 trilyun rupiah). Pembayaran bunga dan cicilan hutang, telah menghabiskan lebih dari 40% pengeluaran rutin pemerintah (setiap tahunnya).

Kondisi yang demikian, pada sisi internal (masyarakat dan pemerintah) sudah tentu membawa masalah, sedangkan pada sisi eksternal (negara-negara pemberi hutang), sangat mengkhawatirkan Indonesia tidak bisa membayar. Oleh sebab itu, dalam penyusunan skema perimbangan keuangan pusat dan daerah, negara-negara donor ambil bagian, terutama dalam soal pembagian atas hasil-hasil sumberdaya alam (SDA)[7], sehingga masih terkesan sentralistik. Bila SDA dikelola sepenuhnya oleh daerah, maka sangat kecil kemungkinannya hutang akan terbayar. Pada sisi yang lain, kondisi yang demikian, juga memunculkan suatu hubungan yang asimetri, dimana Indonesia dalam posisi lemah, dan cenderung bisa didikte[8].

Sementara itu, bila dilihat dari prestasi sektor

pertanian, maka dapat dikatakan bahwa justru sektor pertanianlah yang pada gilirannya menjadi tumpuan di kala krisis sedang menghantam massa-rakyat.

Apa yang dapat dikatakan: Pertama, bahwa beban yang harus dihadapi oleh massa rakyat sesungguhnya tidak mengalami pergeseran yang signifikan, justru sebaliknya, yakni mengalami intensifikasi sehubungan dengan perubahan-perubahan sosial yang berlangsung. Kedua, dilihat dari sumberdaya yang tersedia dan beban hutang yang harus dipikul oleh negara, maka dapat dikatakan bahwa massa rakyat, khususnya di pedesaan, justru mendapat tambahan beban dan bukan memperoleh dukungan melalui perbaikan kondisi.

Berbagai masalah kerusakan lingkungan, hama tanaman, dan masalah-masalah lain, menunjuk dengan sangat tegas bagaimana kompleksitas problem pertanian, justru setelah janji kemajuan di bawa ke desa-desa. Kenyataan tersebut menegaskan bahwa masalah yang dihadapi desa, pada dasarnya tidak berubah dalam kuantitas maupun kualitas, tetapi sebaliknya malah mendapatkan tambahan. Hal ini berarti bahwa apa yang sebaiknya dilakukan oleh kalangan pro transformasi sosial desa, bukan menurunkan atau mengubah skema kerja di pedesaan, malahan dibutuhkan intensifikasi kerja-kerja (politik) di desa. Pengorganisasian rakyat desa menjadi kemutlakan bagi transformasi.

C. Desa: Antara Pembaruan dan Kontrol.

Desa adalah suatu kesatuan hukum, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri (Soetarjo Kartohadikoesoemo, 1984). Pengertian ini sangat menekankan adanya otonomi untuk membangun tata tata kehidupan desa bagi kepentingan penduduk. Dalam pengertian ini terdapat kesan yang kuat, bahwa kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa, hanya bisa diketahui dan disediakan oleh masyarakat desa, dan bukan pihak luar. Dengan perspektif ini, semua klaim pihak eksternal terhadap dinamika desa menjadi tidak tepat atau bisa tidak sesuai dengan kebutuhan dan persoalan masyarakat setempat. Jika skema ini yang dikembangkan, sudah tentu desa akan menjadi wilayah (arena) pertarungan yang sengit dari berbagai kepentingan.

Hal yang paling jelas adalah bahwa masyarakat desa akan memiliki posisi tawar yang lebih kuat, sehingga tidak mudah diombang-ambingkan atau dipaksa untuk mengikuti suatu garis kebijakan tertentu. Pada masa paska kemerdekaan, skema demokratisasi bagi desa sesungguhnya terus diupayakan. Hal ini didasarkan pada prinsip bahwa perubahan tanpa menyentuh kehidupan massa-rakyat desa, akan hanya menjadi perubahan semu.

Berbagai konsepsi tersebut, sangat nampak

tidak diakomodasi oleh Orde Baru, sebagai sebuah rejim penjaga pertumbuhan ekonomi (akumulasi kapital). Dalam kebijakan Pemerintahan Desa [UUPD No. 5/1979), dikatakan, bahwa : *"Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyeleng-garakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia* (pasal 1.a). Apa yang nampak dari rumusan tersebut? Kendati memuat konsep hak untuk menyelenggarakan rumah-tangganya sendiri, namun bersamaan dengan itu pula dinyatakan bahwa desa merupakan organisasi pemerintahan terendah di bawah Camat. Dengan sendirinya desa merupakan representasi pemerintah pusat. Artinya bahwa apa yang dianggap baik oleh pemerintah pusat (organisasi kekuasaan diatasnya) dipandang baik pula untuk desa. Asumsi ini bukan saja manipulatif, namun juga mempunyai tendensi yang sangat kuat untuk mengalahkan atau merendahkan keperluan, kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa[9].

Pada bagian lain, kebijakan UUPD No.5/1979, menyebutkan bahwa '...bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan pemerintahan Desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat

istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan Desa agar mampu menggerakan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Desa yang makin meluas dan efektif..." Konsep ini menjadi pelengkap yang sekaligus menunjukan kualitas dari rejim sentralistik, dimana yang dilakukan bukan saja menempatkan desa sebagai ujung tombak[10], alas kaki (sebagai organ, unit terbawah), melainkan juga beritikad untuk menyeragamkan desa atau komunitas-komunitas di masyarakat (lokal) dalam skema yang sama. Keragaman desa (di berbagai wilayah Indonesia – termasuk keragaman suku bangsa), tidak dilihat sebagai keniscayaan dan kebutuhan obyektif, justru sebaliknya, *'...pemerintahan desa yang sekarang ini bentuk dan coraknya masih beraneka ragam, yang kadang-kadang merupakan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif...'* [bagian penjelasan No.4]. Dengan model ini, maka menjadi mudah dipahami mengapa berbagai instrumen demokrasi di tingkat desa tidak bisa berkembang. Sebaliknya desa dengan mudah ditundukan oleh kepentingan 'nasional'. Hal ini tercermin dari berbagai macam kasus yang terjadi, dimana dalam kasus tersebut, sumberdaya desa, seperti tanah, begitu mudah diambil [dengan paksa]. Ketika kekuatan pusat datang, maka massa rakyat desa, umumnya dalam posisi dan kondisi tidak berdaya, sehingga tidak bisa mempertahankan hak mereka.

C.1. Karakter Sentralisasi.

UUPD No.5 th.1979, menunjukan dengan sangat jelas suatu skema sentralisasi. Skema tersebut dimanifestasikan dalam rumusan jabatan Kepala Desa sebagai 'penguasa tunggal'. Jadi kendati terdapat unsur lain di luar pemerintah desa, seperti Lembaga Musyawarah Desa (LMD, ps 3), akan tetapi keberadaan kelembagaan ini menjadi sekedar formalitas demokrasi, sebab dalam politik riil (nyata), keberadaan LMD sangat tergantung pada figur Kepala Desa. Mengapa demikian? Sebab, Kepala Desa karena jabatannya menjadi Ketua LMD; dan Sekretaris Desa karena jabatannya menjadi Sekretaris LMD (Pasal 17 ayat 2 & 3). Asumsi umum yang kerap berkembang ketika posisi dipersoalkan adalah demi efisiensi dan efektifitas kerja, selain ada pula masalah SDM dijadikan dalih, sehingga tidak perlu diperbanyak orang yang panting diperbanyak program. Apakah yang terjadi demikian? Apakah dengan demikian LMD bisa berfungsi sebagai wahana demokratisasi desa?

Pengendalian desa, dengan corak sentralistik, pada dasarnya tidak berhenti di situ. Kepala Desa secara ex officio adalah Ketua Umum LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa). Mmelalui Kepmendagri No. 27 Tahun 1984 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja LKMD, organisasi LKMD/K dipimpin oleh 3 (tiga) Ketua. Masing-masing adalah (1) ketua umum, dijabat

oleh kepala desa/kelurahan; (2) Ketua I, dijabat oleh seorang Tokoh Masyarakat; dan Ketua II, dijabat oleh Ketua Tim Penggerak PKK, yang *notabene* adalah istri kepala desa/kelurahan[11]. Apa artinya? Bahwa pemerintah pusat, mengupayakan berbagai organisasi, yang di atas kerja dinyatakan sebagai instrumen untuk mendukung proses maju masyarakat dan untuk menampung aspirasi rakyat, namun dalam kenyataan berbagai organ ini terbukti lebih melayani dinamika kepentingan "atas", tinimbang menjadi sarana bagi rakyat setempat. Dengan skema yang demikian, berbagai organ di desa, lebih menjadi alat dari pusat untuk merealisasi maksud dan kepentingannya.

C.2. Skema Atas-Bawah (*Top Down*)

Suatu skema kekuasaan yang sentralistik, pada dasarnya adalah skema yang tidak memberikan kesempatan pada "ujung tombak" (unit terbawah), untuk mengaktualisasi atau mengemukakan segi-segi yang dianggap penting. Artinya, pusat kekuasaan akan menempatkan diri, bukan saja sebagai pusat pengambilan keputusan, melainkan juga memposisikan diri sebagai pusat dari gagasan-gagasan, aspirasi, bahkan nilai-nilai. Bila disebrang pusat layak disebut sebagai "pinggiran", maka "pinggiran" tidak lebih sebagai pelaksana semata, dan tidak punya hak lebih dari itu. Hal inilah yang sangat

bisa dilihat dari UUPD No. 5/1979 - bersifat dari atas. Perencanaan pembangunan dari bawah (*bottom up*) sebagaimana yang kemudian diinginkan oleh Peraturan Menteri Dalam Negiri No. 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah, menjadi sekedar lelucon formal yang tidak punya arti dalam pelaksanaan. Penjelasan warga desa dalam kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan oleh Lapera, mengatakan bahwa memang pernah ada pertemuan terbatas elit desa untuk menampung aspirasi. Namun, apa yang kemudian turun ke desa, kebanyakan bukan apa yang diusulkan, melainkan apa yang dianggap baik oleh pusat. Jadi usulan rakyat digunakan sepanjang sesuai dengan maksud dan kepentingan penguasa (elit pusat).

Jika masyarakat pada dasarnya tidak diberi ruang untuk ambil bagian dalam skema perencanaan, maka pertanyaan berikutnya adalah apakah masyarakat desa diberi ruang yang memadai untuk menjalankan suatu kontrol? Siapakah yang akan mengontrol kinerja dari pemerintah desa – bawah ataukah atas? Dalam UUPD No.5/1979 disebutkan "Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan desa, Kepala Desa bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang mengakat melalui Camat; dan memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut kepada Lembaga Musyawarah Desa (ps 10). Lebih jauh (bagian

penjelasan): "Keterangan pertanggungjawaban Kepala Desa kepada Lembaga Musyawarah Desa, dapat dijadikan pegangan pejabat yang berwenang mengangkat dalam mengambil tindakan-tindakan kebijaksanaan, antara lain dalam rangka pemberian penghargaan dan tanda kesetiaan, maupun pelaksanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dan lain sebagainya". Dengan demikian menjadi semakin jelas, bahwa pengikat utama pejabat pemerintah desa adalah atasan (pejabat yang berwenang) dan bukan basis sosial dari pemerintah tersebut. Tentu saja pemerintah desa perlu memiliki pertanggung-jawaban administratif dengan atasannya, bukan tanggungjawab yang bersifat politis, bahkan ideologis. Penempatan ini, menjadi semakin memperjelas, bahwa skema top-down telah menjadi batang tubuh dan "jiwa" dari pembangunan.

C.3. Prasangka-prasangka di Kalangan Masyarakat.

Dalam perjalanan pengorganisasian dan proses belajar bersama masyarakat Lapera, menemukan beberapa prasangka di kalangan rakyat, yang diduga merupakan produk dari suatu proses panjang skema sentralisme dan pendekatan top down. Prasangka yang dimaksud adalah sejumlah pandangan yang berkembang dan terinternalisasi dalam kesadaran rakyat desa.

Pandangan itu sendiri, dapat dikatakan sebagai cermin dari kualitas kesadaran massa rakyat tentang relasi antara rakyat dan elit penguasa. Prasangka yang dimaksud adalah:

1. Rakyat bodoh. Posisi rakyat yang dimarjinalisasi pada dasarnya telah menjadi sarana yang paling efektif yang menutup setiap kesempatan yang dimiliki oleh rakyat. Dalam suatu kesempatan muncul ungkapan sebagai berikut: *'...kami ini cuma rakyat kecil; kalau kami berpendapat..apakah bisa diterima; bagaimana jika pendapat kami salah; apakah sesuai dengan aturan yang berlaku – padahal kami tidak tahu aturan yang ada; maka dari itu hanya 'ngrasani' yang bisa dilakukan...'*. Kondisi ini merupakan salah satu tantangan terberat – sangat sulit meyakinkan bahwa tidak ada manusia yang bodoh, dan yang ada adalah korban pembodohan.
2. Ketergantungan. Apa yang dilukiskan oleh rakyat sendiri sebagai 'kebodohan' terkadang menjadi sarana untuk 'bersembunyi'. Dalam pengalaman interaksi masyarakat, salah satu kendala utama adalah membangkitkan kemandirian. Pihak luar yang mungkin pada awal memaksudkan diri untuk mengembangkan kesadaran dan kemandirian, pada gilirannya 'terjerat' dalam ketergantungan masyarakat – dan dalam konteks ini para pendamping bisa 'disandera' atau dijadikan 'alamat tanggungjawab' ketika muncul suatu

persoalan – begitu pula ketika menghadapi masalah, maka pihak luar bisa dijadikan semacam kekuatan 'beking'.

3. Pemerintah adalah Hukum. Sentralisasi kekuasaan yang berjalan pada dasarnya telah menciptakan "atmosfir' kekuasaan yang sangat menakutkan bagi rakyat. Terhadap situasi yang demikian, reaksi yang paling mungkin dari rakyat hanya berupa gosip, 'ngrasani' – yang tentu saja tidak akan sampai pada suatu protes massal. Organisasi kekuasaan yang besar, pada dasarnya berhasil menempatkan pemerintah sebagai pusat kehidupan masyarakat. Mekanisme perijinan yang ada telah menjadi alat politik yang sangat efektif, sehingga masyarakat tidak punya cukup nyali untuk menentang setiap sikap yang mungkin menindas. Akibatnya pemerintah tampil sebagai aktor dominan yang menentukan mana yang baik dan mana yang buruk[12]; mana yang boleh dan mana yang tidak boleh. Secara praktis pemerintah telah berubah bukan sebagai hamba hukum melainkan menjadi hukum itu sendiri. Pemerintah tidak pernah dianggap salah, sebaliknya masyarakat yang selalu bersalah. Karena itu setiap interaksi dengan pihak luar, yang akan menjadi pertanyaan adalah: *apakah sudah ijin aparat; apakah ada dasar hukum; apakah tidak bertentangan dengan pemerintah.*

4. Warga Pemerintah. Posisi pemerintah yang menjelma menjadi hukum, pada dasarnya makin memperkukuh kekuasaan pemerintah. Logika awal dimana pemerintah adalah hasil kreasi masyarakat untuk mengatasi masalah mereka, sama sekali tidak bisa berjalan. Yang terjadi justru sebaliknya dimana pemerintah menjadi salah satu pihak yang menyumbang masalah. Yang terjadi kemudian adalah suatu kondisi dimana rakyat secara sistematik menempatkan diri mereka bukan sebagai warga negara, melainkan menjadi warga pemerintah – dimana pemerintah adalah tuan dan masyarakat adalah hamba. Relasi hirarki ini tentu saja sangat tidak menguntungkan – hal ini mengakibatkan rakyat mudah diperalat dan menerima begitu saja apa yang diinginkan atau yang diinstruksikan pemerintah tanpa jelas apa keuntungan bagi mereka. Sebagai contoh: persiapan 17-an; membuat pagar; dan lain-lain -- menjadi sangat kabur mana kepentingan penguasa dan mana yang merupakan kepentingan rakyat.
5. Mitos ekonomi dan anti-politik. Proses politik yang penuh dengan represi telah menempatkan rakyat menjadi pihak yang seakan-akan (dan dalam kenyataan) tidak memiliki hak untuk ambil bagian dalam politik. Secara sistematik telah terbentuk mitos bahwa wilayah rakyat hanyalah ekonomi. Selain itu,

terdapat pula mitos yang dikembangkan cerdik pandai yang mengatakan bahwa "rakyat yang lapar tidak mungkin diajak berbicara masalah politik". Kalangan LSM turut memberi sumbangan yang besar – terutama oleh praktek LSM selama dua dasawarsa yang lebih memfokus pada masalah ekonomi (peningakat pendapatan) – dan mengabaikan aspek politik. Malah dikalangan rakyat terdapat semacam keenggan ('ketakutan') untuk berpolitik, dalam arti mengontrol penyelenggaraan negara. Sebagai contoh: organisasi yang dikembangkan masyarakat dan kegiatan yang dilakukan masyarakat sangat jauh dari politik (dalam arti kontrol). Karena itu, setiap intervensi (bagi keperluan penguatan rakyat) selalu terhadang oleh mitos ini dan sekaligus terbebani tuntutan masyarakat.

6. Legalitas mengalahkan legitimasi. Kekuasaan absolut telah pula menjadikan rakyat terkena sindrom legalitas. Akibatnya semua masalah selalu dipulangkan kepada legalitas dan bukan legitimasi. Jadi lebih penting disetujui oleh pemerintah (legalitas) ketimbang adanya dukungan nyata dari rakyat (legitimasi).

Apa yang dapat disimpulkan dari temuan tersebut? Pertama, bahwa kekuasaan pusat, pada dasarnya berhasil mengembangkan pola hubungan yang asimetri, dan masyarakat secara

"sukarela" membenarkan hubungan asimetri, bahkan menginternalisasi nilai-nilai yang asimetri tersebut. Kedua, bahwa hubungan asimetri, yang bertentangan dengan demokrasi, menjadi hal yang telah diterima sebagai kewajaran. Berbagai dinamika politik desa, berupa tarik-ulur dalam kasus-kasus, lebih nampak sebagai dinamika internal, yang tidak menggugat relasi yang timpang. Dua hal tersebut, pada dasarnya menjadi suatu pola yang menempatkan desa memiliki ketergantungan yang besar pada pusat, sehingga bisa diduga bahwa ketika kontrol pusat mengalami penurunan atau pusat sedang tidak berdaya, maka sangat besar kemungkinan akan mudah memicu gejolak – akibat tidak adanya kontrol atau melemahnya.

C.4. Desa Jaman Otonomi.

Jaman Otonomi, yang merupakan produk dari proses reformasi, dan sekaligus sebagai momentum tumbangnya rejim Orde Baru, pada dasarnya menawarkan skema perubahan penting. Perubahan yang dimaksud adalah mengubah skema sentralisasi menjadi desentralisasi (otonomi) dan mengubah dari pendekatan top-down menjadi bottom-up. Dalam UU No.22 th. 1999, pasal 1 (o) disebutkan bahwa pengertian desa atau apa yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan

untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten. Pada (p) disebutkan bahwa kawasan pedesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumberdaya alam, dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman pedesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Nampak bahwa aspirasi yang berkembang selama ini, yang mengarah kepada kritik atas penyeragaman desa, yang pada gilirannya mematikan institusi lokal, mulai didengar secara relatif, yan diwujudkan dengan pengakuan atas hak asal usul desa – kendati hal ini masih menimbulkan pertanyaan mengingat institusi yang ditawarkan menjadi wajib untuk diwujudkan di tingkat desa. M. Ryaas Rasyid, ketika masih menjabat sebagai Dirjen PUOD, menyampaikan suatu pandangan kritis mengenai UUPD No.5 tahun 1979, dalam forum Rapat Konsultasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (21-7-1999): Pertama, masalah penyeragaman desa-desa; Kedua, proses depowering; Ketiga, pemerintah desa menjadi alat mobilisasil; Keempat, otonomi desa tidak diakui secara tegas; dan Kelima, mengedepankan kekuasaan. Dengan perspektif ini, dapat dilihat bahwa pencabutan UUPD No.5/1979 dengan UU No.22 tahun 1999

merupakan bentuk refleksi dan koreksi atas proses yang salah. Dalam perubahan ini yang paling utama adalah: (1) adanya tendensi untuk mengakhiri sentralisasi dan (2) mengembangkan desa menjadi wilayah yang otonom.

Penempatan posisi desa yang otonom, dengan sendirinya memberikan peluang bagi desa untuk tumbuh secara wajar, menampung dan merealisasikan kepentingan masyarakat setempat. Desa dalam hal ini tidak lagi menjadi organisasi kekuasaan terendah, kendati masih terdapat peluang kontrol yang besar dari kabupaten. Hal yang masih menjadi tantangan adalah bagaimana pemerintah pusat membuka ruang politik yang lebih besar sehingga memungkinkan peningkatan kapasitas kritis rakyat desa – hal ini dibutuhkan agar otonomi didasarkan kepada kesadaran dan daya tawar, sebab tanpa keduanya otonomi menjadi hambar. Apa yang hendak ditegaskan di sini, bahwa pada dasarnya dibutuhkan perubahan pada dua level sekaligus, yakni level kebijakan dan level masyarakat. Tanpa perubahan keduanya, tidak akan mungkin terjadi perubahan yang substansial.

C.4.1. Skema Pemerintahan Desa.

Berbeda dengan skema di jaman Orde Baru, skema pemerintahan desa di jaman otonomi, lebih ditandai oleh suatu skema yang lebih otonom – dimana desa tidak menjadi bawahan langsung

kecamatan. Sebagaimana yang tertuang dalam UU No.22 tahun 1999, pemerintahan desa akan terdiri dari: Pertama, Pemerintah Desa, yakni kepala desa dan perangkatnya; dan Kedua, Badan Perwakilan Desa (atau nama lain), yang merupakan parlemen di tingkat desa. Adapun hal yang paling penting dari skema perubahan ini adalah terjadinya pemisahan fungsi legislasi dan eksekutif. Pemisahan ini menjadi tegas dengan tidak adanya klausul mengenai posisi kepala desa di institusi BPD.

Skema yang ditawarkan oleh negara, sebagaimana yang termuat dalam UU No,22 tahun 1999, sebetulnya merupakan hasil perubahan dari skema lama. Meskipun semangat reformasi, sudah mulai nampak, namun skema baru ini masih dirasakan kurang memadai. Dalam pertemuan-pertemuan di desa, muncul pertanyaan: bagaimana seandainya antar kelembagaan terjadi perselisihan yang tidak bisa didamaikan? Di sinilah muncul ide alternatif dari warga desa, yakni perlunya suatu kelembagaan yang mengatasi dua lembaga yang ada. Pengalaman DIY, lembaga yang dimaksud adalah Majelis Desa.

C.4.2. Masalah-masalah Demokratisasi.

Pada kebijakan lama disebutkan bahwa desa adalah suatu wilayah dengan sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat; Organisasi pemerintah terendah langsung di bawah Camat;

(ps.1(a) dan 10(1) – UU No.5-79). Konsep ini secara nyata diperbaharui menjadi desa adalah: kesatuan wilayah masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat setempat (UU 1(o)). Dengan demikian desa kembali diakui sebagai wilayah masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Desa keluar dari struktur kekuasaan, dan menjadi daerah otonom.

Apakah dengan demikian desa dapat menjadi lebih mandiri? Masalah ini tentu masih sangat tergantung kepada kapasitas kritis rakyat desa sendiri. Akan tetapi penghadiran institusi demokrasi, yakni parlemen desa, akan menjadi titik maju dari kebijakan baru ini, yang sudah barang tentu untuk merealisasikannya dibutuhkan persyaratan lain. Dalam suatu dialog di desa, muncul pertanyaan yang sangat serius, yakni bagaimana jika institusi yang ada tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan rakyat? Dari kebijakan yang ada, tidak terdapat jawaban yang memuaskan kecuali kembali kepada struktur hirarki. Oleh sebab itulah pembaruan desa dipandang masing menyimpan semangat orde baru. Yang diharapkan adalah bagaimana agar rakyat desa benar-benar maksimal memanfaatkan otonomi yang ada melalui kelembagaan yang ada.

Bagaimana format dari parlemen desa yang dikembangkan oleh pemerintah? Dalam UU No.22

tahun 1999 disebutkan bahwa institusi semacam parlemen desa, akan berwujud Badan Perwakilan Desa atau dengan nama lain. Dikatakan bahwa badan ini sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Desa (pasal 35). Adapun fungsinya yakni: mengayomi adat-istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa (pasal 104). Posisi dan fungsi BPD, pada dasarnya memungkinkan keterlibatan rakyat untuk ambil bagian dalam proses pengambilan kebijakan-kebijakan desa. Namun hal ini akan sangat tergantung pada skema kongkrit yang akan dibangun dan kualitas dari anggota BPD yang akan menjalankan tugas. Masalah yang terakhir ini akan sangat terkait dengan model rekruitmen politik anggota BPD.

Anggota BPD dipilih dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan. Pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota. BPD bersama dengan kepala desa menetapkan peraturan desa (pasal 105). Dalam Kepmendagri No.64/ 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa (6 September 1999), dirinci bahwa anggota BPD dipilih dari calon-calon yang diajukan oleh (pasal 34): kalangan adat; kalangan agama; kalangan organisasi sosial politik; golongan profesi; dan unsur pemuka masyarakat lain yang memenuhi persyaratan. Sangat nampak bahwa model rekruitmen politiknya mirip dengan model

yang dikembangkan oleh Orde Baru, yang pada dasarnya menutup pintu bagi aspirasi rakyat dalam ikut menentukan siapa yang layak untuk menjadi wakil[13].

Masalah lain yang tidak kalah penting adalah sistem perwakilan yang hendak dikembangkan. Apakah sistem yang layak digunakan adalah sistem sebagaimana yang dipromosikan oleh Kepmendagri, ataukah perlu suatu pembaruan terhadap skema tersebut. Pengalaman Yogya dalam menggunakan model sistem perwakilan wilayah (perdukuhan) dan sistem berbasis ideologi (DPRK-GR), kiranya dapat dijadikan pelajaran. Kedua sistem tersebut mempunyai kelemahan dan kekuatan. Bagaimana yang sebaiknya, sehingga kelembagaan ini benar-benar dapat bekerja mamacu proses demokratisasi di desa? Persis disinilah masalahnya.

C.4.3. Aroma Kontrol.

Hal yang masih mengganjal adalah: Pertama, masih adanya peraturan yang secara substansial masih bertentangan dengan UU No.22 th.1999; yakni Kepmendagri No.64/1999. Kedua, adanya kesan bahwa dalam rekruitmen politik untuk personil pemerintahan desa (baik untuk pemerintah desa ataupun untuk BPD), jika dilihat dari syarat bagi Kepala Desa atau anggota BPD, dan dibandingkan dengan syarat bagi kepala daerah, maka perbedaannya akan sangat

substansial. Syarat untuk tingkat bawah jauh lebih ideologis ketimbang tingkat atasnya. Dengan demikian, dapat diartikan bahwa otonomi pada dasarnya masih merupakan permainan kalangan elit – antara elit pusat dan daerah, dan belum menyentuh segi paling dasar: demokrasi berporos rakyat.

D. Pendekatan Baru: Pemberdayaan.

Gerak reformasi dengan segala keterbatasan yang dimiliki, sesungguhnya telah membuka arena baru. Sudah tentu, arena ini bermakna ganda: bisa menjadi peluang dan sekaligus bisa menjadi ancaman yang serius. Mengapa demikian.

Ancaman. Apa ancaman yang paling serius dari proses ini? Pertama, pelepasan tanggungjawab pusat terhadap proses kemajuan desa. Adanya konsep otonomi desa, sudah tentu menjadi masalah tersendiri - terutama oleh penapsiran bahwa otonomi desa berarti desa harus membiayai sendiri. Penapsiran ini sudah mulai berkembang, dan dengan sendirinya menimbulkan kecemasan di kalangan rakyat. Akibatnya, pada sebagian tidak setujua adanya otonomi desa, yang dipandang justru akan membebani rakyat.

Kedua, pengalihan perhatian dan masalah. Skema perubahan yang diberikan, dapat dilihat sebagai suatu strategi pengalihan. Rakyat desa, ibarat anak-anak yang sedang diberi sebuah ma-

inan baru. Dalam analogi ini, maka rakyat desa, harus melakukan dua hal sekaligus: (1) beradaptasi atau mempelajari cara memainkan alat baru tersebut. Hal ini berarti dibutuhkan waktu; dan (2) rakyat desa akan terkena demam "keasyikan" - yaitu rakyat desa dibuat terlena dengan alat baru (permainan baru), dan melupakan masalah-masalah yang seharusnya menjadi perhatian.

Terhadap hal kedua ini, kita mengkhawatirkan terjadinya proses yang lebih jauh, yakni tersendotnya sumberdaya politik rakyat hanya ke masalah-masalah internal pedesaan, sehingga ada kesan, rakyat telah dibuat untuk "kembali ke basis" - dalam arti tidak mengurus masalah nasional, dan terpaku urusan internal desa. Kelembagaan desa seperti BPD, jika terjebak dalam urusan internal, tentu hanya akan "mengamati kerja eksekutif desa" (kepala desa), dan mungkin melupakan kontrol terhadap kerja-kerja Bupati, Gubernur atau Presiden. Proses ini akan sangat buruk, sebab berarti, elit semakin tidak terkontrol, dan hanya terkontrol oleh golongan profesional - yakni mereka yang tidak secara langsung terkena masalah.

Peluang. Terjadinya perubahan skema pemerintahan desa, dengan munculnya parlemen desa, tentu saja menjadi peluang tersendiri bagi warga desa. Dimana letak peluang tersebut. Dengan adanya parlemen desa yang relatif independen, akan memberikan ruang baru bagi rakyat desa untuk bisa ambil bagian lebih aktif dalam proses politik di desa. Namun agar warga desa bisa ambil bagi-

an secara aktif, dibutuhkan sejumlah syarat. Diantaranya adalah adanya kesadaran politik rakyat.

Oleh sebab itu, yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana agar perubahan yang ada, ikut memfasilitasi terjadinya transformasi kesadaran kritis di kalangan rakyat. Apa perlunya transformasi tersebut. Tidak lain agar rakyat bisa ikut ambil bagian dalam penentuan suatu kebijakan. Lantas mengapa rakyat harus ikut dalam pengambilan 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. Masalah ini tentu saja bukan sekedar persoalan teknis, melainkan menyangkut prinsip-prinsip dasar, paradigma dan esensi dari konsepsi yang dikembangkan. Salah satu segi yang tidak bisa diabaikan adalah bahwa setiap perumusan kebijakan, yang tidak menyertakan rakyat, sangat besar kemungkinannya tidak sepenuhnya mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan rakyat. Melibatkan rakyat, merupakan prinsip yang menjadi bagian dari sendi dasar demokrasi – bukankah demokrasi bermakna pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Masalah ini pula yang hendak menandaskan bahwa setiap upaya untuk memperbaharui kebijakan, menjadi mutlak untuk bisa melibatkan rakyat.

Kebutuhan untuk melibatkan rakyat dalam proses pembuatan kebijakan atau memperbaharui

kebijakan, tidak saja berangkat kebutuhan untuk mencapai esensi, melainkan juga pada kenyataan bahawa reformasi yang kini bergulir, sesungguhnya masih menyimpan potensi untuk macet dan kembali kepada skema lama. Salah satu locus yang perlu diperhatikan adalah kemungkinan terjadinya distorsi dalam penerapan kebijakan, yang mungkin secara esensial merupakan kebijakan yang sudah berpijak pada kebutuhan reformasi. Dalam hal kebijakan otonomi daerah, peluang bagi distorsi, sehingga kebijakan otonomi daerah menjadi sekedar baju baru dari isi yang lama, masih terbuka lebar. Pelibatan rakyat dalam masalah ini menjadi mesin kontrol yang efektif, dalam mengawal proses pengembangan otonomi daerah, agar bisa sampai kepada alamatnya – dan tidak diselewengkan.

Melibatkan rakyat, tentu harus dibedakan dengan praktek mobilisasi tanpa kesadaran. Praktek yang terakhir ini merupakan bagian dari ciri rejim lama, yang menjadikan rakyat sekedar boneka permainan politik. Meskipun rakyat hadir di bilik-bilik suara pada pemilu, namun tidak dibekali dengan kesadaran politik yang tinggi. Hal ini disebabkan oleh restriksi politik – yang mempersempit ruang akses rakyat atas pendidikan politik. Kebutuhan untuk melibatkan rakyat dalam penguatan dalam pengambangan otonomi daerah, haruslah didasarkan kepada adanya kesadaran politik yang memadai dari rakyat, sehingga rakyat tidak sekedar menjadi ala

politik elit atau hanya menjadi korban dalam proses peralihan kekuasaan.

Dalam konteks ini pula kita hendak mengatakan bahwa salah satu segi yang lebih terbuka adalah kesempatan untuk mendorong penguatan rakyat. Apa yang dimaksud? Pertama, suatu upaya untuk perluasan ruang publik (*public sphere*) atau bahkan political space. Dengan demikian, dibutuhkan usaha-usaha yang mengarah pada *policy reform* – suatu bentuk perlawanan terhadap kebijakan-kebijakan yang menghambat proses partisipasi rakyat. Kedua, suatu upaya untuk: (1) pada satu sisi meningkatkan kesadaran kritis rakyat; dan (2) di sisi yang lain meningkatkan ketrampilan politik massa-rakyat, khususnya untuk: (a) melakukan analisis dan pemetaan terhadap persoalan-persoalan aktual dan historis di lokasi mereka, serta masalah eksternal; dan (b) merumuskan agenda tuntutan; serta (c) mengupayakan langkah-langkah kongkrit. Dengan demikian upaya yang dilakukan menyangkut tiga segi sekaligus: (i) segi pemikiran; (ii) segi pemihakan; dan (iii) segi ketrampilan praktis.

E. Perubahan Paradigma.

Menggunakan pendekatan baru: Pemberdayaan, pada dasarnya sama dengan mengubah paradigma pembangunan. Pikiran lama yang lebih menekankan pembangunan sebagai jalan un-

tuk mencapai pertumbuhkan ekonomi yang tinggi dan ditopang oleh pendekatan keamanan, sudah saatnya diubah dan digantikan dengan cara berpikir baru. Apa yang paling penting dalam cara berpikir baru:

Pertama, masalah pemerataan dan keadilan, harus menjadi fondasi dalam mengatur pemerintahan. Hal ini sudah menuntut pembaruan yang lebih luas, yakni redistribusi asset. Segi terakhir ini sangat dibutuhkan, sebab hanya dengan proses itulah demokrasi substansial akan bisa ditegakkan. Selama ketimpangan struktural masih berjalan, niscaya demokrasi akan jatuh masalah soal-soal yang bersifat prosedural, dan tidak menyentuh segi yang paling utama, yakni keadilan.

Kedua, rakyat bukan sekedar pelengkap penderita, melainkan subyek. Maksudnya adalah bahwa rakyat adalah pangkal dan sekaligus muara. Kita harus menyadari bahwa masalah rakyat hanya rakyat sendirilah yang mengetahui. Oleh sebab itu, segala skema yang justru tidak memungkinkan rakyat bisa terlibat secara aktif harus bisa dihilangkan dan digantikan dengan skema baru nyang justru digerakkan oleh rakyat.

Ketiga, partisipasi rakyat harus dilihat bukan sekedar memberi jaminan keberlangsungan proyek pembangunan. Bukan bukan sebagai sumbangan tenaga kerja, sehingga proyek dapat berjalan efektif, melainkan suatu proses yang sejak awal berangkat dari rakyat. Pembangunan tanpa partisipasi rakyat, sama dengan tipu daya yang

tidak akan bisa mencapai apa-apa kecuali sengketa dan ketidakadilan.

Beberapa segi ini hanya sebagian kecil dari hal mendasar yang perlu segera dipikirkan untuk diubah. Sejarah juga memperlihatkan bahwa suatu perubahan tidak mungkin bergulir bila tidak didorong dan digerakkan oleh massa rakyat. Rakyat harus pula dilibatkan dalam proses mengubah paradigma pembangunan. Bagaimana memungkinkan itu semua. Disinilah peran Ornop diundang. Maka pertanyaan yang paling utama bagi kalangan Ornop adalah apa yang bisa dilakukan dan apa yang harus dilakukan dalam medan yang sedang berubah ini?

F. Ornop Dalam Pergolakan Politik, Perubahan Arena.

Meskipun masalah-masalah dasar tidak bisa diselesaikan atau belum tersentuh, namun turunnya Soeharto, merupakan suatu momentum penting, dari suatu proses perubahan yang lebih luas. Hal yang penting untuk dilihat adalah apa materi perubahan tersebut [dalam hal apa terjadi perubahan], dan apakah perubahan tersebut akan membawa akibat pada adanya kebutuhan untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian dalam gerak langkah, dari kekuatan-kekuatan yang pro perubahan?

Lokasi perubahan. Pergantian rejim,

pergeseran kekuasaan, selalu merupakan hasil dari friksi dan perubahan konfigurasi kekuatan politik yang ada. Perubahan konfigurasi politik bisa bermakna: (1) hancurnya koalisi lama, dan digantikan oleh koalisi baru –yang tidak berhubungan langsung dengan koalisi lama; (2) perpecahan dalam koalisi lama, dan sebagian dari unsur koalisi lama, menjadi unsur dalam koalisi baru, sehingga dapat dikatakan bahwa antara koalisi baru dan koalisi lama, masih terdapat hubungan-hubungan politik; dan (3) terjadi rekonfigurasi dari koalisi lama, dimana unsur-unsur yang ada tidak mengalami perubahan, melainkan hanya berubah dalam gaya (penampilan). Manakah yang terjadi untuk Indonesia masa kini?

Apapun bentuk konfigurasi yang terbentuk, namun hal yang tidak bisa diingkari bahwa dalam proses perubahan ini terdapat beberapa kecenderungan: Pertama, rejim baru yang terbentuk –darimana pun asalnya, selalu mencirikan pihak yang masih lemah, belum terkonsolidasi, dan belum mampu secara optimal menjalankan mesin kekuasaan. Artinya, penguasa baru, pasti sedang belajar, dan karena itu penuh kehati-hatian, serta masih membutuhkan dukungan yang kuat dari publik. Mudah diduga bahwa rejim baru akan melakukan tindakan-tindakan yang dikehendaki oleh publik, seperti liberalisasi politik[14]. Karena itu, kita tidak perlu dikecoh oleh jargon politik dan pagi-pagi memberi penilaian. Siapapun rejimnya, kecuali rejim militer

yang menang melalui kudeta langsung, tentu akan melakukan liberalisasi politik.

Kedua, dalam sejarah politik nasional, kondisi yang demikian, senantiasa akan membawa pelonggaran-pelonggaran politik, atau terbukanya ruang politik, sejalan menurunnya kemampuan penguasa dalam melakukan kontrol terhadap dinamika masyarakat. Sejalan dengan proses tersebut, mulai nampak adanya kesempatan-kesempatan baru yang lebih terbuka. Sebagai salah satu contoh adalah terbukanya akses masyarakat untuk bisa ambil peran aktif dalam proses pengambilan keputusan publik. Hal ini sesungguhnya tidak lepas dari peran donor internasional yang senantiasa menekankan persyaratan pelibatan masyarakat dalam aktivitas publik. Perubahan "format partisipasi" ini, sudah tentu membawa akibat yang sangat luas, terutama akan mempengaruhi model kerja, pendekatan dan bentuk-bentuk keahlian yang harus dimiliki oleh kalangan masyarakat.

Ketiga, dalam perubahan konfigurasi kekuatan tersebut, bergulir pula suatu proses yang layak disebut sebagai kebangkitan kekuatan-kekuatan politik lama, terutama yang ditandai oleh bangkitnya partai-partai politik, khususnya partai politik dengan basis aliran – nasionalis, agama dan sosialis. .Kebangkitan partai, bukan saja patut dilihat sebagai masuknya pemain-pemain baru (lama?) dalam panggung politik, melainkan juga terjadinya perubahan (pergeseran) kekuatan politik

di kalangan masyarakat. Hal ini dapat pula dibaca sebagai masuknya politik praktis (perebutan kekuasaan) di tingkat massa-rakyat. Maka tidak perlu heran bila kelak terjadi konflik horisontal, sebagai akibat dari proses ini. Kesemuanya dapat menjadi bata merah bagi demokrasi, dapat pula menjadi bumerang yang akhirnya menggagalkan demokrasi.

Pergeseran peran. Bila sinyalemen (dan analisis) selama ini mengenai Ornop adalah benar, yakni bahwa eksistensi dan nilai penting Ornop, karena macetnya saluran politik (aspirasi) rakyat, maka dengan adanya perubahan-perubahan selama masa transisi ini, Ornop, telah dipaksa oleh keadaan untuk berubah – suka atau tidak suka[15]. Dalam hal apa peran tersebut akan bergeser? Pertama, masalah pendidikan politik dan pengorganisasian massa-rakyat. Dengan adanya partai politik, yang bisa masuk sampai ke desa-desa, hal ini sudah barang tentu membawa konsekuensi yang serius. Bila selama ini, Ornop menjadi pemain "tunggal" (di luar pemerintah), kini di desa akan banyak pemain baru yang masuk. Hal yang lebih serius adalah bahwa para pemain baru, selain membawa muatan kepentingan jangka dekat, juga berbasis ideologi tertentu[16]. Kenyataan ini akan menimbulkan pertanyaan: apakah Ornop akan tetap memainkan peran sebagai kekuatan pelaku pendidikan politik? Kalau benar demikian, materi apa yang sebaiknya diberikan?

Kedua, sejalan dengan adanya perubahan-perubahan dalam penyelenggaraan negara, mulai terjadi suatu model baru, dimana kekuatan-kekuatan sosial, semakin dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan. Ornop, dalam soal ini, mendapat kesempatan yang luas. Kasus dimana banyak aktivis Ornop dilibatkan atau bahkan direkrut dalam lembaga-lembaga baru pemerintah, baik politik, ekonomi maupun hukum, merupakan indikasi lain, dari semakin meluasnya peran yang bisa dimainkan oleh Ornop. Kenyataan ini sudah barang tentu bisa bermakna ganda: positif atau negatif. Namun yang jelas, bila sebelumnya Ornop, berposisi "diametral", kini menjadi "dimasukan" – bila sebelumnya tegang, kini menjadi lebih kooperatif.

Perubahan ini membawa akibat yang lebih luas: bila sebelumnya Ornop lebih banyak bersama rakyat, kini menjadi lebih sering bertemu dengan pejabat pemerintah, melakukan lobby dan hadir di hotel-hotel berbintang untuk memeras gagasan. Ketrampilan yang dibutuhkan dengan sendirinya juga mengalami pergeseran, bila sebelumnya lebih kepada masalah-masalah pengorganisasian, maka kini kepada soal-soal penyusunan kebijakan, presentasi, dan negosiasi. Bahkan terdapat kecenderungan dimana rekrutmen aktivis Ornop yang semula lebih mengandalkan komitmen (kerelawanan), kini menjadi lebih profesional, mengandalkan keahlian[17]. Apakah ini merupakan hal yang positif

atau negatif?

Ketiga, sejalan dengan terjadinya pergeseran tersebut, mulai pula muncul suatu kecenderungan baru, dimana kepercayaan publik terhadap Ornop, semakin meningkat – meskipun terdapat banyak kasus dimana kepercayaan masyarakat terhadap Ornop juga memudar, terutama akibat kasus KUT. Hal yang hendak ditekankan di sini adalah bahwa dengan kecenderungan tersebut, Ornop seakan-akan dipaksa oleh keadaan untuk menjalankan fungsi sebagai "representasi suara rakyat". Mungkin efek yang kurang menggembirakan adalah adanya kecenderungan dimana suara Ornop malah lebih didengar ketimbang suara rakyat sendiri. Apakah ini merupakan hal yang positif atau negatif?

Ketiga hal yang disebutkan ini, sudah tentu hanya sebagian kecil dari kompleks perkembangan yang berlangsung. Dari kesemuanya itu, yang paling bisa dilihat adalah bahwa kecepatan perubahan posisi dan kondisi Ornop, jauh lebih cepat dari perubahan posisi dan kondisi masyarakat – mereka yang memberi alasan mengapa Ornop harus ada dan penting. Kondisi yang demikian, dapat diperkirakan akan memicu perubahan-perubahan signifikan dalam model kerja dan jaringan kerja antar Ornop. Sudah tentu kondisi dimana perubahan di kalangan rakyat lebih lambat dari perubahan Ornop, merupakan hal yang tidak ideal, bahkan menyimpang. Karena itu pula Ornop perlu segera menata langkahnya.

G. Penutup.

Gambaran di depan menunjukan bawah kondisi desa sebetulnya tidak mengalami perubahan yang signifikan. Bahkan jika dilihat dari berbagai skema "rekonstruksi desa", sangat terlihat adanya tendensi dimana berbagai kekuatan yang ada memiliki minat untuk "mengerjakan" desa. Situasi yang demikian sudah tentu merupakan peluang dan sekaligus ancaman bagi desa. Segi-segi yang sudah sangat jelas adalah:

Pertama, kondisi (kualitas) kesadaran kritis rakyat tidak berada dalam porsi bisa aktif secara wajar dalam proses politik. Malah, kesadaran rakyat adalah buah dari proses indoktrinasi yang dilakukan oleh rejim lama.

Kedua, kondisi sosial-ekonomi desa yang marjinal, dimana desa tidak bisa dijadikan sandaran hidup yang memadai, khususnya dalam menghadapi proses perubahan global. Desa sebagai kekuatan produksi tidak bisa muncul. Hal ini sendiri merupakan akibat langsung dari ketimpangan struktural dan berkerjanya mesin kapitalisme.

Ketiga, hancurnya kelembagaan desa, dan terjadinya delegitimasi kelembagaan formal, yang mengakibatkan desa berada dalam situasi vakum kelembagaan yang bisa diandalkan - sebagai sarana untuk memajukan desa.

Kondisi inilah yang menjadi dalih utama bahwa proses perubahan yang kini bergulir, sesungguhnya belum menyentuh segi dasar tersebut

Oleh sebab itu, setiap kekuatan pro demokrasi, perlu mengintensifkan kerja-kerja politik di desa, dengan maksud membangkitkan perubahan mendasar, sehingga memungkinkan partisipasi rakyat.

Catatan Akhir:

[1] Ulasan ini merupakan refleksi atas perkembangan yang berlangsung, sejalan dengan proses reformasi yang bergulir. Arena pembahasan reformasi umumnya diseputar pembagian kekuasaan dan konflik elit. Pembahasan ini bermaksud mengangkat masalah mendasar yang justru terkubur. Titik tekan tulisan ini adalah apa yang sebaiknya dilakukan oleh Ornop dalam memperkuat demokratisasi di desa, khususnya dalam upaya untuk mendorong transformasi di pedesaan. Apakah peran yang selama ini dijalankan masih cukup memadai untuk dipertahan-kan, ataukah diperlukan suatu pembaruan rumusan mengenai peran. Berbagai kasus konflik horisontal yang berkembang di desa-desa, baik di Jawa maupun di Pulau-pulau lain, menunjuk dengan sangat tegas problem desa. Kasus-kasus tersebut, semakin memperlihatkan kompleksitas persoalan di desa. Beberapa bagian dari ulasan ini telah menjadi bahan pendidikan Lapera.

[2] Pertanyaan ini sebenarnya masih pula layak untuk disandingkan dengan pembukaan UUD'45, yang menyatakan: "...ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur ..." [Apakah proklamasi kemerdekaan benar-benar menjadi gerbang dalam mencapai semua target tersebut:

merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

[3] Apakah yang disebut sebagai wajah lama dari desa adalah wajah kemiskinan dan ketidakadilan, sebagai akibat dari bekerjanya mesin penindasan, yang dilakukan oleh pihak eksternal – dari jaman raja-raja, kolonial, sampai jaman merdeka. Rakyat desa, kelas petani, di bawah kekuasaan feodal adalah hamba sahaya dihadapan penguasa tanah tersebut, dan masuknya kolonialisme yang ditandainya masuknya corak produksi baru, lebih menjadi wahana bagi proletarisasi massa rakyat.

[4] Banyak kalangan Ornop yang memandang bahwa transisi yang kini berlangsung, tidak lepas dari perjuangan Ornop. Bahkan naiknya Gus Dur, dilihat sebagai salah satu momentum penting. Dalam banyak pertemuan Ornop, khususnya pertemuan jaringan Ornop, seperti INFID, Gus Dur adalah pihak yang seringkali diundang dan dilibatkan. Informasi dan analisa Gus Dur, kerapkali dijadikan rujukan pengembangan program jaringan kerja. Bahkan saat ini banyak aktivis Ornop yang keluar masuk istana negara, akibat hubungan dekat yang sudah lama terjalin. Naiknya Gus Dur, seperti ditulis dalam laporan INFID (p.315): *"...membuk-tikan bahwa kader Ornop bisa naik ke puncak tangga tertinggi."* (dalam Bonnie Setiawan, ed., 2000, Perjuangan Demokrasi dan Masyarakat Sipil, Reposisi dan Peran Ornop/LSM di Indonesia, INFID, Jakarta). Artinya, naiknya Gus Dur, dipandang sebagai keadaan yang memudahkan kerja-kerja Ornop – benarkah demikian? Hal yang tidak kalah menarik adalah adanya kenyataan munculnya kecenderungan dimana Ornop bergerak lebih lambat dari pemerintah, sehingga yang kerap muncul adalah pernyataan dukungan dan bisa memahami – seperti kasus konsumen dan lingkungan hidup.

[5] Bandingkan dengan apa yang dilakukan oleh pemerintahan Gus Dur – (1) merampingkan kabinet; dan (2) menghapuskan subsidi BBM. Bandingkan pula dengan program (proyek) yang dijalankan oleh Ornop sehubungan dengan upaya melakukan kontrol terhadap gerak langkah negara. Gagasan civil society, good governance,

transparansi, dan lain-lain, merupakan program yang dapat dikatakan berujung pada (usaha) penurunan peran negara.

[6] Skema produksi yang dikembangkan oleh penguasa kolonial adalah suatu skema produksi untuk melayani dinamika kebutuhan masyarakat Eropa.

[7] Dalam skema perimbangan, penghasilan dari Migas, 80% dibawa ke Jakarta dan 20% tinggal di daerah.

[8] Kita masih ingat bagaimana IMF memaksa revisi APBN, padahal sudah ditetapkan oleh pemerintah dengan persetujuan parlemen. Sebagaimana diketahui pula bahwa hubungan (relasi) yang terbangun antara Indonesia dan kekuatan modal internasional sangat timpang. Kita bisa melihat bagaimana perkembangan ekspor – impor. Nilai impor pada tahun 1985 mencapai 490.94 juta US$, sedangkan nilai ekspor 1.59 juta US$; pada tahun 1994 nilai impor 1,251 milyar US$, sedangkan nilai ekspor 462,921 juta US$. Artinya barang masuk lebih banyak dari barang keluar. Indonesia dengan demikian menjadi pasar yang potensial.

[9] Sebagaimana disebutkan pada bagian terdahulu, bahwa penyeragaman pemerintahan desa bukan saja membawa akibat pada posisi desa sebagai wilayah hidup rakyat, namun juga membawa akibat pada penyeragaman berbagai institusi informal dan adat yang sangat beragam. Pengalaman Jawa tentu tidak bisa dijadikan dasar untuk daerah lain, seperti di Kalimantan, Sumatera atau Irian.

[10] Warga desa menyebutkan desa bukan saja sebagai ujung tombak, melainkan juga sebagai ujung *tombok* (Jw) – artinya desa harus memikul beban pembiayaan dari program "atas" yang tidak disertai pembiayaan.

[11] Model yang dikembangkan, sangat jelas merupakan suatu cara yang menggunakan semua jalan untuk mengontrol dan memobilisasi rakyat desa.

[12] Pemerintah mempunyai instrumen perijinan – surat kelakuan baik (SKKB) – tamu harap lapor; razia KTP dan lain-lain, yang pada intinya dapat melakukan intervensi pada

individu.

[13] Hendak dikatakan di sini bahwa konsep kepemimpinan yang dikembangkan Orde Baru sangat elitis, dan terkesan anti rakyat. Bagian dari massa-rakyat, mereka yang ada di lapis bawah struktur sosial, tidak bisa atau sulit mencapai posisi sebagai pemimpin rakyat.

[14] Antara lain, pembebasan para tapol dan napol, kebebasan pers, kebebasan berorganisasi, dll.

[15] Hendak dikatakan di sini bahwa apakah Ornop merumuskan konsep reposisi ataukah tidak, keadaan akan menempatkan Ornop pada posisi tertentu.

[16] Pengalaman yang dimiliki oleh LAPERA, menunjukan bahwa dalam proses kerja di masyarakat, dewasa ini menjadi sangat sensitif. Hubungan-hubungan personal, kontak-kontak yang ada, akan sangat mudah menjadi indikasi dari identifikasi. Ornop akan mudah diposisikan oleh rakyat, berafiliasi pada partai mana, dan dengan demikian, akan menyulitkan proses kerja yang lebih luas.

[17] Rumors yang mulai muncul di kalangan Ornop adalah terjadinya perpindahan aktivis dari satu lembaga ke lembaga lain, dengan pertimbangan salary, fasilitas dan hal-hal lain yang tidak berhubungan dengan aktivitas. Hal yang menarik pula adanya fenomena dimana konflik di dalam tubuh Ornop kerapkali dijadikan picu untuk kepindahan – kesan yang muncul adalah adanya perbedaan ideologi, visi/misi, padahal bila dilacak kemana perginya setelah konflik, maka sangat terlihat bahwa perbedaan yang dimaksud sama sekali tidak relevan.

"LAMPIRAN"

KONDISI KELEMBAGAAN DESA

A. Pengantar.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata lembaga memiliki arti yang banyak (jamak). Dapat disebutkan dua arti penting yang berkait dengan tema yang hendak dibahas: Pertama, lembaga – pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur dalam kerangka nilai yang relavan. Kedua, lembaga – badan (organisasi) yang tujuannya melakukan sesuatu. Pada yang pertama lembaga (kelembagaan) dipahami sebagai tatanan, seperti lembaga perkawinan, lembaga adat, lembaga penataan air (di sektor pertanian), lumbung padi (ekonomi – pangan) dan

lain-lain. Sedangkan yang kedua, lebih sempit lagi, menunjuk lembaga sebagai suatu badan, organisasi, seperti HKTI, Serikat Tani Maju, P3A, dan lain-lain. Pembahasan mengenai kondisi kelembagaan desa akan dilakukan pada dua pengertian ini, dengan maksud bisa saling melengkapi, namun titik berat pembahasan pada kondisi mutakhir kelembagaan desa dalam versi kedua – lembaga sebagai suatu badan (kerja).

B. Pokok Persoalan.

Pembahasan ini tidak hendak masuk dalam perdebatan teoritik, melainkan hendak menjawab masalah: bagaimana kondisi (keadaan saat ini) kelembagaan desa saat ini –baik dalam pengertian pertama dan kedua. Pertanyaan ini sendiri akan mengarah pada:

1. bagaimana kondisi (umum) kelembagaan desa sebelum masuknya berbagai intervensi. Pada pembahasan ini akan dikhususnya mengenai bagaimana kondisi kelembagaan desa, sebelum adanya intervensi negara; dan
2. bagaimana kondisi saat ini. Hal yang hendak disorot di sini adalah bagaimana implikasi berbagai intervensi yang ada terhadap eksistensi kelembagaan desa.
3. apakah kondisi kelembagaan yang ada masih dimungkinkan untuk diperkuat (diberdayakan). Upaya apa yang sebaiknya dikembang-

kan guna mendorong atau memperkuat kelembagaan desa, sehingga dapat menjadi kekuatan masyarakat dalam memberikan respon terhadap perkembangan dan persoalan-persoalan yang hadir di desa.

C. Perihal Desa.

Sebelum masuk pada pembahasan yang lebih menyeluruh mengenai kelembagaan desa, kiranya penting untuk memulai dengan memperjelas pengertian mengenai desa, dengan berbagai cirinya. Pertama, mengenai sebutan desa. Perlu ditegaskan di sini bahwa penyebutan desa, yang menunjuk pada suatu komunitas dalam wilayah (daerah) tertentu, merupakan khas Jawa[1]. Desa (dusun, desi), menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo (1984:15) memiliki kemiripan dengan perkataan negara, negeri, negari, nagaro, negory (nagarom), asalnya dari perkataan Sankskrit (Sansekerta), yang artinya tanah air, tanah asal, tanah kelahiran[2].

Kedua, pengertian desa. Maschab (1992), menggambarkan sebagai suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan dimana mereka saling mengenal dan corak kehidupan mereka relatif homogen serta banyak bergantung kepada alam. Desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup sederhana, pada

umumnya hidup dari lapangan pertanian[3], ikatan sosial, adat dan tradisi masih kuat, sifat jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif rendah dan lain sebagainya. Dilihat dari corak produksi *(mode of production)*, desa dilihat sebagai komunitas yang memiliki corak produksi yang khas, biasanya terdiri dari rumah tangga petani dengan kegiatan produksi, konsumsi dan investasi sebagai hasil keputusan keluarga secara bersama (Hayami-Kikuchi, 1987:11). Hatta menyebutkan bahwa model produksi itu pula yang menjadi dasar dari demokrasi khas desa, "Di desa-desa sistem demokratis yang masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian dari adat istiadat yang hakiki, dasarnya adalah pemilikan tanah komunal yaitu setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama, sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi".

Pengertian lain yang bisa dirujuk adalah konsep sebagaimana dimuat dalam UU No.5 tahun 1979: '...suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia...'[4] Sedangkan pada UU No.22 th. 1999, disebutkan: Kesatuan wilayah masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat

berdasarkan asal-usul dan adat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten. Berbeda dengan konsep dalam UU No. 5 tahun 1979, pengertian baru ini lebih menekankan: otonomi dan demokrasi, khususnya dengan menyebutkan adanya kemungkinan untuk suatu partisipasi (atau prakarsa rakyat).

Apa makna yang bisa ditarik dari sejumlah pengertian tersebut:

1. Desa dipahami sebagai suatu kesatuan komunitas dengan sejumlah ciri, baik sosial, politik, ekonomi dan terlebih budaya. Kekhasan ini sudah tentu membawa implikasi pada harus diterimanya kenyataan (historis) bahwa memiliki latar belakang dan proses tumbuh kembang yang khas, yang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya sendiri. Dengan sendirinya, dari asal usulnya, desa seharusnya memiliki otonomi, hak untuk mengatur masa depan atau mengatur cara mengatasi masalahnya.
2. Dalam kenyataan politik, desa selalu menjadi ajang tarik-ulur kekuatan negara. Pada kebijakan UU No. 5 tahun 1979, sangat jelas motif hegemoni negara, yang mencengkram desa. Dalam hal ini desa dipahami sebagai organ terendah dari kekuasaan negara – oleh sebab itu, desa memiliki beban untuk menyediakan kebutuhan "institusi" di atasnya, dan bukan sebaliknya.

3. Relasi negara dan desa, penuh dengan ketegangan. Konsep yang dikembangkan dalam UU No. 22 tahun 1999, meskipun memuat perubahan, namun dapat dijadikan indikasi langsung bahwa negara segera melepaskan desa ketika transisi berlangsung. Pengalaman di jaman pasca kemerdekaan, untuk kasus Yogya, sebenarnya bisa dipahami sebagai fenomena tersebut, dimana "kontrol" terhadap desa mengendor tatkala kekuasaan tengah ada dalam proses transisi.

D. Lembaga-Lembaga Desa.

Untuk membahas mengenai lembaga-lembaga desa, barangkali diperlukan pembatasan lebih dahulu. Pertama, pengertian (konsep) lembaga yang hendak digunakan. Kedua, kurun waktu dari pengertian tersebut – bagaimana pun kondisi lembaga-lembaga desa di jaman Orde Baru berbeda dengan lembaga-lembaga di jaman transisi[5].

Sebagaimana disebutkan di depan, konsep lembaga yang hendak dikembangkan dalam pembahasan ini meliputi pengertian:

1. Lembaga sebagai pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur dalam kerangka nilai yang relevan. Dalam hal ini lembaga dipahami sebagai aturan main dari suatu masyarakat (komunitas) untuk

menstrukturkan (mengatur, mengelola) interaksi (pola hubungan) antar individu-individu, anggota masyarakat. Dengan demikian lembaga merupakan suatu bentuk tatanan masyarakat dengan basis nilai tertentu. Konsep ini sebetulnya dimungkinkan untuk dilihat dari: (a) asal usul pembentukannya; dan (b) sifatnya.

1.1. Kelembagaan Berdasarkan Asal-usul Pembentukannya.

a. Lembaga sebagai hasil (produk) dari proses sosial-historis masyarakat. Artinya pembentukan lembaga (tatanan) terkait dengan proses hidup rakyat (desa). Atau dapat dikatakan bahwa pembentukan lembaga atau pelembagaan sebagai bagian dari kristalisasi kehidupan. Bentuk kelembagaan dengan sendirinya mencerminkan situasi, kondisi dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Lembaga adat, khususnya yang ada di luar Jawa merupakan contoh dari tatanan yang dibangun masyarakat. Lembaga adat[6] sebagai pemerintah(an) daerah tertentu, merupakan hasil dari dialektika masyarakat dalam menjawab kebutuhan perlunya pengaturan dan kepemimpinan dalam kehidupan mereka. Lembaga jenis ini merupakan kreasi internal, dan bukan

hasil intervensi eksternal, karena itu bersifat unik, khas dan lokal.

b. Lembaga sebagai produk dari proses politik, yang mencerminkan resultan dari ketegangan antara desa dan supra desa. UU No. 5 Tahun 1979, merupakan suatu contoh intervensi negara dalam membentuk kelembagaan desa. Melalui intervensi tersebut pada gilirannya tercipta tatanan baru yang sesungguhnya asing bagi masyarakat. Model ini menjadikan lembaga desa, lebih sebagai alat kontrol (negara), ketimbang sebagai "tempat hidup". Pemerintah(an) desa sebagaimana dimaksudkan oleh UU No.5 tahun 1979 merupakan wujud dari suatu tatanan bikinan pihak luar yang sama sekali tidak memungkinkan prakarsa rakyat. Lembaga jenis ini bersifat massal, dan karena itu bisa ditemui di banyak tempat dengan model, karakter dan bentuk yang sama.

1.2. Kelembagaan Berdasarkan Sifatnya.

a. Kelembagaan formal, yakni aturan main yang dikembangkan oleh suatu otoritas tertentu untuk membentuk suatu perilaku tertentu. Biasanya otoritas yang dimaksud adalah pemerintah (negara). Aturan yang dimaksud akan

muncul sebagai Undang-undang, keputusan menteri, peraturan daerah, kontrak kerja, dan lain-lain. Aturan inilah yang secara resmi menjadi acuan dan sekaligus batasan bagi individu yang ada di dalamnya dalam berperilaku dan berinteraksi. Terhadap pelanggaran, aturan ini sudah mempunyai sanksi tersendiri, yang sejak awal sudah sangat jelas (rasional) dan disepakati.

b. Kelembagaan informal, yakni aturan yang dikembangkan oleh individu (orang per orang) untuk membatasi dan membentuk prilaku mereka sendiri. Pada umumnya aturan tersebut merupakan respon langsung atau hasil adaptasi dari situasi yang berkembang. Misalnya, dalam menghadapi kelangkaan air dan meningginya kebutuhan akan air, petani membangun suatu pola pemakaian air dan sekaligus pola pembagian air dari sumber yang terbatas. Aturan ini mengikat secara sosial, tetapi tidak tertulis, dan dipahami sebagai suatu bentuk kebiasaan. Pelanggaran disikapi dengan berbagai macam cara. Sanksi tetap ada, namun tidak bersifat baku.

2. Lembaga sebagai badan (organisasi) yang

tujuannya melakukan sesuatu. Dengan demikian lembaga dipahami sebagai nama lain dari organisasi. Adapun karakteristik lembaga akan ditentukan oleh proses pembentukan, orientasi, nilai-nilai pengikat, model keanggotaan, cara kerja, dan jenis pekerjaan. Berdasarkan pemahaman dari konsep yang pertama, maka lembaga yang akan meliputi: lembaga yang bersifat formal (versi pemerintah) dan non-formal atau bahkan informal (versi masyarakat).

a. Lembaga yang merupakan hasil bikinan atau disusun oleh masyarakat, sebagai bagian dari upaya masyarakat untuk menyelesaikan persoalan yang mereka hadapi. Kelompok-kelompok tani (mandiri), atau serikat-serikat tani kelompok arisan, paguyuban kematian, dan lain-lain, merupakan contoh dari kelembagaan yang dimaksud.
b. Lembaga yang merupakan bikinan dari pemerintah, sebagai bagian dari upaya pemerintah dalam menjalankan pembangunan[7]. Lembaga yang ada menjalankan fungsi sebagai "kepanjangan tangan" dari pihak pemerintah (sebagai penyelenggara program) atau bahkan untuk suatu kepentingan politik jangka pendek. Organisasi seperti kelompok tani yang berkait dengan proyek departemen, PKK, Karang Taruna, dan lain-lain.

Diagram Kelembagaan
(Organisasi-Organisasi) Desa

c. Selain dua lembaga tersebut, terdapat pula lembaga (organisasi), yang bukan bikinan masyarakat setempat, dan bukan pula bikinan pemerintah, tetapi mempunyai pengaruh dalam kehidupan masyarakat, seperti organisasi keagamaan, badan usaha (swasta), atau partai politik, ormas, mungkin LSM (lembaga swadaya masyarakat) yang mempunyai program di lokal tersebut[8].

E. Pemerintahan Desa.

Sebelum membahas lebih jauh mengenai hubungan antar lembaga, kiranya perlu pemahaman yang lebih seksama mengenai keberadaan pemerintahan desa. Dalam pembahasan ini akan diulas serba sedikit, yakni pemerintahan desa di masa Orde Baru dengan basis legalitas UU No. 5 tahun 1979 dan pemerintahan desa sebagaimana yang dibayangkan oleh UU No. 22 tahun 1999.

E.1. Pemerintahan Desa versi UU No. 5 Tahun 1979.

Dalam pasal 3 disebutkan pemerintah desa terdiri atas: Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa. Pada pasal 17 dinyatakan: (1) Lembaga Musyawarah Desa adalah lembaga Permusyawaratan/permufakatan yang keanggotaannya

terdiri atas Kepala-kepala Dusun. Pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan dan Pemuka-pemuka Masyarakat di Desa yang bersangkutan; (2) Kepala Desa karena jabatannya menjadi Ketua Lembaga Musyawarah Desa; dan (3) Sekretaris Desa karena jabatannya menjadi Sekretaris Lembaga Musyawarah Desa. Rumusan ini sangat jelas menempatkan jabatan Kepala Desa sebagai 'penguasa tunggal'. Jadi kendati terdapat unsur lain di luar pemerintah desa, seperti Lembaga Musyawarah Desa (LMD, ps 3), akan tetapi keberadaan kelembagaan ini menjadi sekedar formalitas demokrasi, sebab dalam politik riil (nyata), keberadaan LMD sangat tergantung pada figur Kepala Desa, sebagaimana disebutkan dalam ayat (1) pasal 17.

Pengendalian desa, dengan corak sentralistik, pada dasarnya tidak berhenti di situ. Kepala Desa secara *ex officio* adalah Ketua Umum LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa). Melalui Kepmendagri No. 27 Tahun 1984 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja LKMD, organisasi LKMD/K dipimpin oleh 3 (tiga) Ketua. Masing-masing adalah (1) Ketua umum, dijabat oleh kepala desa/kelurahan; (2) Ketua I, dijabat oleh seorang Tokoh Masyarakat; dan Ketua II, dijabat oleh Ketua Tim Penggerak PKK, yang notabene adalah istri kepala desa/kelurahan. Sangat nampak bahwa pemerintah (pusat) mengembangkan berbagai untuk mendukung proses pembangunan, terlepas apakah lembaga

tersebut dibutuhkan ataukah tidak.

Masalah tidak berhenti pada skema kekuasaan yang sentralistik, tunggal dan penuh dengan kontrol, melainkan juga segi lain, seperti perencanaan pembangunan yang menunjuk dikedepankannya pendekatan *top-down* ketimbang *bottom up*. Hal ini sangat transparan disebutkan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah. Partisipasi dengan sendirinya menjadi sekedar formalitas yang tidak punya arti dalam pelaksanaan. Penjelasan warga desa dalam kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan oleh Lapera, mengatakan bahwa memang pernah ada pertemuan terbatas elit desa untuk menampung aspirasi. Namun, apa yang kemudian turun ke desa, kebanyakan bukan apa yang diusulkan, melainkan apa yang dianggap baik oleh pusat.

Apa yang menonjol dan layak dicatat dari skema tersebut: (1) watak sentralistik; (2) pendekatan *top down*. Pendekatan ini bukan saja dilihat dari aspek perencanaan, melainkan juga dalam soal kontrol kinerja pejabat lokal – dimana massa rakyat (desa) tidak memiliki hak untuk mengontrol, sebab pemilik sah kontrol adalah atasan (penguasa di atasnya); dan (3) semangat anti demokrasi, yang tercermin dari skema kekuasaan yang tunggal, dan tidak ada pemisahan yang jelas antara institusi eksekutif dan legislatif. Sebagaimana hasil temuan Lapera,

dalam skema tersebut, masyarakat menjadi terkooptasi, dan pada gilirannnya menempatkan diri sebagai warga pemerintah dan bukan sebagai warga negara.

E.2. Pemerintahan Desa versi UU No. 22 Tahun 1999.

Rumusan mengenai pemerintahan desa adalah: Pasal 94, yang menyebutkan bahwa Di desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa. Pada bagian lain (Pasal 95), menyebutkan bahwa:

1. Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat Desa.
2. Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa dari calon yang memenuhi syarat.
3. Calon Kepala Desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh Bupati.

Dalam rumusan ini dapat dilihat adanya perubahan yang berarti dimana pemisahan dan pembagian kekuasaan dimungkinkan, melalui hadirnya lembaga dengan nama Badan Perwakilan Desa (BPD – atau dengan nama lain). Adapun BPD sendiri disebutkan sebagai: (Pasal 104) Badan

Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Desa. Sedangkan pada pasal 99 disebutkan mengenai kewenangan desa, yang meliputi: (1) Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa; (2) Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan (3) Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten.

Terdapat kesan kuat, desa sebagai komunitas yang memiliki sejarah perkembangan sendiri hendak diakui otonominya. Pembentukan BPD menjadi bentuk lain dari pengakuan mengenai pentingnya partisipasi rakyat. Oleh sebab itu, kelembagaan yang dibutuhkan tidak lain hendak diatur dengan ketat dan detail, melainkan diberikan kesempatan pada rakyat (desa) untuk membuat kreasi tersendiri. Karenanya pada 106 disebutkan bahwa "Di Desa dapat dibentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa".

F. Kondisi Kelembagaan Desa.

Dalam konteks kekinian dimana politik desentralisasi hendak dijalankan dan sudah

dijadikan aturan formal, yang tertuang dalam kebijakan, yang menjadi pertanyaan adalah apakah kebijakan baru tersebut akan dengan serta merta bisa mentransformasikan masyarakat. Bagaimana sebetulnya kondisi yang berjalan selama kurun Orde Baru? Apakah kelembagaan desa mengalami pemberdayaan, dan dengan demikian akan menjadi kekuatan utama yang menyanggga desentralisasi, ataukah sebaliknya, dimana diperlukan usaha-usaha pemberdayaan yang lebih seksama untuk bisa masuk dalam skema desentralisasi.

Dalam kebijakan pemerintahan desa (UU No. 5 tahun 1979) dinyatakan bahwa "...suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia...'. Apa yang bisa ditangkap dari pengertian tersebut? Bahwa pemerintah (pusat) dengan sengaja mengembangkan suatu konsep yang mereduksi (mengurangi) makna desa sebagai komunitas yang memiliki garis hidup sendiri, dengan hanya menyebut dan membatasi desa hanya sebatas pemerintah desa. Artinya, kebijakan tersebut memang tidak mengatur desa sebagai persekutuan sosial atau sebagai kesatuan masyarakat yang memiliki nilai dan aturan main tersendiri. Implikasi

yang lebih jauh adalah semua kelembagaan yang ada sudah tentu harus menyesuaikan hukum formal tersebut, dan tidak lagi diakui eksistensinya, bahkan dibatasi ruang geraknya.

Kebijakan pusat menjadikan desa sebagai ujung tombak pemerintahan, melalui berbagai prosedur dan tata birokrasi yang rumit. Akibat yang lebih jauh, desa adalah subordinat, dan dengan demikian, segala yang hidup merupakan subordinat dari pemerintah pusat. Di sinilah pengendalian mendapatkan arti yang sangat mendalam dan akibat yang sangat luas. Melalui aparat atau perangkat pemerintah desa, makin diperjelas eksistensi kekuasaan negara dalam masyarakat desa. Hubungan kekuasaan yang lama dengan sendirinya memudar. Pada sisi yang lain dengan mengintrodusir mekanisasi pertanian, kredit, pajak, dan lain-lain, telah menjadikan negara melakukan kontrol yang lebih jauh atas sumber-sumber ekonomi desa, dan dengan sendirinya menjadi faktor penting yang melemahkan masyarakat desa sebagai satuan ekonomi-politik.

Upaya negara melakukan kontrol dan penyeragaman pada dasarnya tidak sebatas pada pengaturan pemerintah desa, melainkan juga melalui skenario lain, yang merupakan implikasi dari skenario besar, yakni: pembangunan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dengan dukungan stabilitas – dengan skema pendekatan keamanan. Pendekatan keamanan di desa memunculkan tiga unsur penguasa, yakni

pemerintahan sipil, tentara, dan polisi atau dikenal dengan Tripika. Masing-masing adalah Camat, Koramil, dan Polsek. Pada tingkat akar rumput dikembangkan Babinsa (aparat tentara, berpangkat Bintara) dengan misi membina masyarakat desa. Dengan kesemuanya itu, dapat dikatakan bahwa keseluruhan kelembagaan desa berada di bawah kontrol negara.

G. Hubungan Antar Lembaga Desa.

Apakah yang dimaksudkan di sini sebagai hubungan antar lembaga. Hubungan yang dipahami di sini sebagai pola interaksi antara unsur-unsur yang ada, baik langsung ataupun tidak langsung. Beberapa pertanyaan utama yang perlu dijawab adalah: Pertama, bagaimana pola hubungan antar lembaga-lembaga yang ada. Pola yang dimaksud di sini lebih mengacu kepada bentuk hubungan yang terjadi, yakni apakah bersifat horisontal ataukah vertikal. Kedua, pada kondisi apa lembaga-lembaga yang saling berhubungan satu sama lain.

Dapat dijelaskan bahwa hubungan antar lembaga dapat dipisahkan menjadi beberapa jenis, yakni:

(a) hubungan antar lembaga formal, yang merupakan bikinan dari pemerintah dengan dasar legalitas yang jelas;
(b) hubungan antar lembaga formal dan non-

formal; dan
(c) hubungan antar lembaga non-formal.

Ad.a. Hubungan antar lembaga formal.

Hubungan yang terjadi, baik bersifat di dalam desa, atau hubungan yang terjadi antar desa, lebih merupakan hubungan yang berkait langsung dengan "keperluan atas" – mensukseskan program pembangunan. Dengan demikian hubungan yang terjadi lebih bermuatan koordinatif, perluasan, dan kontrol. Sangat jarang bisa ditemui suatu hubungan yang benar-benar lahir dari inisiatif sendiri – sebagai hasil temuan atas masalah nyata di desa. Pada umumnya hubungan yang berlangsung dipicu oleh kepentingan atas *(top-down)*, dan dengan demikian mekanisme kerja dan model hubungan telah diatur dalam petunjuk teknis.

Ad.2. Hubungan antara lembaga formal dan non-formal.

Di masa Orde Baru, hubungan kelembagaan formal dan non-formal, mengandung ciri: (a) lebih banyak inisiatif datang dari lembaga formal, dalam maksud untuk menjalankan suatu program yang sudah ditetapkan dari atas. Pola hubungan yang terjadi lebih bersifat mobilisasi, dimana lembaga non-formal (non-pemerintah) diharapkan "berpartisipasi" atau ikut mendukung program atau aktivitas yang hendak dijalankan; dan (b) kalaupun ada

pemerintahan sipil, tentara, dan polisi atau dikenal dengan Tripika. Masing-masing adalah Camat, Koramil, dan Polsek. Pada tingkat akar rumput dikembangkan Babinsa (aparat tentara, berpangkat Bintara) dengan misi membina masyarakat desa. Dengan kesemuanya itu, dapat dikatakan bahwa keseluruhan kelembagaan desa berada di bawah kontrol negara.

G. Hubungan Antar Lembaga Desa.

Apakah yang dimaksudkan di sini sebagai hubungan antar lembaga. Hubungan yang dipahami di sini sebagai pola interaksi antara unsur-unsur yang ada, baik langsung ataupun tidak langsung. Beberapa pertanyaan utama yang perlu dijawab adalah: Pertama, bagaimana pola hubungan antar lembaga-lembaga yang ada. Pola yang dimaksud di sini lebih mengacu kepada bentuk hubungan yang terjadi, yakni apakah bersifat horisontal ataukah vertikal. Kedua, pada kondisi apa lembaga-lembaga yang saling berhubungan satu sama lain.

Dapat dijelaskan bahwa hubungan antar lembaga dapat dipisahkan menjadi beberapa jenis, yakni:

(a) hubungan antar lembaga formal, yang merupakan bikinan dari pemerintah dengan dasar legalitas yang jelas;
(b) hubungan antar lembaga formal dan non-

formal; dan
(c) hubungan antar lembaga non-formal.

Ad.a. Hubungan antar lembaga formal.

Hubungan yang terjadi, baik bersifat di dalam desa, atau hubungan yang terjadi antar desa, lebih merupakan hubungan yang berkait langsung dengan "keperluan atas" – mensukseskan program pembangunan. Dengan demikian hubungan yang terjadi lebih bermuatan koordinatif, perluasan, dan kontrol. Sangat jarang bisa ditemui suatu hubungan yang benar-benar lahir dari inisiatif sendiri – sebagai hasil temuan atas masalah nyata di desa. Pada umumnya hubungan yang berlangsung dipicu oleh kepentingan atas *(top-down)*, dan dengan demikian mekanisme kerja dan model hubungan telah diatur dalam petunjuk teknis.

Ad.2. Hubungan antara lembaga formal dan non-formal.

Di masa Orde Baru, hubungan kelembagaan formal dan non-formal, mengandung ciri: (a) lebih banyak inisiatif datang dari lembaga formal, dalam maksud untuk menjalankan suatu program yang sudah ditetapkan dari atas. Pola hubungan yang terjadi lebih bersifat mobilisasi, dimana lembaga non-formal (non-pemerintah) diharapkan "berpartisipasi" atau ikut mendukung program atau aktivitas yang hendak dijalankan; dan (b) kalaupun ada

insitiatif dari bawah, dari lembaga non-formal, maka hal tersebut lebih didorong oleh kebutuhan "memperkuat dukungan legalitas". Politik perijinan yang rigid, membuat kerjasama dengan elemen dari pemerintah menjadi siasat agar proses perijinan tidak menyulitkan, dan bahkan diharapkan bisa diperoleh fasilitas lain yang bisa memperlancar suatu program atau aktivitas tertentu.

Ad.3. Hubungan antar lembaga non-formal.

Hubungan antar lembaga di luar pemerintah, non-formal, dapat dibedakan atas; (a) hubungan antar lembaga lokal, setempat dengan lembaga dari luar. Pada hubungan ini, umumnya berlangsung pola yang bersifat "atas bawah", dengan maksud pihak luar telah memiliki skema kerja tertentu, dan lembaga lokal, bersifat menjalankan atau memberikan dukungan bagi keberhasilan program dari lembaga eksternal tersebut; dan (b) hubungan antar lembaga lokal sendiri, yang umumnya lebih merupakan pola kerjasama *ad hoc*, seperti keperluan untuk mengadakan acara menyambut peringatan atau untuk kerja bakti desa. Sangat sulit ditemui adanya hubungan antar lembaga lokal yang bersifat jangka panjang.

Hubungan apakah yang paling menonjol? Di bawah skema kekuasaan yang terpusat (sentralistik), hubungan yang berlangsung dan eksis, adalah hubungan yang bersifat formal atau yang berada di bawah pengakuan (legalitas) dari

pihak pemegang otoritas. Hubungan yang bersifat informal, kerapkali harus berhadapan dengan otoritas institusi (kelembagaan) formal, dan seringkali tidak diakui, dan akibatnya tidak bisa berkembang dengan wajar. Pada sisi yang lain, pola hubungan yang bersifat formalistik menjadi tidak terhindarkan kuatnya kepentingan pembangunan ketimbang memberikan respon terhadap kepentingan massa rakyat. Padahal masalah lain yang tidak kalah urgen untuk diperhatikan adalah apakah dari eksistensi lembaga-lembaga tersebut dan eksistensi hubungan di antara mereka, benar-benar memberi arti bagi masyarakat? Masalah ini tentu saja hanya bisa dijawab sendiri oleh masyarakat. Artinya, kelak, rakyatlah yang akan menilai apakah keberadaan lembaga-lembaga tersebut memberikan arti ataukah tidak.

H. Masalah Kemandirian Lembaga Desa

Berbagai kejadian (peristiwa) yang belakangan ini berkembang, terutama kekerasan massal, baik yang berbentuk kerusuhan atau tekanan politik dengan kekerasan, menunjuk dengan sangat jelas bahwa transisi kekuasaan telah membawa akibat yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat. Pemahaman apa yang bisa dipetik dari situasi tersebut. Dalam hal ini hendak ditunjukkan dua hal utama:

Pertama, bahwa praktek politik penguasa Orde Baru, melalui mesin politik dan birokrasinya, telah menebarkan "penolakan" yang sangat serius terhadap institusi negara. Gerakan yang bisa menurunkan Soeharto sebagai penguasa tertinggi Orde Baru, merupakan cermin dari puncak penolakan massa rakyat terhadap perilaku negara (institusi negara), yang dapat dilihat lebih banyak memberikan kerugian ketimbang keuntungan bagi rakyat. Segala simbol-simbol birokrasi telah ditolak. Dan persis suatu arus delegitimasi begitu menguat. Ketidakmampuan aparat negara dalam menyelesaikan berbagai kasus yang berkembang di masyarakat menunjuk dengan sangat jelas bahwa kemampuan institusi negara untuk mengatur dan menstrukturkan perilaku masyarakat, telah mengalami kemerosotan yang tajam. Delegitimasi atas institusi negara sudah semakin melembaga.

Kedua, bahwa proses politik yang dilakukan oleh negara, telah membawa implikasi yang sangat besar dan luas, yakni terjadinya kehancuran institusi masyarakat (informal). Kasus perang antar masyarakat, perang antar kampung, isu SARA yang terus berkembang, dan konflik atas sumber daya alam, merupakan contoh lain bahwa masyarakat sendiri sudah semakin kehilangan kemampuan untuk mengatasi masalah tersebut sebagai akibat tidak berfungsinya atau tidak difungsikannya institusi lokal (informal) yang ada. Dengan demikian, masyarakat mengalami kondisi

ketidakberdayaan yang bertumpuk-tumpuk. Pada satu sisi krisis telah membawa masalah yang besar, dan di sisi lain, pegangan masyarakat telah sirna, sedangkan institusi formal sudah tidak bisa lagi diharapkan.

Dalam konteks inilah, masalah kemandirian seharusnya ditempatkan. Bicara kemandirian kelembagaan desa, tentu harus diawali dengan upaya yang berujung pada pemberdayaan. Konsep pemberdayaan harus ditempatkan sebagai "kritik" dan sekaligus solusi atas proses marjinalisasi[9]. Pemberdayaan tanpa kesadaran akan adanya marjinalisasi, hanya akan menempatkan pemberdayaan sebagai praktek karitatif, dan bukan praktek perubahan. Pemberdayaan dengan sendirinya bermakna sebagai proses demarjinalisasi. Kita hendak menunjuk setidaknya terdapat lima langkah yang perlu dilakukan sebagai realisasi dari ide pemberdayaan:

1. Konsep desa dan kelembagaan desa harus diubah dan dalam hal ini harus dibebaskan dari hegemoni pertumbuhan ekonomi dan kepentingan jangka pendek dari penguasa. Konsep yang dikembangkan UU No. 22 tahun 1999, "Kesatuan wilayah masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten", kiranya perlu diperkuat.

2. Kedua, langkah pertama tersebut, hanya akan punya makna bila diikuti dengan adanya pengakuan yang jernih dan jujur atas eksistensi masyarakat desa dan hukum yang mereka miliki. Masalah ini memang sangat pelik, sebab terdapat pula kenyataan bahwa tidak semua skema sosial masyarakat adat memuat keadilan. Namun kenyataan ini tidak perlu menutup kebutuhan perlunya pengakuan dan kesadaran akan adanya pluralisme hukum.
3. Ketiga, pengakuan hak politik rakyat dan mengakhiri praktek politik yang mengebiri hak-hak politik rakyat. Pengakuan pada hak politik rakyat, berarti memberi hormat pada partisipasi politik rakyat. Dalam konteks pengelolaan sumber daya ekonomi desa, berarti bahwa rakyat ikut dilibatkan dan bahkan menjadi komponen utama dalam proses pengambilan kebijakan mengenai pengelolaan sumber daya ekonomi desa.
4. Keempat, partisipasi rakyat hanya mungkin bila sistem politik mengalami transformasi. Transisi politik dengan skema otonomi daerah sekarang ini, harus dilihat sebagai proses yang masih sangat terbatas. Otonomi daerah, memang dapat dilihat sebagai pembaruan skema relasi kekuasaan, dan berarti penataan ulang susunan kekuasaan, menjadi skema baru yang lebih memungkinkan partisipasi masyarakat.

5. Kelima, perlunya upaya transformasi kesadaran politik rakyat. Prasangka yang hidup di kalangan masyarakat, sudah waktunya diakhiri dan digantikan suatu pandangan baru, dimana masyarakat merasa dan meyakini memiliki hak penuh dalam ikut menentukan jalannya proses politik – proses pengambilan keputusan. Untuk itulah, diperlukan langkah-langkah pendidikan politik yang lebih massal dan sistematik. Berbagai kalangan sangat perlu ambil bagian dalam proses ini.

Kelima langkah tersebut pada dasarnya sebagian dari upaya yang perlu dilakukan jika ingin mengembalikan institusi desa. Kemandirian institusi desa hanya akan mungkin dicapai bila proyek hegemoni, dominasi dan represi dari negara tidak lagi terjadi. Dengan demikian kemandirian berarti diakuinya dan dijaminnya hak rakyat untuk menyatakan dan mengaktualisasi aspirasi dan kepentingannya, dan bukan dalam pengertian yang sempit dan teknis.

Memberi arti kemandirian dalam kategori teknis dan sempit, hanya akan mengaburkan kebutuhan dasar yang sesungguhnya, bahwa yang dibutuhkan masyarakat sekarang ini adalah perubahan yang mendasar dan bukan sekedar sulaman di beberapa sudut. Perubahan mendasar tersebut tidak saja berarti perluasan ruang politik, melainkan juga transformasi kesadaran.

I. Penutup.

Kenyataan kondisi kelembagaan desa, dan adanya kebutuhan untuk penguatan kelembagaan desa dalam rangka otonomi dan dalam rangka agar masyarakat bisa mengatasi persoalan mereka secara mandiri dan konstruktif, menegaskan bahwa pemberdayaan menjadi hal yang mutlak untuk diadakan. Namun demikian, pemberdayaan bukanlah suatu proyek karitatif. Bukan suatu bentuk belas kasihan dari elit terhadap rakyat, melainkan suatu proses yang menjadi bagian dari proses transformasi masyarakat. Pemberdayaan, bermakna adanya perubahan di dua level sekaligus: Pertama, pada level kebijakan, berarti adanya *policy reform* secara menyeluruh, dimana kebijakan yang menghambat partisipasi masyarakat digantikan dengan kebijakan baru yang lebih memberi tempat pada masyarakat. Kedua, suatu transformasi kesadaran masyarakat, dimana kesadaran lama yang apolitis, menjadi kesadaran baru yang mengakui bahwa tanpa partisipasi rakyat jalannya pembangunan akan menyimpang dari kepentingan rakyat.

Demikian.

Catatan Akhir:

[1] Orde Baru melalui Undang-undang Pemerintahan Desa, No. 5 tahun 1979, telah menyeragamkan penyebutan ini. Tentu saja masalah ini bukan sekedar masalah teknis, tetapi menyangkut pula implikasi pada penyeragaman, dan bermakna pula suatu proses marjinalisasi adat di daerah-daerah di luar Jawa. Biasanya kata desa ini dipakai di daerah Jawa, Madura dan Bali. dusun dan marga (Sumatera Selatan); dusundati (Maluku); kuta, uta atau huta (Batak); nagari (Minangkabau); Aceh menyebut Gampong dan Meunasah untuk daerah hukum yang paling bawah; dan lain-lain.

[2] Dalam Kamus Jawa Kuna (Mardiwarsito, 1986) – desa (S): tempat; daerah; negeri; tanah; lapangan; pemandangan alam. Lihat pula, B. Ter Haar Bzn, 1974, Asas-asas dan Susunan Hukum Adat (terjemahan K. Ng. Soebakti Poesponoto), Pradjya Paramita, Jakarta

[3] Pemahaman ini memang sangat bias pertanian, sehingga terkesan menutup tempat bagi kelompok masyarakat pesisir – nelayan.

[4] Lebih lanjut kebijakan (UU No. 5 tahun 1979) tersebut mengatakan:'...bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan pemerintahan Desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan Desa agar mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Desa yang makin meluas dan efektif...'

[5] Perlu diketahui bahwa melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1999, telah dicabut lebih dari empat puluh instruksi Menteri Dalam Negeri.

[6] Lembaga adat di sini tentu dengan pengertian yang luas, dimana pemerintah(an) merupakan salah satu seginya.

[7] Sebagai contoh, pemerintah sempat menerbitkan sejumlah aturan menteri, seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1981 tentang Pembentukan Lembaga Musyawarah Desa; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pembentukan Rukun Tetangga dan Rukun Warga; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pemberdayaan dan Pelestarian serta Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan-kebiasaan Masyarakat oleh Pemerintahan Kelurahan; Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 1991 tentang Hubungan Kerja Antara Kepala Desa/Kepala Kelurahan Dengan Kepala Dusun/Kepala Lingkungan, LMD dan Organisasi Kemasyarakatan; Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1998 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pemberdayaan dan Pelestarian serta Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan-kebiasaan Masyrakat dan Lembaga Adat di Daerah.

[8] Berbagai lembaga (organisasi) tersebut sebenarnya masih bisa dipilah-pilah berdasarkan bidang kerja, seperi ekonomi, politik, sosial, atau budaya. Contohnya, koperasi, unit usaha, cabang partai, bantuan kematian, dan lain-lain.

[9] Perlu ditegaskan kembali bahwa proses marjinalisasi di sini adalah: (1) melakukan tekanan politik kepada rakyat, dengan dalih kepentingan nasional – yang sepenuhnya berada di bawah otoritas elit kekuasaan; (2) melakukan pelumpuhan dengan jalan membatasi ruang gerak masyarakat, terutama ruang gerak untuk mengorganisasi diri; dan (3) membangun atau mengembangkan skema hukum yang dimaksudkan bukan untuk menciptakan keadilan, melainkan sebagai alat politik untuk menundukkan masyarakat melalui pendekatan legalitas. Melalui proses yang terakhir, pemerintah kerapkali mampu memanipulasi posisi, sehingga di mata masyarakat pemerintah dipahami sebagai hukum atau sebagai kebenaran. Apa pun yang dilakukan

pemerintah adalah benar, dan sebaliknya menentang kebijakan pemerintah, sangat mudah dituding sebagai melawan hukum, dengan demikian menjadi sah untuk diperlakukan sebagai pelaku tindak kriminal. Sementara itu masyarakat menjadi semakin sulit untuk memahami, mengapa sejak adanya kantor-kantor pemerintah di daerah mereka, mulai berkembang berbagai masalah, yang mengusik ketenangan mereka dan sekaligus mengusik akses mereka terhadap sumber daya alam. Segi yang hendak dikatakan di sini bahwa pengelolaan sumber daya alam, pada kenyataan dapat dijadikan jalan (strategi) untuk melumpuhkan masyarakat (baca; proses marjinalisasi berbasis pengelolaan sumber daya alam).

MENGAGENDAKAN DEMILITERISME UNTUK OTONOMI

Pernyataan Presiden Abdurrahman Wahid pada saat pelantikan KASAD dan KASAL baru di Istana Negara tentang perlunya menghilangkan militerisme dalam masyarakat, serta membangun institusi militer yang profesional (KR, 10/10/00) menarik untuk dicermati. Pemikiran Gus Dur ini tentunya ditafsirkan sebagai kelanjutan *the big project of democracy* Indonesia. Jika demokrasi ingin ditegakkan maka harus sesegera mungkin mengurangi dan menghilangkan ideologi militer dalam sistem sosial politik masyarakat sipil, dan sebaliknya justru meletakkan peran institusi

militer sebagai agen pertahanan negara, yakni kekuatan utama ketika menghadapi berbagai serangan atau ancaman asing terhadap keutuhan negara Indonesia. Mengapa langkah ini dianggap penting?

Berdasarkan pengalaman sejarah kekuasaan rezim orde baru, praktik-praktik militerisasi dan demiliterisasi dalam sistem sosial politik, cenderung mengukuhkan otoritarianisme, dan karenanya jelas menghambat demokrasi di Indonesia. Tidak terlalu sulit sebenarmya mencari akar penyebab dari itu semua. Selama ini, pengabsahan politik militer melalui doktrin Dwi Fungsi TNI misalnya, telah menjadi dasar bagi berurat berakarnya militerisasi dan tumbuh suburnya kanker militerisme. Dominasi dan hegemoni itu tersebar dalam berbagai wilayah sasaran, seperti pada struktur kekuasaan format (jabatan dan hubungan kelembagaan politik), sektor ekonomi,sosial kemasyarakatan dan ideologi pendidikan.

Memahami militerisasi dan demiliterisasi, bisa dilacak makna dasar militer sebagai kekuatan angkatan bersenjata, keamanan dan perubahan sebuah negara, atau lazim disebut "fungsi militer". Fungsi militer dibedakan dengan "fungsi non-militer". Fungsi nonmiliter yang terkait dengan urusan pemerintahan, politik sosial, ekonomi, atau urusan-urusan lain di luar pertahanan dan keamanan. Dalam studi hubungan sipil-militer sering dikenal "militer profesional" dan "militer praetorian" (Samuel Huntington, 1957). Militer

profesional dipahami sebagai militer yang terbatas menjalankan fungsi pertahanan dan keamanan, bukan mengurusi fungsi nonmiliter. Keterlibatan militer mengurusi atau bahkan melakukan intervensi ke dalam fungsi nonmiliter, maka militer itu disebut militer praetorian.

* * *

Ada keterkaitan militerisasi dengan orientasi militer profesional dan praetorian di atas. Berkaitan dengan profesionalisme militer, maka militerisasi dipahami sebagai usaha membangun dan memperluas kekuatan angkatan bersenjata untuk mempersiapkan perang dan memperkuat pertahanan keamanan sebuah negara (Martin Shaw, 1993), makna militerisasi sebagai *military build up*, yang dilihat dengan ukuran-ukuran kuantitatif seperti peningkatan anggaran militer, penambahan jumlah personil militer, penambahan perangkat persenjataan, pemberlakuan wajib militer bagi warga negara untuk menghadapi ancaman.

Military build itu tidak lagi menjadi isu yang sensitif, sebab bentuk masih merupakan "gejala sosiologis" yang tidak bertentangan dengan demokrasi. Seperti ditunjukkan oleh Charles Tilly (1975), tumbuhnya demokrasi di barat erat terkait dengan industrialisasi militer (militerisasi), sebab proyek ini untuk menjaga profesionalisme militer, menghindari praetorianisme militer.

Kodim di Kabupaten/Kotamadya, Koramil di Kecamatan, dan Babinsa di Kelurahan/Desa. Menteri Hankam dan Panglima TNI adalah pengendali utama hirarkhi militer, bertanggung jawab pada istana negara (Presiden). Di Kabupaten/Kotamadya masih terdapat Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida) –yang terdiri dari Bupati, Dandim, Kapolres, Kajari dan Kepala Pengadilan-- sebagai otoritas ekstraparlemen yang kohensif untuk mengendalikan msyarakat. Demikian juga di Kecamatan hadir Muspika yang terdiri dari Camat, Danramil dan Kapolsek.

Sedangkan dwifungsi struktural hadir dalam bentuk "kekaryaan" TNI/Polri atau keterlibatan mereka dalam jabatan-jabatan sipil, seperti anggota DPR/MPR, menteri, sekjen, dirjen, dirut, gubernur, bupat/walikota, anggota DPRD, camat dan kepala desa/lurah. Dalam birokrasi sipil juga terdapat Ditjen Depdagri, Ditsospol di Propinsi, dan Kantor Sospol di Kabupaten/Kotamadya, bertugas sebagai aparat inteligen sipil dan aparat ideologis untuk keperluan indoktrinasi terhadap warga sipil, maupun lembaga regulasi terhadap aktivitas politik dan sipil. Lembaga-lembaga ini juga melakukan "penelitian khusus" (litsus) yang sebenarnya telah membawa banyak korban bagi warga negara. Banyak warga negara yang kehilangan hak-hak sipil dan politiknya karena dinyatakan tidak "bersih lingkungan" oleh Kantor Sospol.

Desain militerisasi lewat Dwifungsi merupa-

kan perwujudan pendekatan keamanan ke dalam, yang dimaksudkan sebagai penguasaan sumber-daya ekonomi politik untuk kepentingan korporat militer, dan sekaligus sebagai perwujudan koersi, represi dan birokratisasi politik. Tujuannya adalah pelestarian status quo rezim otoritarian. Dengan dalih persatuan, kesatuan, integrasi dan stabilitas militer, bekerja dengan pendekatan represif untuk menindas elemen-elemen masyarakat sipil.

Doktrin dwifungsi TNI sebagai landasan militerisasi *build-in* diciptakan dan menciptakan tentara yang tidak profesional. Para jenderal dari Nasution, Soeharto dan para penggantinya, adalah aktor-aktor tentara tidak profesional yang bertanggung jawab menciptakan militerisasi lewat dwifungsi. Tetapi orang seperti Nasution selalu kecewa dan memberikan kritik tajam pada implementasi dwifungsi TNI pada masa orde baru yang sudah menyeleweng dari gagasan awalnya. Menurut pandangan Nasution, dwifungsi sebenarnya merupakan semangat kejuangan dan mental TNI untuk memikul tanggung jawab sosial, yang mengharuskan TNI bahu-membahu dengan rakyat Indonesia dalam hal memelihara keamanan dan momentum pembangunan. Kendatipun semua pemaknaan itu telah dikorupsi oleh kepentingan kelembagaan maupun personal militer yang pada akhirnya merugikan sipil.

Perbedaan antara "fungsi militer" dengan "fungsi nonmiliter" sengaja dikaburkan. Tentara bukan hanya tidak profesional dalam menjalankan

fungsi militernya, tetapi juga merambah fungsi nonmiliter atau fungsi-fungsi yang sebenarnya menjadi domain polisi, birokrasi sipil dan warga masyarakat sipil. Melalui pendekatan "keamanan ke dalam", tentara memainkan peran yang jauh lebih besar ketimbang polisi dalam menangani konflik politik, misalnya kerusuhan, demonstrasi, huru-hara, dan sebagainya. Tentara juga sering melibatkan diri dalam penanganan kejahatan seperti narkoba, tawuran, dan lain-lain. Pendekatan militeristik bisa dilakukan oleh tentara dalam birokrasi sipil, misalnya dalam bentuk sistem komando, disiplin yang ketat, upacara-upacara dan seragam, jaringan inteligen, praktik penelitian khusus, dan lain-lain, termasuk intervensi ideologi kelembagaan dalam kampus, kepada Menwa misalnya. Dalam komunitas masyarakat sipil sendiri sering mengundang tentara jika terjadi konflik antarwarga dan antarkelompok, misalnya kehadiran tentara ikut menyelesaikan konflik antarkelompok yang muncul dari kekecewaan setelah pemilihan kepala desa, dan sebagainya.

Di tempat lain, militer juga merambah ke sektor ekonomi yang biasa tampil dalam bentuk premanisme militer, seringkali merusak aturan main dan tata krama masyarakat. Premanisme militer tampil dalam wajah kebiasaan militer menjadi *"beking"* bagi pengusaha dari perusahaan yang legal sampai menjadi beking usaha-usaha yang ilegal seperti rumah bordil, bisnis narkoba, bisnis perjudian, penjarahan kayu, dan sebagainya.

Secara personal tentara dibayar oleh kelompok-kelompok tertentu yang bermasalah untuk menyelesaikan konflik dengan kelompok lain. Banyak warga sipil membayar tentara sebagai "pokrol" yang memotong kewenangan birokrasi, misalnya mengeluarkan penjahat yang ditahan polisi atau membantu menyelesaikan surat-surat penting yang bermasalah. Tentara juga sering dibayar sebagai *"debt collector"* oleh orang yang punya piutang, dan sebagainya.

Premanisme militer adalah perwujudan keyakinan masyarakat bahwa militer adalah kekuatan paling unggul sebagai peredam konflik maupun sebagai pelindung dan penjaga keamanan. Orang atau kelompok sering membayar tentara untuk menyelesaikan masalah/konflik, yang sebenarnya merusak aturan main dan tata krama sosial dalam masyarakat, dan sekaligus tetap memelihara kekerasan dan kejahatan. Kebiasaan warga sipil membayar tentara ini memperlihatkan bahwa mereka tidak mempunyai mekanisme resolusi konflik yang mandiri, dan justru menempatkan secara tidak proporsional militer hanya sebagai penjaga keamanan kolektif yang berposisi netral di atas semua kepentingan. Dalam tubuh militer sendiri rupanya terjadi kesepakatan diam-diam menciptakan "jaringan kejahatan terorganisir" yang ekstralegal sebagai instrumen untuk mencari keuntungan material.

Fakta-fakta itulah, tidak mengherankan jikalau militerisasi akan tertransformasi ke dalam

bentuk militerisme. Model-model logika kekerasan akhirnya menjadi, dengan meminjam istilah Emile Durkheim sebagai, *collective coscience*, aturan dan norma sosial yang berisi tentang kekerasan. Jikalau problem militerisasi dan militerisme tidak diselesaikan, bagaimana dampaknya terhadap kebijakan otonomi (desa) yang bakal diterapkan, yang dianggap sebagai penopang demokrasi?

* * *

Otonomi daerah yang diintrodusir melalui UU No. 22/1999 selalu dimaknai sebagai bentuk pengurangan peran pemerintah pusat untuk didelegasikan kepada pemerintah daerah di dalam mengelola daerahnya masing-masing. Semua itu diandaikan pemberdayaan dan demokrasi menjadi berpeluang muncul, karena ada kemandirian otoritas daerah dari segala intervensi pusat. Padahal, sebagaimana kritik umum yang muncul selama ini atas kebijakan otonomi daerah, ia masih menyembunyikan persoalan-persoalan pelik menyangkut penataan kelembagaan politik, kemampuan SDM daerah, sistem *collective control* dari masyarakat, peletakan dasar paradigma pembangunan daerah serta beberapa persoalan keterbatasan sumber daya alam yang dimiliki masing-masing wilayah.

Jika dirunut dasar konseptualnya, otonomi dilakukan sebagai gagasan membangun kemandirian, karena ketergantungan yang selama

ini dilembagakan dengan cara-cara sentralisasi tidak merangsang tumbuhnya demokrasi. Sebaliknya, dengan otonomi masyarakat lebih memiliki peran besar melahirkan inisiasi melakukan pemberdayaan diri, relatif independen, dan hak penentuan nasib masyarakatnya menjadi dasar bagi demokrasi secara meluas. Cita-cita ini, tentunya paralel dengan gagasan terbangunnya *civil society*, sebagaimana diungkapkan oleh Hikam (1996) --yang menurunkan pemikirannya dari de'Tocqueville-- didefinisikan sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan, antara lain: kesukarelaan *(voluntary)*, keswasembadaan *(self-generating)*, keswadayaan *(self-supporting)*, kemandirian tinggi berhadapan dengan negara, dan keterikatan dengan norma-norma atau nilai–nilai hukum yang diikuti oleh warganya. Sebagai sebuah ruang politik, *civil society* adalah suatu wilayah yang menjamin berlangsungnya perilaku, tindakan dan refleksi mandiri, tidak terkungkung oleh kondisi kehidupan material, dan tidak terserap di dalam jaringan-jaringan kelembagaan politik resmi. Di dalamnya tersirat pentingnya suatu ruang publik yang bebas *(the free public sphere)*, tempat dimana transaksi komunikasi yang bebas dilakukan oleh warga masyarakat. Jika ditafsirkan secara meluas, hakekat *civil society* ini relatif paralel dengan struktur masyarakat yang tinggal; dalam *polis* (negara kota di Yunani), dimana *polis* disana dicirikan oleh adanya otonomi, swasembada dan

kemerdekaan (Berten, 1999). Tiga dasar itulah diasumsikan lebih memberikan jaminan kehidupan masyarakat yang demokratis.

Pada tingkat yang sederhana, masyarakat ini ditandai oleh derajat toleransi yang demikian besar, kemampuan mandiri dari segala bentuk pengaruh atau intervensi politik, khususnya dari negara melalui sikap kritiknya. Sebenarnya, di Indonesia yang memiliki struktur masyarakat yang demikian majemuk (pluralisme) seperti saat ini justru mengisyaratkan potensi itu. Meskipun disadari bahwa secara gradual maupun nominal tingkat pluralisasi atau perbedaan yang demikian besar dapat berpotensi bagi dua kecenderungan kondisi sosial, antara konflik atau integrasi.

Karena itulah, kemandirian desa melalui kebijakan otonomi daerah bagi terciptanya demokrasi tidak akan efektif berproses jikalau pada saat yang sama militerisasi dan militerisme masih cukup kuat terlembaga dalam ranah kehidupan mayarakat. Struktur kelembagaan politik di tingkat lokal tentu saja harus dihilanglan dari dominasi politik militer. Gerakan demiliterisasi dan demiliterisme perlu dilakukan sebagai salah satu jalan membangun kemandirian masyarakat di tingkat *grass roots*. Politik militer membangun hegemoni sosial kepada masyarakat melalui ABRI Masuk Desa (AMD) tentu saja masih cukup sensitif bagi tumbuh berkembangnya ideologisasi masyarakat dengan cara-cara militeristik. Kendatipun senantiasa berlindung dibalik integrasi

militer dan rakyat melalui program pembangunan, ia selalu saja menyembunyikan potensi hegemonisasi kultur-kultur komando, yang bisa merusak *collective conscience* yang dibangun oleh kultur desa itu sendiri. Pada tingkat kebijakan teritorial, institusi seperti Korem, Kodim, Koramil, Babinsa sebenarnya sudah tidak relevan lagi bagi upaya demokratisasi di level lokal, termasuk merasuknya militer dalam jaringan birokrasi daerah. Akhirnya tidak terlalu sulit mencari argumen mengapa perlu menghapuskan *policy-policy* politik militer membangun legitimasi sosial melalui AMD dan menghilangkan kelembagaaan teritorial di daerah dalam rangka demokrasi. Toh sebenarnya militer perlu profesionalisme itu sebagai fungsi utama yakni untuk pertahanan negara, dan bukan untuk memata-matai rakyatnya.

kemerdekaan (Berten, 1999). Tiga dasar itulah diasumsikan lebih memberikan jaminan kehidupan masyarakat yang demokratis.

Pada tingkat yang sederhana, masyarakat ini ditandai oleh derajat toleransi yang demikian besar, kemampuan mandiri dari segala bentuk pengaruh atau intervensi politik, khususnya dari negara melalui sikap kritiknya. Sebenarnya, di Indonesia yang memiliki struktur masyarakat yang demikian majemuk (pluralisme) seperti saat ini justru mengisyaratkan potensi itu. Meskipun disadari bahwa secara gradual maupun nominal tingkat pluralisasi atau perbedaan yang demikian besar dapat berpotensi bagi dua kecenderungan kondisi sosial, antara konflik atau integrasi.

Karena itulah, kemandirian desa melalui kebijakan otonomi daerah bagi terciptanya demokrasi tidak akan efektif berproses jikalau pada saat yang sama militerisasi dan militerisme masih cukup kuat terlembaga dalam ranah kehidupan mayarakat. Struktur kelembagaan politik di tingkat lokal tentu saja harus dihilanglan dari dominasi politik militer. Gerakan demiliterisasi dan demiliterisme perlu dilakukan sebagai salah satu jalan membangun kemandirian masyarakat di tingkat *grass roots*. Politik militer membangun hegemoni sosial kepada masyarakat melalui ABRI Masuk Desa (AMD) tentu saja masih cukup sensitif bagi tumbuh berkembangnya ideologisasi masyarakat dengan cara-cara militeristik. Kendatipun senantiasa berlindung dibalik integrasi

militer dan rakyat melalui program pembangunan, ia selalu saja menyembunyikan potensi hegemonisasi kultur-kultur komando, yang bisa merusak *collective conscience* yang dibangun oleh kultur desa itu sendiri. Pada tingkat kebijakan teritorial, institusi seperti Korem, Kodim, Koramil, Babinsa sebenarnya sudah tidak relevan lagi bagi upaya demokratisasi di level lokal, termasuk merasuknya militer dalam jaringan birokrasi daerah. Akhirnya tidak terlalu sulit mencari argumen mengapa perlu menghapuskan *policy-policy* politik militer membangun legitimasi sosial melalui AMD dan menghilangkan kelembagaaan teritorial di daerah dalam rangka demokrasi. Toh sebenarnya militer perlu profesionalisme itu sebagai fungsi utama yakni untuk pertahanan negara, dan bukan untuk memata-matai rakyatnya.

PENGEMBANGAN EKONOMI PEDESAAN MENYONGSONG OTONOMI DAERAH

Pemberian otonomi yang luas kepada daerah seperti diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999, akan semakin mendorong pelaksanaan pembangunan ekonomi pedesaan. Hal ini antara lain disebabkan oleh semakin terbukanya peluang bagi daerah untuk memanfaatkan sumber-sumber daya alam. Namun demikian, pelaksanaan dari pembangunan pedesaan nampaknya akan mengalami sejumlah hambatan yang sulit dihindari. Pembangunan pedesaan sangat berhubungan dengan partisipasi ketenagakerjaan, akses dan kesempatan

terhadap faktor produksi dan informasi yang berkaitan dengan pasar. Hambatan yang akan dihadapi terkait dengan masalah-masalah seperti kemiskinan, kesenjangan pendapatan, kegagalan transformasi ekonomi dengan ketenagakerjaan dan merosotnya kelembagaan lokal masyarakat pedesaan. Untuk itu diperlukan strategi dan kebijakan yang mendasar, antara lain dengan melakukan perbaikan indikator kesejahteraan yang mengacu pada masalah pengentasan kemiskinan, penurunan tingkat kesenjangan pendapatan, serta penyerasian transformasi antara pembangunan pertanian, industri dan jasa. Disamping itu perlu penguatan lembaga masyarakat desa.

Pendahuluan

Perubahan (baca: reformasi) politik akhir-akhir ini nampaknya menciptakan peluang-peluang bagi perbaikan kehidupan sosial dan ekonomi. Hal tersebut setidaknya tercermin dari lahirnya paket perundangan yang terdiri dari Undang-undang (UU) No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Garis besar yang hendak dicapai adalah motivasi dan komitmen untuk memperbaiki

kesalahan-kesalahan struktural, beragam distorsi dan pelanggaran hukum, sementara ruang lingkup (dan harapan) spesifik yang hendak dituju adalah mengalirnya investasi efektif, bergairahnya aktivitas perekonomian, dan meningkatnya kesejahteraan di seluruh penjuru wilayah dengan didukung oleh *good governance*.

Sementara itu, otonomi daerah[1] sebagai misi pokok dari UU No. 22 dan UU No. 25 Tahun 1999 nampaknya menjadi bahasan terpenting dalam perubahan struktural yang sedang berlangsung ini. Faktor menguntungkan yang dapat disebut antara lain bahwa pengelolaan dan pemecahan masalah pembangunan di daerah dapat lebih bertanggung jawab, terbukanya peluang untuk menggali potensi daerah, dan pengembangan ekonomi pedesaan. Sebaliknya, otonomi daerah juga menyimpan tantangan (dan permasalahan), antara lain skedul liberalisasi perdagangan, hambatan struktural dan peluang munculnya *moral hazard da*lam implementasinya.

Tulisan ini mencoba mengkaji secara konseptual tentang pengembangan ekonomi pedesaan menyongsong otonomi daerah dan mengidentifikasi berbagai permasalahan yang mungkin timbul.

Relevansi Otonomi Daerah

Kerangka konseptual yang mendasari atau

berhubungan dengan otonomi daerah (atau lebih luas lagi, pembangunan daerah) tidak pernah secara spesifik dikemukakan. Dalam kasus Indonesia, hal tersebut tidak lebih sebagai proses dialektika menuju keadaan perekonomian yang lebih sehat *(high performing economy)* sesudah terjebak cukup lama dalam kemajuan ekonomi yang semu *(high cost economy)*. Dengan mempertimbangkan bahwa pengalaman pembangunan selama ini disebabkan oleh *asymmetric information*, ketidakefisienan atau distorsi, dan lemahnya mekanisme kelembagaan yang berakumulasi kepada *market dan government failure*, maka mengkaji dari bidang ekonomi pilihan masyarakat *(public choice economics)* (Cullis and Jones, 1992; Schmid, 1987; Schmidtz, 1991; dan Krueger, 1990: 10-23) dan ekonomi kelembagaan *(institutional economics)* (Williamson, 1995; Arrow, 1974; Stiglitz, 1997; dan Besley, 1997) dirasakan relevan.

Otonomi daerah menjadi relevan bagi pembangunan secara umum (termasuk pembangunan pedesaan) karena beberapa alasan. *Pertama*, Indonesia belum cukup baik dalam mengelola sumber-sumber daya publik[2] *(common and public resources)* antara lain sektor kehutanan, perikanan, atau pengelolaan wilayah perkotaan. Pengalaman selama ini memperlihatkan bahwa produktivitas sumber daya tersebut cenderung merosot dan *insustainable* akibat kompleksitas pengelolaan yang salah, tidak adanya pembinaan,

dan munculnya perilaku-perilaku *free-rider* atau *moral hazard* lainnya. Berhadapan dengan sumber daya publik, konsepsi mekanisme pasar yang berorientasi *Pareto Optimality* tidak tepat digunakan. Yang lebih tepat adalah pendekatan kelembagaan (*institutional mechanism)* yang mengutamakan pendefinisian *property rights* dan *rule of the game* serta mempertimbangkan aspirasi pihak-pihak yang berkepentingan secara adil (lihat pula Nugroho, 1997: 1-20). Pendekatan yang terakhir nampaknya dapat dipenuhi dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Kedua, prinsip keadilan ekonomi. Otonomi daerah diharapkan dapat memenuhi prinsip bahwa yang menghasilkan adalah yang menikmati, dan yang menikmati haruslah yang menghasilkan. Selama ini muncul persepsi bahwa daerah tidak lebih sebagai *hinterland* dari wilayah pusat. Pusat tumbuh tinggi menikmati keuntungan-keuntungan *(benefit)* ekonomi sementara daerah yang menghasilkan seringkali kebagian kerugian *(cost)* akibat mengalirnya manfaat ke pusat. Otonomi daerah bukan saja menempatkan secara proporsional aliran *benefit dan cost* sehingga dapat dicegah munculnya *externality* secara ekonomi, sosial, maupun dalam aspek lingkungan, tetapi juga memberikan kerangka bagi pem-bangunan wilayah. Selanjutnya, dengan didukung kewenangan lebih luas dalam hal pembiayaan, memungkinkan daerah dapat menggali potensinya dalam rangka menyerasikan pembangunan kita dan desa.

Ketiga, menurunnya *transaction cost*. Cakupan geografis Indonesia sangat luas (lebih dari benua Eropa) sebagai wilayah kepulauan, dari Barat ke Timur berjarak sekitar 5.000 km dan dari Utara ke Selatan sekitar 3.000 km. Dengan fisik wilayah yang "berat" dan infrastruktur yang terbatas, maka sesungguhnya potensi ketidakefisienannya sangat tinggi bagi aktivitas perekonomian maupun pemerintahan. Keadaan demikian sangat mendukung lahirnya biaya-biaya informasi (akibat *asymmetric information*) dan resiko-resiko di belakangnya seperti rendahnya jumlah kontrak dan investasi, maupun munculnya *incredible commitment* dan *moral hazard* lainnya. Bisa jadi faktor ini menjadi alasan mengapa pembangunan lebih terkonsentrasi di Jawa dan Bali yang infrastrukturnya lebih memadai, maupun lahirnya kebijakan ekonomi yang berorientasi kepada inflasi. Dalam kaitan ini, tuntutan membentuk negara federal (lebih luas dari otonomi daerah) dapat dipahami dalam rangka menekan *transaction cost*.

Keempat, meningkatnya *domestic purchasing power*. Kewenangan yang lebih besar dalam pembiayaan dipastikan membangkitkan insentif untuk meningkatkan alokasi sumber daya dan modal dari daerah setempat *(resources movement and spending effect)*. Dalam skala nasional, keadaan ini bukan saja berimplikasi kepada produktivitas *(efficiency)* dan kesejahteraan *(equity)*, tetapi juga menciptakan keman-

dirian nasional dalam rangka menyongsong liberalisasi perdagangan.

Empat alasan yang dikemukakan di atas memiliki makna strategis dalam rangka mengembangkan ekonomi pedesaan. Hal tersebut bukan saja karena sumber permasalahan lebih banyak bertempat di pedesaan secara fisik *(problem solving development)*, tetapi sesungguhnya pedesaan juga menyimpan nilai-nilai lokal *(social capital)* yang diberi peluang untuk berkembang memanfaatkan sumber-sumber daya alam *(natural capital)* melalui otonomi daerah *(biosocial capital development)*.

Permasalahan Pembangunan Pedesaan

Permasalahan pembangunan pedesaan senantiasa berhubungan dengan partisipasi ketenagakerjaan *(employment gap)*, akses dan kesempatan terhadap faktor produksi *(homogenity gap)*, dan informasi yang berkaitan dengan pasar *(information gap)* (Haeruman, 1997). Dari kedua ketimpangan itulah kemudian mengemuka berbagai permasalahan berikut.

Pertama, kemiskinan. Upaya pengentasan kemiskinan di Indonesia hingga tahun 1996 dilihat dari jumlah penduduk sebenarnya sangat menggembirakan (Tabel 2). Kalau pada tahun 1976 masih ditemukan 54,6 juta penduduk miskin, maka dua puluh tahun setelah itu jumlahnya menurun

Tabel 1

INDONESIA:
INDIKATOR SOSIAL DAN EKONOMI PADA PELITA IV, V, DAN VI

No	Indikator Sosial dan Ekonomi	Pelita IV (data 1985)	Pelita V (data 1990)	Pelita VI (data 1995)
1	Jumlah penduduk (jiwa)	164,046,988	179,247,783	194,754,808
2	Persen penduduk kota (%)	26,2	30,9	35,9
3	Jumlah Tenaga Kerja (TK) total	62,457,138	71,569,971	80,110,060
4	Persen TK pertanian (%)	54,7	49,9	44,0
5	Pendapatan per kapita (dolar AS)[b]	520	570	970
6	RT pertanian tanpa lahan (%)[a]	20,1	4,7	55,4
7	RT pertanian dengan lahan <0,25 ha (%)[a]	16,0	56,0	9,9
8	RT pertanian dengan lahan 0,25 - 2,0 ha (%)[a]	61,5	31,7	27,7
9	RT pertanian dengan lahan > 2,0 ha (%)[a]	2,4	7,6	7,0
10	Kesenjangan kepemilikan lahan [1a]	0,151	0,136	0,707
11	Kesenjangan pendapatan[2c]	3,81	4,29	6,18
12	PDB Nasional (trilyun rupiah)	93,331	190,412	438,515

13	PDRB Jawa (trilyun rupiah)	51,052	106,964	261,008
14	PDRB Luar Jawa (trilyun rupiah)	42,278	83,448	177,508
15	Rasio PDRB Jawa: Luar Jawa	1,21	1,28	1,47
16	PDB per kapita Nasional (rupiah)[d]	568,928	1,062,282	2,251,624
17	PDRB per kapita Jawa (rupiah)[d]	509.465	994.265	2.269.872
18	PDRB per kapita Luar Jawa (rupiah)[d]	662.249	1.164.385	2.225.331
19	Rasio PDRB per kapita Jawa: Luar Jawa	0,77	0,85	1,02

[a] BPS (1985), BPS (1990), BPS (1995).
[b] World Bank (1996).
[c] BPS (1993).
[d] BPS (1993; 1996) diolah dengan data penduduk.
[1] Rasio jumlah RT dengan lahan > 2 ha terhadap RT dengan lahan < 0,25 ha.
[2] Rasio pendapatan rumah tangga (RT) bukan pertanian golongan atas di kota terhadap RT buruh tani di desa.

lebih dari setengahnya, yaitu 22,5 juta. Namun demikian, prestasi itu pantas "dtpertanyakan" karena bukan saja bertendensi politis dan tidak berkorelasi dengan indikator kesejahteraan lainnya, tetapi juga terlalu jauh dengan 80 juta orang miskin (57 juta di antaranya penduduk pedesaan) pada tahun 1998 berkenaan dengan pehgaruh krisis ekonomi. Kiranya relevan pendapat Amartya Sen, pemenang Nobel di bidang ekonomi tahun 1998, yang mengatakan bahwa kemiskinan atau kurang pangan bukan disebabkan oleh tidak tersedianya bahan pangan atau kebutuhan dasar lainnya, tetapi lebih disebabkan oleh kegamangan warga negaranya mengkritik kebijakan pemerintah dan mewujudkan iklim demokrasi.

Fenomena kemiskinan di pedesaan juga diwarnai oleh bias *gender*. Dalam kurun 1991 hingga 1996, proporsi pekerja wanita di sektor pertanian meningkat sangat signifikan. Dengan mengasumsikan mereka lebih lemah aksesnya terhadap modal, teknologi dan pasar, maka perolehan *benefit* selain kecil juga cenderung menurun. Demikianlah, sebagian dari berjalannya feminisasi kemiskinan (Nugroho, 1996).

Kedua, kesenjangan. Tabel 1 memperlihatkan bahwa tingkat kesenjangan pendapatan meningkat konsisten dari 3,81 pada tahun 1985 menjadi 6,18 pada tahun 1995. Kecenderungan terakhir ini nampaknya mendekati keadaan tahun 1975 yang angka kesenjangannya 6,47. Fenomena ini berarti bahwa pendapatan rumah tangga

petani (diwakili buruh tani) di pedesaan merosot sangat tajam dibandingkan dengan golongan atas perkotaan.

Lebih lanjut, kesenjangan juga terjadi dalam distribusi kepemilikan lahan yang merupakan faktor produksi terpenting bagi pertanian. Tabel 2 memperlihatkan bahwa total rumah tangga tanpa lahan (dapat dipersepsikan menjadi buruh tani, merambah hutan atau sumber daya alam lainnya atau akan pergi ke kota) dan rumah tangga dengan lahan kurang dari 0,25 hektar jumlahnya meningkat drastis mulai tahun 1990. Berturut-turut pada tahun 1985, 1990, dan 1995 adalah 36,1; 60,7 dan 65,3 persen. Gejala ini dapat ditafsirkan bahwa terjadi perubahan besar-besaran dalam hal kepemilikan lahan pertanian dari petani yang miskin ke petani-petani yang kaya, sebagai akibat kompleksitas akumulasi tekanan ekonomi yang menerpa para petani miskin tersebut. Proses transformasi demikian, dalam jangka panjang merupakan mekanisme alamiah untuk meningkatkan produktivitas nasional. Akan tetapi, dalam jangka pendek, di dalamnya penuh dengan konflik permasalahan sosial, ekonomi maupun lingkungan. Setidaknya ini dicerminkan dari kesenjangan kepemilikan lahan yang nampaknya makin menganga, di mana angkanya naik tajam masing-masing 0,151; 0,136 dan 0,707 dalam periode yang dipelajari. Keadaan terakhir ini akan memberi implikasi yang rumit dalam upaya-upaya penataan sektor pertanian di masa mendatang.

Ketiga, kegagalan transformasi. Gambaran kemiskinan dan kesenjangan sesungguhnya merupakan implikasi dari divergensi transformasi ekonomi dengan ketenagakerjaan. Hal ini terutama diakibatkan oleh (kekeliruan) strategi industrialisasi yang tidak terarah dengan mengabaikan sektor pertanian. Pada tahun 1997, sektor industri dengan *economic share* 25 persen *output na*sional hanya menampung 13 persen tenaga kerja, sebaliknya sektor pertanian yang hanya memperoleh kue pembangunan nasional sebesar 15 persen harus dibagi sebanyak 44 persen tenaga kerja (BPS, 1997). Sektor pertanian makin terpuruk oleh *pricing policy* yang penuh distorsi ditandai oleh menurunnya nilai tukar petani *(terms oftrade)* (Sumodiningrat, 1997: 25-39). Artinya bahwa keuntungan lebih dari usaha tani secara riil semakin berkurang sebagai akibat kenaikan harga produksi dan biaya hidup yang tidak cukup diimbangi oleh kenaikan perolehan hasil panen. Jelasnya, petani khususnya di desa menanggung berbagai biaya produksi dan biaya hidup yang cukup tinggi dibandingkan dengan orang kota. Informasi ini ikut melengkapi kondisi kesenjangan antara kota dan desa.

Keempat, merosotnya kelembagaan lokal masyarakat (*sosial capital*) pedesaan. Sejalan dengan kemajuan pembangunan di mana mekanisme pasar telah mempengaruhi alokasi sumber-sumber daya pedesaan, maka di dalamnya tercermin pergeseran-pergeseran tata nilai dan persepsi di antara anggota masyarakatnya dalam

memandang alokasi sumber daya. Mereka yang tersisih, dan tidak mampu memenuhi aspirasi atau kebutuhannya ini akan sulit dicegah untuk lebih jauh mengeksploitasi sumber daya alam sekitarnya. Upaya menarik kelompok ini untuk berpartisipasi dalam pembangunan mustahil dilakukan tanpa lebih dulu memperbaiki kesejahteraannya.

Strategi dan Kebijakan

Perumusan kebijakan pembangunan untuk mendukung pengembangan ekonomi pedesaan haruslah memuat: (1) strategi dasar dalam memecahkan permasalahan, (2) pencapaian sasaran untuk memecahkan permasalahan, (3) kebijakan pendukung (secara tidak langsung), dan (4) kebijakan berorientasi program (secara langsung).

Strategi Dasar

Strategi dasar diarahkan kepada pengendalian seminimal mungkin terjadinya ketimpangan (*gap*) atau keadaan sumber daya yang *idle* di dalam (a) ketenagakerjaan yang berwujud pengangguran; (b) akses, kemampuan dan kesempatan terhadap faktor-faktor produksi yang berhubungan dengan kualitas sumber daya

manusia; dan (c) informasi terhadap pasar yang berwujud kendala-kendala struktural. Ketiga hal tersebut merupakan *opportunity cost* yang menghambat produktivitas.

Sasaran Pemecahan Masalah

Sasaran utama pengembangan ekonomi pedesaan adalah perbaikan indikator atau ukuran makro kesejahteraan atau pendekatannya, yang menunjuk kepada: (a) pengentasan kemiskinan; (b) pengurangan tingkat kesenjangan; (c) penyerasian transformasi pembangunan pertanian, industri dan jasa; dan (d) penguatan kelembagaan khususnya di masyarakat pedesaan. Implikasinya, empat sasaran utama tersebut bukan saja harus menjadi acuan atau dioperasikan di dalam rumusan kebijakan, tetapi juga harus mencerminkan dan membawa kepada kenaikan produktivitas.

Berdasarkan pendekatan kelembagaan, menyertai produksi setidaknya dicerminkan oleh tiga hal (Williamson, 1995: 171-197). *Pertama,* meningkatnya investasi, yang besarnya dipengaruhi oleh antara lain *mode of organization dan uncertainty. Mode of organization* berhubungan dengan alternatif-alternatif dalam sistem produksi, antara lain membuat atau membeli (produk antara), menggunakan modal sendiri atau utang (dalam pasar kredit), tingkat upah (dalam pasar

tenaga kerja), dan dukungan (de)regulasi (dalam privatisasi). *Uncertainty* berhubungan dengan risiko-risiko yang menyertai kontrak *(investment hazard)*, termasuk pula *administration cost* (kompensasi dalam *transaction cost)*, *democratization cost* (korupsi dan *rent seeker)*, dan beragam *policy* jangka pendek dan jangka panjang (seperti pajak, *pricing policy*, kuota, atau pembatasan lainnya) yang menyebabkan distorsi dan depresiasi aset.

Kedua, meningkatnya kontrak, yang dipengaruhi oleh jenis transaksi perdagangan dalam pasar *(spot market trading)*, hirarki dan kontrak jangka panjang *(long-term contracting)*. Dua yang pertama relatif tidak memerlukan dukungan aturan formal karena bila terjadi kekecewaan (baca: pelanggaran) relatif mudah diatasi secara individu. Sebaliknya dalam kontrak jangka panjang, kekuatan hukum mutlak diperlukan untuk menstabilisasi kontrak, melindungi hubungan antara individu dan organisasinya menjadi lebih permanen, dan memelihara keberlanjutan *benefit* yang ada di dalamnya. Dominasi jenis kontrak terakhir ini pula yang membawa tingkat perekonomian ke arah yang mapan *(high performing economy)*, dan sebaliknya perekonomian yang lesu didominasi oleh dua jenis kontrak yang pertama.

Ketiga, credible commitment. Ini adalah wujud sesungguhnya dari *mechanism of governance* yang efisien (dalam pandangan *private sector)* dalam bertransaksi atau berinvestasi. Andaikan

kontrak (C) didefinisikan sebagai fungsi yang terdiri atas harga *(price)* atau p, risiko kontrak *(contractual hazard)* atau k, dan pengamanan *(safeguard)* atau s:

$$C = f(p, k, s)$$

maka *credible commitment* lebih jauh memberi nuansa kepastian dalam kontrak, jauh dari celah-celah munculnya sifat *opportunistic* atau berubahnya motivasi *(frailties of motive)*. Contoh kontradiksi *credible commitment* adalah ketidaksesuaian antara kesepakatan *(de jure)* dan pelaksanaan *(de facto)* yang seringkali tiga hal di atas (p, k, s) menjadi tidak terpenuhi. Pada akhirnya, *credible commitment* akan mendatangkan kontrak dan investasi tidak hanya dalam jumlah, tetapi lebih penting lagi adalah ragam investasi yang merupakan cerminan adanya kecenderungan spesialisasi dan aktivitas berproduktivitas tinggi *(hightechnology industry)* dalam jangka yang lebih panjang.

Kebijakan Pendukung

Kebijakan pendukung yang berpengaruh secara tidak langsung terhadap tercapainya iklim yang mendukung aktivitas ekonomi pedesaan adalah sebagai berikut:

Pertama, pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur dalam pengertian luas

meliputi enam bidang: pendidikan; teknologi; finansial; komunikasi dan transportasi; perlindungan sumber daya alam dan lingkungan; dan sosial (*social safety net*) (Stiglitz, 1997: 11-23) Infrastruktur ini diperlukan agar *gap* dalam tenaga kerja, akses dan kesempatan, maupun informasi dapat diperbaiki, dipertemukan dan dipertukarkan dalam pasar yang berfungsi secara efektif.

Penyediaan sarana infrastruktur dimotivasi oleh fungsi negara atau pemerintah untuk mengalirkan manfaat yang lebih banyak kepada wilayah yang secara ekonomi kurang berkembang (*problem area*). Fasilitas dasar dan pelayanan disubsidi melalui bantuan teknis dan alokasi anggaran sehingga menjadi lebih efisien untuk mendayagunakan sumber-sumber daya yang ada di dalamnya, serta meningkatkan dan memobilisasi aktivitas manusia.

Kedua, kebijakan ekonomi makro. Kebijakan yang sepenuhnya masih wewenang pemerintah pusat (pasal 7 ayat 2 UU No. 25 Tahun 1999) ini nampaknya menjadi pentng karena berhadapan dengan dilema antara tuntutan (dan skedul) liberalisasi perdagangan dan kepentingan otonomi daerah. Kasus yang masih aktual adalah komoditas gula dan sawit, di mana pemerintah pusat punya pandangan yang berbeda (mungkin tidak konsisten) dengan kepentingan petani (daerah) dalam menetapkan kesejahteraan. Hal ini nampaknya masih perlu dielaborasi dalam wacana yang mendalam (Mansfield and Busch,

1995: 723-749).

Kebijakan ekonomi makro hendaknya difokuskan kepada tiga sasaran secara simultan dan berkesinambungan: (a) pengendalian jalannya mekanisme pasar berlandaskan *rule of the game* dan *property rights* yang didukung oleh *good governance*; (b) pengembangan industri secara bertahap dan konsisten[3]; dan (c) perbaikan *terms of trade* yang memberikan insentif yang cukup bagi petani. Dengan kebijakan ini diharapkan tercapai bukan saja kemandirian untuk mengantisipasi liberalisasi perdagangan maupun berjalannya proses transformasi struktur ekonomi menjadi lebih konvergen, tetapi juga terselamatkannya sumber-sumber daya publik (*common and public resources*) dan kesinambungan produksinya.

Ketiga, kebijakan penataan ruang dan pertanahan. Kebijakan ini dalam Pelita IV, V, dan VI yang terkait dengan pembangunan pedesaan hanyalah sektor transmigrasi, selebihnya terfokus pada pembangunan perumahan perkotaan dan konsolidasi tanah perkotaan. Berlandaskan kepada UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, mekanisme penataan ruang hendaknya dapat disusun lebih konseptual dan terintegrasi diarahkan untuk bukan saja menyerasikan pembangunan wilayah kota-desa dan melestarikan lingkungan tetapi juga sekaligus mengurangi kesenjangan kepemilikan lahan pertanian.

Keempat, pengembangan partisipasi masyarakat. Kebijakan ini sangat kental dengan

kaidah-kaidah dalam bidang sosiologi dan ilmu sosial lainnya. Oleh karena itu pemerintah harus menyadari benar, dengan "mundur" dan memberi kesempatan kepada masyarakat sendiri untuk menentukan pilihan-pilihannya (dipandu oleh lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan para sosiolog) menuju *social cohesiveness dan equity* (Besley, 1997: 117-134). Hal ini menjadi relevan bukan saja karena otonomi yang sesungguhnya bisa tercipta secara internal dan berkembangnya *social capital* di dalam masyarakat, tetapi juga dapat dicegah *opportunity cost* akibat distorsi *(the tragedy unmanaged common)* (Randhir and Lee, 1996: 25-34) yang sering menyertai intervensi pemerintah. Pendekatan demikian sangat diperlukan bagi pengentasan kemiskinan dan pembangunan pedesaan di daerah terpencil dan terbelakang.

Kebijakan dan pengembangan partisipasi masyarakat juga diarahkan untuk menggali dan mengidentifikasi potensi ekonomi masyarakat menuju peningkatan produktivitas dan pelestarian lingkungan. Dengan memberikan perhatian kepada peran kaum wanita, bantuan teknologi dan manajemen, dipastikan pencapaian sasaran kesejahteraan masyarakat pedesaan lebih efektif sesuai dengan norma dan tata nilainya.

Kelima, pemerintahan. Perluasan wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah harus dibarengi dengan profesionalisme[4] di dalam *public service* dan menangkap aspirasi (dan

partisipasi) masyarakat menuju kepada pemecahan masalah dan peningkatan produktivitas. Untuk mendukung hal tersebut harus dibangun mekanisme pembinaan aparat yang transparan, mandiri, dan yang mengandung insentif bagi individu untuk mengembangkan diri dan organisasinya.

Tantangan ke depan yang harus dipersiapkan adalah membangun iklim yang kondusif bagi berkembangnya partisipasi masyarakat. Implikasinya, pendekatan perumusan kebijakan harus mengacu dari dan bermuara kepada permintaan masyarakat, bukan dari elite pejabat dan teknokrat yang mengandalkan pendekatan modernisasi (Ginting, 1999) —di mana sebagai manusia bisa berperilaku *benevolent* maupun *predatory*.

Keenam, membangun kelembagaan. Pembangunan kelembagaan bertujuan untuk mengarahkan aliran investasi secara efektif (tidak bocor), menjamin proses transaksi maupun investasi sesuai kontrak, dan mencegah *incredible commitment*. Ada dua hal yang patut menjadi perhatian (Williamson, 1995). Pada tingkat lebih tinggi menyangkut *institutional environment*. Aturan-aturan yang menyangkut aspek sosial, polilik, dan aspek legal lainnya yang mendasari sistem produksi, konsumsi dan distribusi, harus benar-benar ditegakkan oleh semua pihak dalam kedudukan yang sama, efisien, dan simetris di muka hukum. Hal ini meliputi sistem perwakilan, *property rights*, dan aturan kontrak. Pada tingkat

bawah menyangkut *institutional arrangement*. Aturan-aturan atau mekanisme di antara unit-unit ekonomi yang mengendalikan operasi, koordinasi dan kompetisi ditekankan kepada partisipasi dan *utility* untuk mencapai suatu transaksi secara *de facto*.

Berjalannya mekanisme kelembagaan yang efektif menuntut adanya kesatuan sistem hukum antara yang lebih tinggi dengan yang di bawahnya. Ketidakharmonisan ini akan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang pada gilirannya dapat menimbulkan malapetaka *(chaos)* akibat terjadinya benturan sistem. Untuk mencegah hal tersebut, sangat diperlukan kesungguhan, kejujuran, dan kearifan untuk menghargai *indigenous institution, property rights,* dan aturan kontrak dalam rangka mengembangkan ekonomi pedesaan sekaligus meningkatkan modal sosial *(social capital)* di dalamnya.

Kebijakan Langsung

Kebijakan yang secara langsung berpengaruh terhadap aktivitas ekonomi pedesaan adalah penyediaan kebutuhan pangan, papan, dan pakaian disertai dengan kenaikan produktivitas dan pendapatan. Upaya demikian harus mencakup langsung perbaikan akses terhadap empat hal (Haeruman, 1997): (1) akses terhadap sumber daya; (2) akses terhadap teknologi; (3) akses

terhadap pasar; dan (4) akses terhadap sumber-sumber pembiayaan.

Sementara itu, kerangka mikro yang menjadi pilihan daerah berhubungan dengan potensi masing-masing yang dimiliki. Namun demikian, berdasarkan potensi dan permasalahan dominan yang telah diidentifikasi sebelumnya, kebijakan langsung secara nasional bagi peningkatan ekonomi pedesaan adalah sebagai berikut:

Pertama, pengembangan sektor agribisnis. Program pembangunan yang dapat dikembangkan dalam pengertian ini adalah aktivitas agribisnis hulu (industri pendukung), *on-farm agribusiness* (sektor kehutanan, perikanan, peternakan, perkebunan, tanaman pangan, dan hortikultura) dan agribisnis hilir (proses pengolahan produksi dan pemasaran). Peluang untuk meningkatkan produktivitas di sektor ini masih cukup besar antara lain melalui perbaikan teknologi, manajemen, dan tukar-menukar informasi.

Kedua, pengembangan sektor non-agribisnis di pedesaan. Baik secara kultural maupun individual, telah berkembang usaha-usaha kecil di setiap daerah, antara lain perdagangan, pertukangan, kerajinan, dan jasa-jasa informal lainnya yang tidak berhubungan langsung dengan agribisnis. Pembinaan sektor ini sangat penting dalam kerangka transformasi struktur ekonomi nasional dan kenaikan pendapatan.

Ketiga, penguatan kelembagaan ekonomi pedesaan. Pengembangan partisipasi masyarakat

harus diarahkan kepada pengembangan naluri ekonomi setiap pelaku ekonomi pedesaan. Apapun bentuk lembaga yang dipilih secara individual manpun berkelompok harus dihargai. Selanjutnya unsur pembinaan ditempatkan di atas *local institutions* dan lebih difokuskan kepada upaya mencegah *cost* dan risiko-risiko di belakangnya.

Keempat, peningkatan kemajuan aparatur pemerintah desa. Program ini mendesak dilakukan bukan hanya untuk perbaikan pelayanan, tetapi juga mengantisipasi tugas dan peran Badan Perwakilan Desa (UU No. 22 Tahun 1999 pasal 104 hingga 110) dalam menggali sumber-sumbe. keuangan dan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Kelima, kebijakan bidang pertanahan. Kebijakan pertanahan memerlukan pertimbangan yang cermat agar dapat dihindari kerugian-kerugian sosial *(environmental and social cost).* Program pembangunan yang kontekstual adalah transmigrasi dan *landreform.* Tersedianya hutan konversi seluas 30 juta ha perlu dire-evaluasi untuk lebih memprioritaskan program transmigrasi dan menempatkan penggunaan lahan lainnya: perkebunan, HPH, atau HPHTI dalam kerangka program transmigrasi. Sementara, program *landreform* sekaligus merupakan *"safety valve"* akibat munculnya kasus-kasus pertanahan antara rakyat dengan negara, badan-badan usaha milik negara atau swasta.

Tantangan Otonomi Daerah

Tantangan atau hambatan di balik pelaksanaan otonomi berkaitan dengan keputusan-keputusan politik *(ex ante)* dan konsekuensi *cost* yang terkait dengannya *(ex post)*. Implikasinya, bisa dimengerti bahwa pihak-pihak yang dibebani *cost* akan berupaya mereposisi bahkan menentang upaya pembaruan tersebut. Tantangan atau tanggapan tersebut dapat dirinci sebagai berikut:

Pertama, berkenaan dengan keputusan liberalisasi perdagangan. Otonomi daerah dapat berimplikasi melahirkan "nasionalisme" *(societal approach)* baru yang lebih *protected* dalam hubungan perdagangan internasional (Mansfield and Busch, 1995).

Mengantisipasi hal demikian, kiranya kebijakan *rescheduling* dapat dimaklumi di dalam rangka kepentingan nasional jangka panjang untuk menciptakan kemandirian dan kesejahteraan.

Kedua, hambatan struktural. Otonomi daerah secara implisit memuat dan menekankan prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi, pemerataan dan keadilan (lihat latar belakang UU No. 22 Tahun 1999). Hal demikian akan sulit diimplementasikan sepanjang kekuatan struktural —yang tidak memahami prinsip tersebut— masih bertahan di dalam banyak institusi publik.

Ketiga, kecukupan peraturan perundangan. Otonomi daerah seperti yang dimisikan oleh tiga

paket tersebut, baru merupakan syarat perlu *(necessary condition)*. Ketiganya masih belum mencukupi *(sufficient condition)* untuk diimplementasikan sesuai dengan prinsip-prinsip yang dimuat dalam otonomi daerah. Peraturan perundangan di bawahnya harus dilengkapi dengan mempertimbangkan aspirasi masyarakat kalau tidak ingin disisipi *rent-seekers* atau perilaku *moral hazard* lainnya.

Penutup

Pengembangan ekonomi pedesaan dalam kerangka otonomi daerah masih berhadapan dengan kendala-kendala yang kompleks, mencakup dimensi sosial, ekonomi dan politik. Semua itu menyatu di dalam permasalahan kemiskinan, kesenjangan, transformasi struktur ekonomi dan kelembagaan. Berdasarkan fakta ini, implikasi rumusan kebijakan menjadi sangat luas, tidak terbatas dalam ruang lingkup pedesaan saja, tetapi terkait juga dengan pengambilan keputusan di tingkat pusat maupun daerah. Mempertimbangkan keadaan tersebut, pendekatan kelembagaan *(institusional economic)* adalah relevan agar proses perubahan berjalan sesuai dengan tata nilai yang diinginkan oleh masyarakat.

Rumusan kebijakan pembangunan yang mendukung pengembangan ekonomi pedesaan disusun dalam empat kategori. *Pertama*, strategi

dasar pemecahan masalah penyebab terjadinya ketimpangan *(gap)*. *Kedua*, pencapaian sasaran pemecahan masalah melalui indikator kesejahteraan yang jelas. *Ketiga*, kebijakan pendukung yang secara tidak langsung mempengaruhi aktivitas perekonomian. *Kempat*, kebijakan berorientasi program yang secara langsung mendukung produktivitas dan kenaikan pendapatan.

Sementara itu, hambatan dan tantangan di balik pelaksanaan otonomi daerah yang dapat diidentifikasi adalah kesepakatan liberalisasi perdagangan, hambatan struktural dan ketersediaan peraturan perundangan lainnya.

Catatan Akhir:

* Makalah disumbangkan penulis untuk melengkapi buku ini dan pernah disampaikan dalam Diskusi Panel "Pengembangan Potensi Perekonomian Pedesaan Strategis Menyongsong Otonomi Daerah", di Universitas Widya Gama Malang, 31 Juli 1999.

[1] *Otonomi daerah* adalah kewenangan *Daerah Otonom* untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. *Daerah otonom* adalah kesatuan masyarakat hukum yang

mempunyai batas daerah tertentu, yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No. 22 Tahun 1999 pasal 11). *Kewenangan daerah* mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal, agraria, kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, *dana perimbangan keuangan*, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional (UU No. 22 Tahun 1999 pasal 7). *Sumber-sumber penerimaan* daerah meliputi: (a) pendapatan asli daerah; (b) dana perimbangan; (c) pinjaman daerah; dan (d) lain-lain penerimaan yang sah (UU No. 25 Tahun 1999 pasal 3).

[2] Ciri umumnya adalah *non-rivalry in consumption*, artinya dalam batas-batas tertentu kenikmatan seseorang terhadap sumber daya tertentu tidak berkurang akibat adanya orang lain yang mengkonsumsi sumber daya yang sama (lihat Cullis and Jones, 1992).

[3] Memuat tahapan-tahapan substitusi impor (*import substitution*), promosi ekspor (*export promotion*), dan penanaman modal asing (*foreign direct invesment*, FDI) (Aggarwal and Agmon, 1990: 163-180).

[4] UU No. 28 Tahun 1999 pasal 3 memuat tujuh asas penyelenggaraan negara, meliputi kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalisme, dan akuntabilitas

Tabel 2

INDONESIA:
PERKEMBANGAN JUMLAH PENDUDUK MISKIN DAN GARIS KEMISKINAN

Tahun	Jumlah Penduduk			Garis Kemiskinan	
	Kota	Desa	Desa + Kota	Kota	Desa
	------- juta jiwa -------			Rupiah per kapita per bulan	
1976	10,0	44,2	54,2	4,522	2,849
1978	8,3	38,9	47,2	4,969	2,981
1980	9,5	32,8	42,3	6,831	4,449
1981	9,3	31,3	40,6	9,777	5,877
1984	9,3	25,7	35,0	13,731	7,746
1987	9,7	20,3	30,0	17,381	10,294
1990	9,4	17,8	27,2	20,614	13,295
1993	8,7	17,2	25,9	27,905	18,244
1996	7,2	15,3	22,5	38,246	27,413
1998	22,6	56,8	79,4	52,470	41,588

Sumber. Dikutip dari http:l/www.bps.go.id.

PUSTAKA PENDUKUNG

Aggarwal, R. dan T. Agmon, 1990. *The International Success of Developing Country Firms: Role of Government - Directed Comparative Advantage*. Management International Review, 30 (2).

Arrow, K. J., 1974. *The Limits of Organization*. WW Norton and Company, New York.

Besley, T., 1997. *Political Economy of Alleviating Poverty: Theory and Institutions*. Proceeding of the World Bank Annual conference on Development Economics 1996. IBRD - World Bank, Washington DC.

BPS, 1985. *Survei Penduduk antar Sensus (SUPAS)* Serie S - 5, Jakarta.

————, 1990. *Sensus Penduduk* Serie S-2. Jakarta.

———————, 1993. *Pendapatan Regional Menurut Lapangan Usaha dan Pengeluaran 1983 - 1992*. Jakarta.

———————, 1993. *Sistem Neraca Sosial Ekonomi Nasional (SNSE) 1993*. Jakarta.

———————, 1995. *Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS)* Serie S - 2. Jakarta.

———————, 1996. *Pendapatan Regional Menurut Lapangan Usaha dan Pengeluaran 1993 - 1995*. Jakarta.

———————, 1997. *Indikator Ekonomi*. Jakarta.

Budiarjo, Miriam, 1996. *Demokrasi di Indonesia*. Gramedia, Jakarta.

Burger, D.H., 1962. *Sejarah Ekonomis Sosiologis Indonesia*. Jilid I dan II, Pradnjaparamita, Jakarta.

Cullis, J. and P. Jones, 1992. *Public Finance and Public Choice: Analitical Perspectives*. McGraw-Hill International Editions-Economics Series, Singapore.

Ginting, E., 1999. *Perkembangan Teori dan Metodologi Sosiologi*. Makalah Utama dalam Kongres dan Seminar Nasional III Ikatan Sosiologi Indonesia (ISI), Malang, 24 - 26 Februari.

Haeruman, H., 1997. *Strategi, Kebijaksanaan dan Program Pembangunan Masyarakat Desa: Ke Arah Integrasi Perekonomian Kota-Desa*. Disampaikan pada Seminar Pengembangan Perekonomian Pedesaan Indonesia, diselenggarakan oleh Jurusan Sosek Faperta IPB

Bogor, 12 Juli.

Hatta, M., 1966. *Demokrasi Kita.* Pustaka Antara, Jakarta.

Hayami, Yujiro dan Masao Kikuchi, 1987. *Dilema Ekonomi Desa: Suatu Pendekatan Ekonomi Terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia.* YOI, Yogyakarta.

Hüsken, Frans, 1998. *Masyarakat Desa Dalam Perubahan Zaman: Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa 1830-1980.* Grasindo, Jakarta.

Juliantara, Dadang (peny), 2000. *Menggeser Pembangunan Memperkuat Rakyat.* Lapera Pustaka Utama,Yogyakarta.

———————————, 2000. *Arus Bawah Demokrasi.* Lapera Pustaka Utama. Yogyakarta.

Kasryno, Faisal., (penyunting), 1984. *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia.* YOI, Jakarta.

Koyano, Shogo (editor), 1996. *Pengkajian Tentang Urbanisasi di Asia Tenggara.* Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Krueger, A.O., 1990. *Government Failures in Development. Journal of Economics Perspectives*, 4 (3).

Laski, Harold J., 1961. *Pengantar Ilmu'Politik.* PT Pembangunan, Jakarta.

MacAndrew, Colin dan Ichlasul Amal (editor), 1993. *Hubungan Pusat Daerah Dalam Pembangunan.* Rajawali Pers, Jakarta.

Mahfud, MD, Moh, 1999. *Pergulatan Politik dan*

Hukum di Indonesia. GAMA Media, Yogyakarta.

Mardiwarsito, L., 1986. *Kamus Jawa Kuna Indonesia*. Nusa Indah, Ende-Flores-NTT.

Maschab, Mashuri, 1992. *Pemerintahan Desa di Indonesia*. PAU-Studi Sosial, UGM, Yogyakarta.

Mas'oed, Mohtar, 1994. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Mansfield, E.D. and M.L. Busch, 1995. *The Political Economy of Nontariff Barriers: A Cross-National Analysis*. International Organization, 49 (4).

Moertono, Soemarsaid, 1985. *Negara dan Usaha Bina Negara di Jawa Masa Lampau, Studi Tentang Mataram II, Abad XVI sampai XIX*. Gramedia, Jakarta.

Mubyarto, 1987, *Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan*, Sinar Harapan, Jakarta.

Mubyarto (peny.), 2000. *Otonomi Masyarakat Desa*. Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat, Jakarta.

————, dkk, 1992. *Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan: Kajian Sosial Ekonomi*. Aditya Media, Yogyakarta.

Nugroho, Iwan, 1996. *Pekerja Wanita dan Feminisasi Kemiskinan*. Kompas, 3 Mei.

Rahardjo, 1999. *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.

Randhir, T.O. and J.G. Lee, 1996. *Managing Local Commons in Developing Economies: An Institutional Approach*. Ecological Economics, 16 (1).

Sajogyo dan Pudjiwati Sajogyo, jilid 1 dan 2, 1996. *Sosiologi Pedesaan*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.

Schmid, A.A., 1987. *Property, Power and Public Choice: Inquiry into Law and Economics*. Praeger, New York.

Schmidtz, D., 1991. *The Limits of Government: An Essay on the Public Good Argument*. Westview Press, Colorado.

Schoorl, J.W., 1980. *Modernisasi, Pengantar Sosiologi Negara-negara Sedang Berkembang*. Gramedia. Jakarta.

Setiawan, Bonnie, 1999. *Peralihan ke Kapitalisme di Dunia Ketiga, Teori-teori Radikal dari Klasik sampai Kontemporer*. Insist-KPA-Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

Slamet, Ina, E., 1963. *Pokok-pokok Pembangunan Masyarakat Desa: Sebuah Pandangan Antropologi Budaya*. Bhatara. Jakarta.

Soedjito, Sosrodihardjo, 1972. *Perubahan Struktur Masyarakat di Jawa*. Karya. Yogyakarta.

Stiglitz, J.E., 1997. *The Role of Government in Economic Development*. Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1996. IBRD-World Bank, Washington, DC.

Sumodiningrat, G., 1997. *Strategi, Kebijaksanaan*

dan Program Pembangunan Pedesaan. Perencanaan Pembangunan (Bappenas) No. 10 (Desember).

Surjadi, A., (penerjemah), 1969. *Pembangunan Masyarakat Desa*. Penerbit Alumni. Bandung.

Suseno, Frans Magnis, SJ., 1997. *Mencari Sosok Demokrasi, Telaah Filosofis*. Gramedia. Jakarta.

Tjiptoherijanto, Prijono dan Yumiko M. Priyono, 1983. *Demokrasi di Pedesaan*. Sinar Harapan dan Lembaga Penerbit FE UI. Jakarta.

Undang-undang Otonomi Daerah 1999. Sinar Grafika, Jakarta.

UUD 1945 – sebelum direvisi (diamandemen);

UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Williamson, O.E., 1995. *The Institutions and Governance of Economics Development and Reform*. Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994. IBRD-World Bank, Washington, D.C.

————————, 1997. *Kerawanan dan Tekanan Pembangunan Pulau Jawa*. Prisma, 7 (Juli - Agustus).

World Bank, 1996. *World Development Report 1996*. Washington, D.C.

Zakaria, R. Yando, 2000. *Abi Taneh*. Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta.