ARUS BAWAH DEMOKRASI

Otonomi dan Pemberdayaan Desa

Penyunting: Dadang Juliantara



.ARIA

LAPERA
PUSTAKA UTAMA

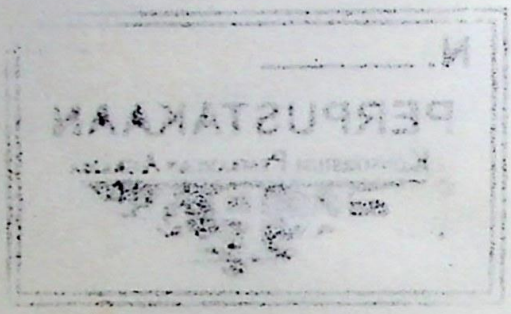
Apakah kebijakan otonomi daerah dapat menjadi jalan untuk memperkuat demokrasi? Apakah demokrasi tersebut akan juga menyentuh desa sebagai wilayah yang sejak lama menjadi tunggangan politik elit? Masalah ini tentu saja urgent, sebab demokrasi di lapis bawah struktur sosial akan menjadi fondasi kokoh bagi demokratisasi yang sesungguhnya.

Bunga rampai ini menawarkan berbagai cara pandang untuk melihat peluang demokrasi. Arus bawah demokrasi bermakna sebagai proses demokratisasi yang sebaiknya dijalankan dilapis bawah struktur sosial. Dalam buku ini dapat diperoleh pembahasan kritis dan sekaligus dapat dijadikan panduan untuk mendorong proses demokratisasi.

Bunga rampai ini sangat cocok dibaca oleh kalangan pekerja atau aktivis sosial, mahasiswa kritis, dosen atau akademisi, dan juga birokrat yang ingin menjadi pembaharu

Lapera Pustaka Utama, berkiprah untuk mengembangkan dan menyebar luaskan gagasan kritis, pemikiran baru, falsafah dan atau analisis persoalan-persoalan aktual kemasyarakatan yang merupakan karya pilihan dari aktivis sosial dan cendikiawan, atau mereka yang memiliki minat kepada kemajuan masyarakat Indonesia

ISBN: 979-95482-6-8



ARUS BAWAH DEMOKRASI

Otonomi dan Pemberdayaan Desa

Penyunting: Dadang Juliantara

LAPERA PUSTAKA UTAMA

ARUS BAWAH DEMOKRASI

Otonomi dan Pemberdayaan Desa

Penyunting
Dadang Juliantara

LAPERA 00.03
Cetakan I – Juni 2000
Cetakan II – Oktober 2000

Desain Cover
MAN — Dinar Rooswijayanti

Gambar Cover
Festival Memedi Sawah
LBK TARING PADI

LAPERA PUSTAKA UTAMA
(YAYASAN LAPERA INDONESIA)
PO. Box 1239 — Yogya 55012
Jl. Minggiran No. 61 A
Yogyakarta 55141
Telp. (0274) 375416

ISBN 979-95482-6-8

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 PENERBIT

PERUBAHAN politik nasional, sejalan dengan pergantian penguasa —tumbangnya orde baru, telah memicu perubahan-perubahan penting di tataran pemerintahan, termasuk pemerintahan desa. Perubahan yang dimaksud tertuang dalam kebijakan otonomi daerah, khususnya dalam UU No.22 th.1999. Mengingat klausul bahwa kebijakan yang digulirkan ini merupakan pengganti dari kebijakan yang lama, maka tersirat didalamnya bahwa perubahan yang berlangsung mengarah kepada perbaikan Namun yang akan menjadi masalah adalah apakah memang kebijakan

yang ada memaksudkan untuk mendorong proses demokratisasi, ataukah sebaliknya, yakni hanya menjadi pengontrol dari kebangkitan partisipasi rakyat.

Arus demokrasi tentu saja tidak tergantung pada kebijakan elit politik – namun akan sangat tergantung pada sejauhmana kesadaran kritis rakyat bisa dibangkitkan. Untuk itu pula, kebijakan mengenai perubahan tata pemerintahan desa akan tidak banyak memberi arti bila tidak didukung oleh perubahan-perubahan yang lebih substansial. Oleh sebab itu pula penguatan rakyat akan tetap menjadi kebutuhan mutlak —kendati aspek legal telah mengalami pergeseran. Bunga rampai ini pada dasarnya hendak mengingatkan bahwa perubahan kebijakan tidak menjadi titik final, melainkan hanya titik awal bagi perubahan yang lebih mendasar guna melakukan rekonstruksi desa— untuk mencapai desa masa depan yang lebih baik dan bermakna.

Bunga rampai ini dimaksudkan untuk mengisi kekurangan yang mengulas masalah pedesaan, padahal masalah ini menjadi sangat strategis: sebab bagaimana pun perubahan nasional tidak akan memberi arti pada rakyat jika perubahan tidak

berlangsung hingga ke desa. Buku ini ditujukan untuk memperluas diskusi masalah politik pedesaan, dan dengan demikian diharapkan jalan pembaruan desa akan semakin lebar. Naskah ini tidak mungkin terbit tanpa dukungan dari para penulis. Selain itu, kepada The Ford Foundation juga kami sampaikan penghargaan atas dukungan yang memungkinkan penerbitan buku ini. Akhirnya semoga naskah sederhana ini dapat memberi sumbangan dalam proses demokratisasi. □

Yogyakarta, April 2000

PENDAHULUAN

OTONOMI dipandang sebagai bagian dari proses besar demokratisasi. Suatu otonomi bukan final, melainkan langkah awal. Dengan demikian isi dan realisasi isi dari otonomi menjadi sangat penting – apakah dalam praktek otonomi merupakan selimut baru bagi badan yang sama (*sentralisme-otoriter*)? Dalam konteks ini, masalah yang layak diajukan dalam melihat secara kritis kebijakan otonomi daerah adalah apakah kebijakan ini benar-benar dapat menjadi pijakan dalam menguatkan fondasi demokrasi, yakni kedaulatan

rakyat yang nyata. Apakah otonomi daerah memang memfasilitasi proses demokratisasi di desa, baik dalam konteks hubungan horisontal maupun vertikal.

Otonomi Daerah

Dalam UU No.22 th.1999 —tentang Pemerintahan Daerah dikatakan bahwa otonomi daerah adalah *kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan*. Dikatakan pula bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Dari pemahaman tersebut, dapat ditarik beberapa prinsip utama otonomi:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah;
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab;[1]

3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten dan daerah Kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.
5 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.

Dapat dikatakan bahwa jiwa otonomi daerah adalah untuk membangun kemandirian daerah dan sekaligus meningkatkan kualitas demokrasi dalam kehidupan ma-

syarakat. Yang masih menjadi masalah adalah: *sejauhmana kewenangan daerah otonom dan kewenangan pemerintah pusat, sehingga makna dari otonomi tidak menjadi kabur dan bersifat sloganistik*. Kualitas otonomi dengan sendirinya akan diukur dari sejauhmana kebijakan-kebijakan yang ada dapat menumbuhkan suatu prakarsa dari masyarakat, dan bukan ketergantungan masyarakat akibat kebijakan yang membatasi kreativitas rakyat —baik yang dicerminkan melalui parlemen maupun langsung.

Bagaimana rumusan kewenangan pemerintah (pusat) dan propinsi yang dimuat dalam kebijakan otonomi daerah

UU No.22 th.1999 menyebutkan pada pasal 7:

(1) Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain;
(2) kewenangan bidang lain, sebagaimana disebut pada ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional secara makro, dana perimbangan ke-

uangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia, pendayagunaan sumberdaya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Bila dilihat dari berbagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat, maka terdapat kesan yang kuat bahwa apa yang bisa diurus oleh pemerintah pusat masih sangat luas, terlebih bila dikaitkan dengan kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dengan keuangan yang sebagian besar masih dikuasai dan didominasi oleh pusat, maka sangat sulit bagi daerah untuk bisa memanfaatkan potensi dan mengokomodasi prakarsa rakyat — dalam pengertian yang sebenarnya.

Otonomi Desa

Memang dalam kebijakan otonomi daerah termuat suatu kebijakan lain, yakni otonomi desa. Hal ini merupakan bagian dari konsekuensi yang tidak bisa ditolak untuk proses demokratisasi yang hakiki. Dikatakan bahwa desa pada masa refor-

masi ini bersifat otonomi, dan bukan menjadi bawahan dari Kecamatan. Lebih jauh disebutkan kewenangan desa, sbb:

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.

Dalam masalah tugas pembantuan dikatakan: Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan atau Pemerintah Kabupaten kepada Desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Pemerintah Desa berhak menolak pelaksanaan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Terdapat suatu kesan bahwa intervensi dari pemerintah pusat akan dikurangi sedemikian rupa sehingga desa bisa lebih otonom. Apakah hal ini akan menjadi suatu kenyataan dari demokrasi?

Pembaruan Desa: Syarat Mutlak

Hal yang tidak bisa diabaikan bahwa setiap kebijakan, keputusan dari atas (elit), akan diuji langsung di lapangan. Bila kebijakan tersebut merupakan reaksi atau tuntutan langsung rakyat, maka masalahnya tidak akan rumit, sebab pasti kebijakan tersebut bisa dilaksanakan atau berjalan secara wajar. Malah yang mungkin menjadi masalah apakah kebijakan yang diluncurkan benar-benar menyerap seluruh aspirasi rakyat ataukah tidak. Jika tidak, maka tentu akan menimbulkan persoalan di kalangan rakyat sendiri. Jika kebijakan benar-benar merupakan inisiatif dari rakyat, maka akan menjadi masalah: Pertama, apakah kebijakan tersebut terlahir dari suatu 'niat baik'.[2] Kedua, apakah kebijakan yang bergulir lebih merupakan siasat jangka pendeka dari rejim, yang akan memetik hasil pada jangka panjang?

Pertanyaan tersebut pada dasarnya hendak mempersoalkan posisi dan kondisi rakyat ketika suatu kebijakan digulirkan. Dalam konteks kebijakan otonomi daerah ataupun otonomi desa, yang harus dilihat secara nyata adalah bahwa rakyat pada dasarnya berada dalam situasi kesadaran palsu, khususnya ketika melihat ke-

kuasaan. Dari berbagai survey, pengalaman lapangan dan dialog dengan masyarakat terdapat suatu kesan yang kuat bahwa masyarakat menempatkan diri mereka sebagai warga pemerintah. Akibatnya ketika terjadi proses perubahan-perubahan yang menuntut suatu kualitas tertentu dari keterlibatan rakyat, terdapat kesan rakyat tidak siap, menunggu, bahkan masih ingin menggantungkan nasib mereka kepada penguasa. Hal ini tentu tidak bisa dijadikan alasan untuk kembali ke pola lama, atau sebagai justifikasi untuk mendeskritkan rakyat, melainkan perlu dijadikan rujukan untuk melihat realitas sosial yang ada. Posisi rakyat yang demikian merupakan suatu kenyataan yang sudah berjalan dalam waktu yang lama. Artinya setiap perubahan kebijakan yang tanpa dibarengi oleh pembaruan yang menyeluruh sesungguhnya tidak memberi makna yang lebih kecuali hanya *lip service*.

Bagian awal buku ini sesungguhnya hendak menekankan masalah tersebut. Tulisan Prof. Dr. Suhartono, pada awal memperlihatkan suatu historis struktur sosial, yang pada gilirannya memberi pengaruh kuat pada dinamika politik yang berlangsung. Dalam suatu struktur sosial

yang timpang, maka rakyat akan hanya sebagai obyek dari golongan elit, yang kemudian mengukuhkan budaya feodal, yang serba berorientasi ke atas. Artinya hendak dikatakan bahwa ketika menjumpai kenyataan di mana rakyat sangat tergantung pada elit, bukan merupakan bentuk kebodohan rakyat, melainkan hasil bentukan panjang dimana rakyat berada dalam posisi tidak bisa memilih.

Berangkat dari kenyataan tersebut, suatu transformasi untuk mendorong pembaruang menyeluruh sehingga tercipta masyarakat baru, masyarakat warga, sudah barang tentu akan menghadapi tantangan yang tidak ringan. Prof. Soetandyo berusaha mengingatkan masalah tersebut, dan menegaskan pula bahwa usaha ke arah sana bukan tidak mungkin untuk dilakukan. Yang jelas kita perlu melihat lebih kritis, sehingga bisa membedakan mana potensi dan mana yang artifisial. Oleh sebab itu, F. Wahono memberikan arahan mengenai fokus pembaruan, yakni mengubah dari segala bentuk pelecehan terhadap rakyat, kepada langkah baru yang memperkuat. E. Koswara berusaha menjelaskan bahwa meskipun terdapat begitu banyak masalah, namun kebijakan otonomi

dapat dimanfaatkan, terutama oleh sejumlah peluang yang terdapat didalamnya. Di sinilah perlunya melihat masalah secara lebih menyeluruh, termasuk memikirkan institusi supra desa agar bisa menjadi bagian dari kekuatan yang menyokong demokratisasi di desa, yakni kecamatan – sebagaimana yang ditulis oleh Dr. Gunawan Sumodingrat.

Otonomi Desa dan Demokrasi Substansial

Membangun demokrasi di desa, sudah barang tentu tidak bisa dilihat hanya pada desa itu sendiri. Hal yang tidak bisa diabaikan adalah bagaimana relasi yang terbangun antara desa dan kekuatan di luar. Persoalan ini hendak menunjuk bahwa apapun usaha yang dilakukan apabila desa tetap menjadi sub-ordinasi dari kekuatan diatasnya, maka perubahan yang berarti tidak akan pernah bisa diwujudkan. Sebaliknya, desa sebagai basis masyarakat mayoritas, apabila tidak bisa ditransformasi menjadi kekuatan demokrasi, maka sangat mungkin akan sulit untuk membangun demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Dengan demikian terdapat kaitan yang erat antara demokrasi di desa,

dengan pembaruan relasi masyarakat dan negara, dan dengan demikian dengan demokrasi yang substansial.

Bagian ketiga dari buku ini, pada dasarnya hendak menunjukan berbagai kemungkinan tersebut, dengan juga menyertakan tinjauan historis, terutama untuk melihat apa yang disebut sebagai akar dan sejarah demokrasi di desa, sebagaimana ditulis oleh Dr. PJ Soewarno. Dr. Pratikno sebagai awalan Bab III, memperlihatkan adanya suatu perubahan yang penting, namun perubahan tersebut juga tidak akan memberi makna yang mendasar bila tidak diikuti langkah yang lebih luas. Yang paling utama adalah terjadinya proses negaranisasi dalam desa — institusi negara masuk dalam desa, sehingga akhirnya desa tidak lebih sebagai kepanjangan tangan dari elit negara.

Masalahnya kemudian adalah apakah proses pembaruan yang akan difasilitasi oleh kebijakan otonomi daerah akan benar-benar bisa mendorong demokrasi? Hal ini penting untuk menjadi perhatian, sebab secara nyata dalam kebijakan otonomi daerah terdapat klausul mengenai badan perwakilan desa, yang berfungsi sebagai wahana untuk menampung dan mem-

perjuangkan aspirasi rakyat. Berbagai perubahan ini sudah tentu secara politik akan memberi arti, namun hal ini masih harus mempertimbangkan berbagai implikasi yang muncul, termasuk persoalan-persoalan hukum yang bisa berkembang. Prof. Mahfud MD, mengajak untuk mendiskusikan masalah ini, agar proses otonomi (desa), bisa secara sungguh-sungguh mewujudkan demokrasi dan bukan sebaliknya. Jika hal ini dilakukan, maka diharapkan proses perubahan akan sampai ke alamat, dan hal ini akan menjadi kekuatan utama dalam membangun demokrasi subtansial. Bambang Eka menunjukan bahwa kesemuanya ini merupakan proses politik yang perlu dijalani secara kritis, agar tidak menyeleweng.

Dinamika Demokrasi

Akhirnya demokrasi tidak akan mungkin bisa diwujudkan hanya mengandalkan suatu kebijakan. Demokrasi adalah proses politik. Justru dengan adanya kebijakan yang secara permukaan dipandang memberi tempat pada demokrasi, haruslah dilihat dengan kritis, apakah kebijakan tersebut sesungguhnya merupakan fasilitator demokrasi, atau sebaliknya. Bagian akhir

dari buku ini hendak mengingatkan bahwa setiap kebijakan yang muncul pada dasarnya memiliki kepentingan tertentu, dan hal ini harus dapat dibaca dengan perspektif pemberdayaan rakyat. Dengan pembacaan tersebut akan bisa dilihat bahwa suatu kebijakan pada dasarnya adalah hasil negosiasi elit dengan masyarakat — dan disitu pula adu siasat berlangsung. Masa depan akan sangat tergantung pada tingkat partisipasi dan pelembagaan demokrasi. Bila hal tersebut berlangsung, maka demokrasi tidak akan lagi menjadi proyek politik negara ataupun elit. □

Catatan Kaki:

[1]Luas: keluasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri (diplomasi), pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Di samping itu, keluasan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi; Nyata: keluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di

daerah; Bertanggungjawab: berupa perwujudan pertanggung-jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan, hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI.

[2]Pertanyaan ini tentu saja sangat naif, sebab tidak akan penguasa yang memiliki niat baik. Setiap penguasa, siapapun dia, akan cenderung mempertahankan kekuasaannya dan mungkin melakukan tindakan menghalalkan semua cara untuk bisa tetap berkuasa.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Penerbit — *v*
Pendahuluan — *viii*
Daftar Isi — *xxii*

Bagian 1
Transformasi sebagai Fondasi Pembaruan Desa — *1*

1 Transformasi Struktural.
Kasus di Desa *Pengrêmbé*
Suhartono — *3*
2. Mengupayakan Terwujudnya Masyarakat Warga di Desa-desa:
Sebuah Cita-cita berikut Tantangannya
Soetandyo Wignjosoebroto — *20*
3. Pembaharuan Struktur Ekonomi-Sosial Desa: Dari Pelecehan Menuju Pemberdayaan
Francis Wahono — *37*

4. Pengaruh Format Politik Nasional Terhadap Demokrasi Lokal (Suatu Analisis Kebijakan Otonomi dan Prospek Demokrasi Lokal Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999)
E. Koswara — 55
5. Pembaruan Struktur Sosial Desa sebagai Syarat Kemajuan Desa: Kecamatan sebagai Pusat Pertumbuhan Ekonomi Daerah
Gunawan Sumodiningrat — 102

Bagian 2
Otonomi sebagai Jalan Demokrasi di Desa — *129*

1. Pergeseran Negara dan Masyarakat dalam 'Desa'
Pratikno — 131
2. Demokrasi Desa di Indonesia Melacak Akar dan Sejarahnya
P.J. Soewarno — 152
3. Parlemen Desa, Demokratisasi, dan Beberapa Persoalan Hukum
Moh. Mahfud MD — 169
4. Membangun Kehidupan Masyarakat Demokratis dari Desa
Bambang Eka Cahya Widodo — 194

Bagian 3
Adu Siasat — *209*
- Adu Siasat 'Negara' versus 'Rakyat' [Otonomi, Desa dan Demokrasi]
Tim Lapera — *211*

Lampiran — *255*
1. Kebijaksanaan dan Prospek Demokrasi Lokal
Menteri Negara Otonomi Daerah RI — *257*
2. - Maklumat No. 7 th. 1945 dan No. 14 th. 1946 — *273*
- Pasal-pasal Khusus dalam UU No. 22/1999 — *283*
- Panduan Penyelidikan Keadaan Pedesaan — *294*

Sumber Tulisan dan Para Penulis — *327*

Bagian 1

Transformasi sebagai Fondasi Pembaruan Desa

TRANSFORMASI STRUKTURAL KASUS DI DESA *PANGRÊMBÉ*

SUHARTONO

Pengantar

Sejak dilaksanakannya Tanam Paksa pada tahun 1830 yang banyak memberikan keuntungan eksploitasi kolonial dan diarahkan pada bidang agraris, yaitu dengan mengusahakan tanaman tropis seperti tebu, indigo, kopi dan tembakau produknya sangat laku di pasar Eropa. Dengan lain perkataan desa dijadikan obyek

dan pusat eksploitasi. Perluasan eksploitasi dilakukan bukan hanya di desa-desa di daerah gubernemen tetapi juga di desa-desa di daerah *Vorstenlanden*.

Tulisan kecil ini akan mengungkapkan transformasi struktural di desa-desa *pangrêmbé*[1] di daerah kekuasaan kasunanan sehubungan dengan meningkatnya eksploitasi agraris di pedesaan. Di pihak lain dapat dikatakan bahwa perubahan struktural itu berlangsung dalam kurun waktu yang panjang sejalan dengan proses modernisasi yang dilakukan oleh pemerintah kolonial.[2] Salah satu unsur yang erat hubungannya dengan transformasi ini adalah organisasi itu sendiri yang berupa komersialisasi produksi agraris yang melibatkan desa sebagai obyeknya.

Modernisasi kolonial menyangkut unsur-unsur rasionalitas, efisiensi dan teknik produksi yang lebih maju yang berbeda dengan sistem produksi di desa *pangrêmbé* yang menekankan hubungan loyalitas dalam ikatan feodal yang lebih kuat.[3]

Transformasi ini terjadi di desa-desa *pangrêmbé*: di Krapyak, Karanggede dan Manisharja yang secara resmi diubah kedudukannya pada waktu diadakannya *hervorming* atau reorganisasi terhadap

tanah-tanah *apanage* dan reorganisasi pemerintah desa dimulai pada tahun 1912.[4] Sehubungan dengan perubahan kedudukan desa ini sampai berapa jauh terjadi liberasi tanah, liberasi tenaga kerja, yaitu perubahan dari tenaga kerja wajib ke kerja bebas, kehidupan ekonomi petani, kepemimpinan, dan reaksi yang timbul di pedesaan.

Tanah *Pangrêmbé*

Di dalam masyarakat Jawa, raja adalah pemilik tanah seluruh kerajaan dan ia berhak menggunakan tanah itu untuk kepentingan sendiri maupun dibagi-bagikan kepada keluarganya dan para birokrat istana. Tanah-tanah digunakan untuk kepentingan sendiri, ditanami padi untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga raja dan keluarganya disebut tanah atau *siti pangrêmbé*,[5] sedangkan tanah-tanah yang diberikan kepada keluarganya dan birokrat istana disebut tanah *apanage* atau tanah *lungguh*.

Di tanah *pangrêmbé* dan tanah lungguh diangkat seorang *bêkêl* yang bertanggung jawab terhadap tanah itu dengan lain perkataan ia diberi tugas sebagai penarik pajak dari petani, atau kuli. Menurut kebiasaan,

bêkêl mendapat 1/5 panen sedangkan yang 2/5 untuk pemegang *lungguh* atau *patuh* dan sisanya untuk petani.[6]

Ikatan-ikatan feodal antara petani dengan para pemegang *lungguh* menciptakan hubungan loyalitas dalam ikatan patron-klien. Namun demikian, para pemegang *lungguh* sebagai golongan yang menguasai tanah merasa mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada petani yang berkedudukan sebagai penggarap. Berdasarkan penguasaan tanah inilah pemegang *lungguh* merasa berhak untuk menuntut tenaga kerja dan hasil bumi sebagai pajak para petani. Bukan hanya *kêrigaji* dan berbagai *pajêg* tetapi pemegang *lungguh* masih menuntut *pundhutan* atau pungutan ekstra yang banyak.[7]

Selain oleh para pemegang *lungguh*, berbagai *pajêg* dan pundhutan juga ditarik oleh para *bêkêl* dan kepala-kepala rendahan lainnya untuk kepentingan sendiri. Dengan demikian petani mendapat beban pajak ganda, yaitu dari pemegang *lungguh* dan kepala-kepala rendahan. Pada hal setiap *cacah* atau petani penggarap hanya mengerjakan sawah ¼ *bau* (1 *bau* = 0,7 ha).[8] Mereka mendapat penghasilan dari sawah dan pekarangan, tetapi karena beratnya

pajak dan kebutuhan hidup, keadaan mereka sangat menyedihkan.

Karanggede adalah tanah *pangrêmbé* yang sudah lama dan luas, dan menurut pemerintah kolonial di situ terjadi eksploitasi tradisional. Demikian pula di desa-desa Krapyak, disebutkan bahwa *wong cilik* susah hidup. Di dalam laporan juga disebutkan bahwa petani menderita *"deep armoede"* sebab sebagaian besar dari mereka adalah tuna kisma. Selain itu perlu disebutkan bahwa di situ terdapat sekitar 800 orang *bêkêl*, yang sudah barang tentu memberatkan beban petani.[9]

Hermoving

Untuk mengatasi situasi pedesaan *pangrêmbé*, pemerintah kolonial mengambil langkah penting, yaitu dengan mengubah kedudukan tanah dan bentuk pemerintahan desa yang disebutnya sebagai *hermoving* atau *reorganisatie*.[10] Dilihat dari cakupan reorganisasi itu jelas pemerintah kolonial ingin mengubah sistem penguasaan tanah tradisional, sebab berlakunya sistem *apanage* yang dianggap sebagai hambatan bagi terciptanya masyarakat kapitalis agraris.

Reorganisasi itu pada dasarnya adalah manifestasi dari perubahan ke arah rasionalitas, efisiensi dan tehnik produksi yang lebih maju. Dengan lain perkataan, pemerintah kolonial akan melakukan eksploitasi di tanah-tanah *pangrêmbé* yang subur. Setelah terjadi perubahan kedudukan atas desa-desa itu maka pemerintah mudah menyewa tanah itu bagi perluasan perkebunan.[11]

Memang meningkatnya kebutuhan produksi untuk pasar Eropa dirasakan sekali oleh pemerintah kolonial untuk dapat dipenuhinya dengan harapan mendapatkan keuntungan sebanyak-banyaknya. Lebih-lebih setelah terjadinya depresi pertanian pada tahun 1884-1894, pemerintah kolonial didorong untuk melakukan perluasan perkebunan, termasuk eksploitasi di tanah-tanah *pangrêmbé*.

Selain itu, terjadinya kerusuhan-kerusuhan di pedesaan mendorong pemerintah kolonial untuk segera melakukan reorganisasi, sebab kerusuhan itu karena masih berlakunya sistem *apanage* yang banyak menekan petani. Kerusuhan dan demonstrasi petani sudah dimulai oleh petani di perkebunan Kenayan, Yogyakarta pada tahun 1905. Tahun-tahun berikutnya

kerusuhan ini menjalar ke perkebunan daerah Klaten yang sudah barang tentu mengganggu proses produksi perusahaan perkebunan. Berdasarkan keadaan ini, pada tahun 1909 pemerintah merencanakan untuk segera melaksanakan reorganisasi tanah-tanah *lungguh* dan *pangrêmbé* di *Vorstenlanden*.

Setelah melalui proses beberapa tahun akhirnya Sunan Pakubuwana X setuju tanah-tanah *pangrêmbé*-Nya direorganisasikan. Pada tahun 1912-1918 dilakukan reorganisasi di desa-desa *pangrêmbé* dan *lungguh*. Setelah tahun 1918 reorganisasi dilakukan di tanah-tanah yang sudah disewa oleh perusahaan perkebunan.

Sehubungan dengan pergantian kedudukan tanah-tanah *kajawèn* menjadi tanah perkebunan, Brooshooft memberikan komentar bahwa petani di tanah kejawèn nasibnya dicengkeram oleh "kucing tradisional". Akan tetapi setelah petani ada di bawah perusahaan perkebunan, nasib mereka tidak bertambah baik tetapi malah sebaliknya, karena kuku "kucing kolonial" lebih panjang dan tajam daripada "kucing tradisional" sehingga ia lebih kuat mencengkram nasib petani.[12]

Transformasi dan Dampak

Pada dasarnya perubahan masyarakat perdesaan terjadi sebagai akibat dari politik kolonial, khususnya di bidang agraria, yaitu dengan dilakukannya reorganisasi perubahan struktural yang mencakup perubahan hubungan sosial masyarakat. Situasi tradisional yang mendominasi masyarakat pedesaan yang komunal, tertutup dan hubungan sosial yang majemuk mengalami perubahan. Dengan dikembangkannya komersialisasi agraris dan memperbanyak hubungan keluar desa maka hubungan sosial di pedesaan berubah ke bentuk asosiasif, terbuka dan ke arah hubungan sosial tunggal. Perubahan-perubahan ini menimbulkan dampak yang luas di dalam masyarakat yang mencakup liberalisasi tanah dan tenaga kerja, monetisasi, kepemimpinan dan keresahan di pedesaan.[13]

Pemilikan dan Penguasaan Tanah

Dengan dimulainya reorganisasi tanah-tanah *pangrêmbé* dan tanah *lungguh* pada tahun 1912 maka tanah-tanah itu kemudian dijadikan tanah komunal dengan pembagian tetap yang dibagikan kepada petani secara individual dengan kedudukan se-

bagai hak milik.[14] Di dalam sistem *apanage* setiap *kuli* menggarap sawah seluas se*bau*, tetapi setelah reorganisasi petani hanya mendapatkan *sanggan* seluas antara ¼ - ¾ *bau*. Menyempitnya pembagian *sanggan* disebabkan oleh tambahnya penduduk pedesaan. Namun pada tahun 1916 jumlah pemegang *sanggan* naik dari 12% menjadi 80%.[15]

Dengan adanya hak individual atas tanah maka memudahkan perusahaan perkebunan untuk melakukan persewaan tanah-tanah petani. Selain itu di masyarakat terjadi pemindahan hak-hak atas tanah yang menyebabkan timbulnya konsentrasi tanah di satu pihak dan tuna kisma di pihak lain.

Distribusi tanah-tanah *pangrêmbé* (*bau*), 1916

	Krapyak	Kr. Gede	Juwangi	Minisharja
Sawah & Tegal	3.600	17.232	8.776	7.535
Lungguh	239	474	636	1.048
Pituas	283	-	254	802
Ara-ara	4.000	-	-	-
Hutan Jati	20.000			

Sumber: koleksi GP Rouffaer, KITLV. H. 775

Kerja Upah

Dengan meningkatnya pertambahan penduduk maka penambahan *sanggan* sukar dilakukan akan tetapi keadaannya bahkan sebaliknya yaitu banyak pemegang *sanggan* yang *sèlèh* atau melepaskan hak tanahnya. Fragmentasi tanah menjadi semakin kecil sudah tidak mungkin lagi sehingga mereka bekerja sebagai kuli harian di perkebunan-perkebunan dengan upah antara 20-40 sen pada tahun 1910-an. Terbukanya hubungan keluar desa memudahkan petani memilih patronnya di perkebunan-perkebunan dan mereka bekerja menyesuaikan dengan keahliannya dan kesempatan kerja yang ada.[16]

Monetisasi

Perluasan ekonomi uang ke pedesaan mencakup pengaturan keuangan kerajaan, pajak dan kerja wajib yang dibayar uang serta kesejahteraan petani. Mengenai keuangan kerajaan harus dibedakan antara keuangan pribadi Sunan dengan kas kerajaan.

Pajak-pajak yang menjadi beban petani adalah *pacumplêng* yang merupakan kombinasi dari pajak rumah dan pajak kepala masih terus berlaku. Pajak pekarangan ber-

kisar antara 1-3 *gulden*, sedangkan pajak tanah mencapai 25-40 *gulden*. Pada tahun 1916 pajak tanah disetorkan ke kas kerajaan berjumlah f 65.982.93 dan pajak pekarangan f 11.266,-. Sebelum diadakan reorganisasi, desa-desa Krapyak membayar uang *pulisi*, *jagulan* dan *kerigan* sebesar f 12.500,-.[17]

Mengenai kesejahteraan petani, aparatur kolonial selalu berpendapat bahwa petani di daerah perkebunan tambah kesejahteraannya karena mereka menerima berbagai jenis upah. Namun kenyataannya uang sewa tanah yang diterimanya antara f 24,- — f 48,- setiap *bau* selama 9 bulan, uang *paculan* f 127.50 setiap *bau* dan lain-lain upah belum menunjukkan kenaikan kesejahteraan mereka. Upah yang mereka terima diserap kembali oleh pemerintah kolonial melalui penjulan barang-barang impor yang dilakukan pedagang *klonthong*. Selain itu, memang upah harian yang mereka terima belum mencukupi kebutuhan hidup setiap hari. Apalagi mereka harus membayar berbagai macam pajak. Jadi, dengan meluasnya monetisasi kepedesaan berarti petani harus "membeli" dengan tenaga kerjanya diperusahaan-perusahaan perkebunan.

Kepemimpinan

Mengenai perubahan bentuk kepemimpinan desa erat kaitannya dengan pembentukan pemerintahan desa. Desa-desa yang terdiri dari beberapa *kabêkêlan* dihapus dan kemudian dibentuk *kalurahan*. Kalurahan merupakan unit pemerintah desa yang dipimpin oleh seorang *lurah desa*. Setiap *kelurahan* yang dibentuk berpenduduk antara 500-2000 jiwa, di antaranya 100 orang dewasa. Jadi kelurahan memiliki batas yang jelas dengan kelurahan lain.[18] Selain itu, setiap *kelurahan* sekurang-kurangnya mempunyai 50-150 orang *kuli kêncêng*. Pada tahun 1916 di desa *pangrêmbé* yang termasuk distrik Karanggede telah dibentuk 47 *kalurahan* dan distrik Juwangi 37 kelurahan, sedangkan desa *pangrêmbé* Manisharja dibentuk 51 *kelurahan*.[19]

Kepemimpinan *bêkêl* dan digantikannya oleh lurah desa berarti kepemimpinan yang polimorfis mengalami degradasi. Meluasnya deferensiasi pekerjaan mengakibatkan spesialisasi pada satu jenis pekerjaan. Keadaan semacam ini adalah produk dari birokratisasi yang dipanjangkan sampai ke pemerintah desa. Oleh karena itu peran kepala desa dibatasi pada fungsi administratif, sedangkan fungsi-fungsi yang ada sebelumnya tidak diperlukan lagi.[20]

Keresahan

Perubahan-perubahan sosio-politik di desa selalu mengakibatkan keresahan masyarakat yang dapat menciptakan gerakan-gerakan sosial. Sistem pajak, birokrasi dan teknologi baru jelas mengganggu kelembagaan yang sudah ada karena nilai dan pola hidup masyarakat makin terancam. Oleh karena itu, gangguan dan ketidakstabilan ini harus dihilangkan, sehingga tidak mengherankan kalau di beberapa tempat terjadi gerakan sosial.

Tidak diragukan lagi bahwa sebab-sebab timbulnya gerakan itu adalah kondisi sosial politik di pedesaan yang buruk. Kondisi ini didukung oleh unsur-unsur yang diperlukan dalam setiap gerakan, yaitu kepemimpinan, ideologi, motivasi, struktur mobilisasi dan faktor penggerak. Sebagaimana lazimnya dalam gerakan sosial keagamaan, gerakan itu didasari oleh ideologi milenarisme, mesianisme, nativisme, revivalisme, dan lain sebagainya.[21]

Gerakan sosial juga muncul dalam bentuk perbanditan agraris, yaitu meluasnya *kècu* di pedesaan. Pada tahun 1913 di daerah Klaten, masyarakat resah karena gangguan *kècu* yang dipimpin oleh Wangsasentana.[22] Pada tahun 1905 di seluruh

desa Surakarta terjadi 113 gangguan dan 813 pencurian hewan dan pada tahun-tahun berikutnyatidak banyak menunjukkan perubahan angka-angkanya.[23]

Perlawanan petani secara perseorangan tanpa protes dan organisasi terjadi di beberapa desa perkebunan,[24] sedangkan protes yang terdiri dari beberapa orang dan terkoordinasikan untuk menghindari tekanan-tekanan dari perusahaan perkebunan terjadi di desa Karangmalang, Sragen pada tahun 1915 dan terjadi di desa Karangwungu, distrik Polanharjo, Klaten pada tahun 1919. Dapat ditambah bahwa selama diadakannya perubahan-perubahan di tanah *pangrêmbé* sampai dengan akhir desenia kedua abad xx tidak terjadi gerakan sosial keagamaan yang besar. Hal ini mungkin karena munculnya organisasi modern seperti Sarekat Islam yang mampu menampung aspirasi petani.[25]

Catatan Kesimpulan

Dalam memperluas eksploitasi agraris, pemerintah kolonial memasukkan desa-desa *pangrêmbé* pada khususnya dan desa-desa *lungguh* pada umumnya dengan mengubah kelembagaannya secara struktural. Pemanfaatan tanah dan tenaga kerja

seintensif mungkin merupakan tujuan dalam mengubah masyarakat feodal ke kapitalis agraris. Transformasi struktural dapat dipandang sebagai proses strategis bagi modernisasi kolonial sehingga menghasilkan orientasi baru yang menunjang kelembagaan yang asosiasif.[26] Jadi, transfomasi struktural merupakan wahana bagi berhasilnya eksploitasi kolonial secara menyeluruh. ▯

Catatan Kaki:

[1]Mengenai desa-desa *pangrêmbé* Krapyak, Karanggede dan Manisharja, lihat koleksi KITLV G.P. Rouffaer, H. 775a.

[2]Mengenai transformasi struktural, lihat Sartono Kartodirdjo, "Transformasi Struktural di Pedesaan. Beberapa pokok masalah", dalam *Prospek Pedesaan 1987* (Yogyakarta P3SK, 1987), hlm. 73.

[3]Mengenai ikatan feodal, lihat D.H. Burger, *De ontsluiting va Java's binnenland voor het weredverkeer* (Wageningen: H. Veenman & Zoon, 1939), hlm. 5-7.

[4]Mengenai *Hervorming* atau *reorganisatie* lihat *Tzg. Ag.* 38725; Rouffaer H. 775 a.

[5]Mengenai tanah *pangrêmbé* dan tanah-tanah yang termasuk *kroondomein,* lihat R. Ng. Prawirasoeparta, *De agrarische reorganisatie in het Rijk Soerakarta en hare beteekenis voor de bevolking* (Semarang: De Bruin, 1934), hlm. 5-6.

[6]Mengenai pembagian hasil sawah, lihat G.P. Rouffaer, "Vorstenlanden", dalam *Adatrechtbundels,* 34, 1931, hlm. 75-76.

[7]Lihat Rouffaer, H. 775 a, hlm. 8-9.

[8]Satuan ukuran luas sawah disebut *jung*. Satu *jung* terdiri dari 4 *bau, (karya)*.

[9]Lihat Rouffaer, H. 775 a, hlm. 35.

[10]Khusus mengenai reorganisasi di Surakarta, lihat R. Soepomo, *De reorganisatie van het agrarisch stelsel in het gewest Soerakarta* ('s-Gravenhage: L. Gerretsen, 1927); Lihat Tzg. Ag. 38725.

[11]*Ibid.*

[12]Lihat P. Brooshooft, *Solosche Catechismus* (Semarang: H. van Alphen, 1888).

[13]Lihat Sartono Kartodirdjo, "Beberapa segi perubahan struktural dalam perkembangan masyarakat pedesaan", dalam *Prospek Pedesaan 1986* (Yogyakarta: P3SK, 1986), hlm. 9-10.

[14]Di dalam masyarakat Jawa terjadi perubahan istilah dari *pandarbé* menjadi *andarbé*. Lihat *Rijksblad Soerakarta*. 1917 no. 33.

[15]Lihat Rouffaer, H. 775 a, hlm. 36.

[16]Lihat S.L. Popkins, *The Rational Peasant* (Berkeley: University of Colifornia Press, 1979), hlm 27.

[17]Rouffaer, H. 775 a, hlm. 37.

[18]*Ibid.*, hlm. 16-19.

[19]*Ibid.*, hlm. 39,51.

[20]Sartono Kartodirdjo (1986), *op. cit.* hlm. 11-12.

[21]*Ibid.*, hlm.13.

[22]Lihat *Memorie van Overgave* van der Wijk dalam *Mr.* 1338/1914, hlm. 92.

[23]*Ibid.*

[24]Mengenai perlawanan petani tanpa disertai protes dan organisasi yang teratur, lihat J.C. scoot, "Resistance Without Protest and without Organization: Peasant Opposition to the Islamic *Zakat* and the Christian Tithe", *CSSH.*, 29, 1987, hlm. 417-452.

[25]Mengenai sektarianisme, lihat Sartono Kartodirdjo, *Protest Movements in Rural Java*

(Singapure: Oxford U.P., 1973), hlm. 107-113.

[26]Lihat Sartono Kartodirdjo, *Kebudayaan Pembangunan dalam Perspektif Sejarah* (Yogyakarta: Gadjah Mada U.P., 1987), hlm. 116.

—— S ——

Mengupayakan Terwujudnya Masyarakat Warga di Desa-desa: Sebuah Cita-cita Berikut Tantangannya

Soetandyo Wignjosoebroto

Sekalipun Kutut Suwondo —dalam disertasi yang telah dibukukan dengan judul *The Emergence of Civil Society in Rural Java: Socio-Political Change Under The New Order in A Central Javanese Village* (Salatiga: Satya Wacana University Press, 1997)— lewat penelitian-penelitiannya yang intensif di

beberapa desa di Jawa menengarai telah terjadinya *the emergence of civil society* di daerah-daerah pedesaan di Jawa semasa pemerintahan Orde Baru, namun bagaimanapun juga tidaklah orang dapat mengingkari hal berikut ini. Ialah bahwa apa yang disebut *civil society* —yang merupakan hasil penginggrisan kata istilah *societas civilis*, dan yang di Indonesia lazim diterjemahkan ke dalam kata istilah 'masyarakat sipil' atau 'masyarakat warga', serta yang semula di Malaysia diterjemahkan ke dalam kata istilah 'masyarakat madani'— itu adalah suatu model kehidupan bermasyarakat yang terlahir sebagai hasil transformasi dan reformasi yang terjadi sepanjang sejarah kehidupan bangsa-bangsa Barat.

Walhasil, berkenyataan demikian, tak pelak lagi niscayalah *the emergence of civil society in rural Java* —yang berhakikat sebagai suatu *socio-political change* sebagaimana dikatakan oleh *Kutut Suwondo* itu— akan nyata kalau lebih merupakan suatu proses transplantatif daripada proses transformatif. Maka, karena itu akan nyata pula bahwasanya proses-proes seperti itu akan mudah berkesan sebagai proses yang lebih dilatari oleh motif-motif dan/atau cita-cita politik yang berasal dari luar daripada

digerakkan oleh suatu dinamika internal yang alami, dengan sifatnya yang serta merta. Tak muhal, motif-motif yang eksternal itu sering pula terdeteksi sebagai bagian saja dari pelaksanaan suatu *grand scenario* kekuasaan nasional, ialah *scenario* yang hendak mengagendakan terwujudnya hegemoni sentral, yang karena itu juga —secara terbuka ataupun tidak— acapkali akan menghadapi resistensi lokal, entah yang struktural entah pula yang kultural, entah yang tebuka entah pula yang sembunyi-sembunyi.

Uraian berikut ini akan mengetengahkan secara ringkas ihwal apa yang disebut 'masyarakat warga' itu, baik sebagai konsep dan cita-cita maupun sebagai realitas perwujudannya di negeri-negeri barat. Uraian dilanjutkan dengan memaparkan tantangan apa yang akan dihadapi dan harus diperhatikan manakala berbagai kebijakan akan dikerjakan untuk merealisasi masyarakat warga dari ide ke wujudnya yang nyata dalam tata kehidupan di negeri ini.

Masyarakat Warga: Perkembangan Konsep dan Modelnya di Barat

Civil society —yang terjemahan harafiahnya mestilah berbunyi 'masyarakat warga' karena civilis (berasal dari kata civis) itu adalah bahasa Latin yang berarti 'warga'- menurut definisi etmologiknya adalah suatu bentuk masyarakat dimana di dalamnya tidak dikenal adanya mereka yang di satu pihak dinyatakan berstatus 'yang dipertuan' (dengan segala hak-hak istimewanya) dan di lain pihak adanya mereka yang secara diskriminatif harus dinyatakan berstatus 'yang diperhamba' (dengan segala macam beban kewajibannya). Masyarakat warga adalah suatu model masyarakat ideal yang di dalamnya hidup manusia-manusia partisipan yang masing-masing diakui sebagai warga-warga dengan kedudukan mereka yang serba setara dan sama dalam soal pembagian hak dan kewajiban.

Mengkaji sejarahnya dari masanya yang pramodern, apa yang di dalam bahasa aslinya disebut *societas civilis* ini hanya dijumpai dalam kehidupan komunitas-komunitas kota yang otonom di negeri-negeri Barat yang mampu membebaskan diri dan bertahan dari kontrol kekuasaan penguasa-

dan dilindungi berbagai *charters* atau *chartula*. Masyarakat ini terorganisasi dalam wujud satuan-satuan transdomestik dengan berbagai kegiatan produktif yang sekunder manufaktural di kota-kota yang otonom dengan baik (berdasarkan charters) untuk mengurus rumah-tangga kotanya sendiri. Maka, bolehlah dikatakan bahwa berihwal dan bermodel seperti itu masyarakat-masyarakat warga, yang berbenteng di kota-kota negeri-negeri Barat pada abad-abad 16-18 itu, sungguh berkemampuan menciptakan dan menguasai bersama suatu ruang publik (*public sphere*) yang netral di luar ruang privat-domestik mereka masing-masing. Inilah ruang yang dapat memberikan kebebasan gerak kepada para warga secara individual untuk mengatur hubungan-hubungan antar-mereka sendiri yang sosial dan kontraktual sifatnya, di luar status-status mereka sendiri yang privat.

Masyarakat Warga: Perkembangan Realisasinya Sebagai Infrastruktur Yang Mendasari Kehidupan Nasional Yang Demokratik di Barat.

Di tengah perubahan kondisi sosial-ekonomik sepanjang abad-abad itu, tatkala peran kota-kota mulai kian marak sebagai

pusat-pusat kegiatan baru dengan hegemoni pahamnya yang baru pula —yang disebut industrialisme, urbanisme, kapitalisme dan sekularisme dalam rangka mengejar keselamatan dunia terlebih dahulu sebelum mengejar keselamatan akhirat— maka manusia-manusia urban pun memperoleh jati dirinya yang juga baru. Ialah sebagai individu-individu yang terbebas dari afiliasi-afiliasi lama untuk bersetia kepada kolektiva-kolektivanya yang semula, yang primordial dan/atau patrimonial sifatnya. Inilah jati diri yang lebih universalistik, berkesetaraan di antara sesamanya, yang karena itu selalu dipandang berkesamaan kedudukan di hadapan hukum dan dalam setiap proses hukum dalam kehidupan yang telah mulai tumbuh kembang ke formatnya yang baru sebagai kehidupan nasional. Inilah kehidupan yang translokal dan berasaskan prinsip teritorialitas yang terbuka dan inklusif (dengan karakternya yang netral dan dalam suasananya yang serba publik dan egalitarian), menjauhi domestisitas yang tertutup dan eksklusif (dengan suasananya yang serba privat dan personal serta hierarkik).

Model masyarakat dengan jati diri manusia-manusia warga sebagai individu

yang bebas dan berkesamaan derajat sebagaimana dijelaskan di muka itu mengubah secara transformatif tatanan kehidupan menjadi tatanan suatu oikonomia politike (rumah tangga kota yang otonom, dengan struktur atau konstitusi kehidupan yang dasar normatifnya bersumber,) nya, yang ternyata boleh dipandang cukup berketahanan di tengah terpaan berbagai badai krisis dari dalam sendiri. Ialah terbangun dan berbasiskan kesepakatan-kesepakatan kehendak para subjek warga sendiri yang dituangkan dalam wujud charta dan produk-produk legislatif lainnya. Tak salah lagi, hubungan-hubungan antar-warga yang privat alias non-publik itu pun serta dibangun pula atas dasar asas yang sama ialah dasar kesepakatan internal antar-subjek yang warga itu, tertuang dalam wujud apa yang kini dikenali sebagai kontrak-kontrak. Tatanan normatif yang terwujud —baik dalam ranah privat (kontrak!) maupun dalam ranah publik (*constitusional charters*)— seperti itu nyata kalau memungkinkan terwujudnya satuan-satuan kehidupan inklusif yang netral dan sekular, dan tidak lagi merupakan suatu kehidupan eksklusif yang berbasiskan religi, sebagaimana yang selama itu

dipraktikkan untuk menegakkan kehidupan masyarakat feodal dan negara monarki yang teokratik.

Upaya Mewujudkan Model Masyarakat Warga di Alam Kehidupan Lokal dan Nasional di Indonesia: Antara Transplantasi dan Transformasi

Mengingati karakteristik asasi dalam model dan wujud kehidupan masyarakat warga sebagaimana yang telah dipaparkan di muka, yang akan menjadi persoalan di sini ialah, apakah model ideal masyarakat warga yang demikian itu —berapapun tingginya cita-cita— dapat dengan gampang begitu saja diwujudkan dalam kehidupan desa-desa di negeri ini. Manakala diingat bahwa berkembangnya *societas civilis* di negeri-negeri asalnya itu telah berlangsung tidak hanya melalui banyak pergualan pemikiran —mulai dari Cicero dan Paus Gregorius VII sampai ke Rousseau dan Marx— akan tetapi juga telah berlangsung sepanjang perjalanan sejarah reformasi bangsa-bangsa Barat dengan berbagai krisisnya, upaya merealisasi model masyarakat warga di komunitas-komunitas local di Indonesia haruslah disadari sebagai usaha yang lebih bersifat transplantatif daripada transformatif.

Membangun model kehidupan baru yang berasaskan kewargaan di ranah sosio-kultural yang berbeda dari ranah penumbuhnya di negeri-negeri asalnya, akan sulitlah manakala dikerjakan atas dasar semangat cia-cita dan aspirasi belaka. Model dan realitas masyarakat warga haruslah disadari sebagai model dan wujud yang bukan hasil rencana tersengaja semata, melainkan juga harus disadari sebagai proses-proses yang mengandung otensitas kesejarahan. Gagasan tentang model masyarakat warga berikut upaya-upaya realisasinya tidaklah pernah dicanangkan cuma sebagai doktrin belaka, melainkan harus dan telah diterima dalam fungsinya sebagai bagian dari perkembangan dan pengembangan peradaban yang dimaksudkan untuk mempertinggi kualitas hidup dan kualitas pribadi manusia-manusianya yang individual. Ide-ide itu adalah produk-produk suatu kontinuitas dalam suatu proses tumbuhkembang yang panjang, dan dipercaya mempunyai mekanisme internal yang selalu kritis dan progresif guna memperbaharui diri sepanjang perjalanan sejarah. Reformasi dan revolusi adalah sesungguhnya cerminan asas otensitas kesejarahan itu.

Dalam perspektif historisitas yang demikian ini, tidaklah ide-ide sebagaimana disebutkan di muka itu akan dapat diimplementasi dengan baik manakala gagasan dan rencana membangun masyarakat warga itu cuma diartikan dan dimengerti sebagai proyek-proyek pemerintahan yang cuma berasal dari kebijakan-kebijakan politik para penguasa yang tengah memegang tampuk. Padahal apa yang disebut 'masyarakat warga' itu bukanlah suatu struktur kehidupan yang terwujudnya dicukupkan saja dengan membuat seperangkat preskripsi belaka melainkan mestilah merupakan hasil suatu komitmen, keberpihakan, dan kerja memperjuangkan maknamakna sepanjang perjalanan sejarah bangsa. Adanya unsur kesejarahan di sini inilah yang menjelaskan mengapa demokrasi tidak mudah ditumbuhkan begitu saja di negeri-negeri berkembang, sekalipun negeri-negeri ini secara formal telah dicoba dikonstitusikan menurut model-model negara bangsa bangsa-bangsa Barat.

Negeri-negeri non-Barat yang kebanyakan bekas jajahan Barat ini memang telah bersedia menata institusi-institusi ketatanegaraan mereka berdasarkan tradisi konstitusional hukum Barat sebagaimana

telah mereka pelajari dan kenal. Namun bersamaan dengan itu negara-negara baru ini tidak berhasil mewarisi dan menerima tanpa reserve ide dasar konstitusionalisme yang selama ini berkembang sebagai bagian dari sejarah peradaban politik negeri-negeri Barat itu. Ialah yang berkenaan dengan liku-liku supremasi hukum, kebebasan individu yang asasi di satu pihak dan keterbatasan kekuasaan negara di lain pihak. Di sini yang terjadi bukanlah *receptio in complexus*, melainkan suatu usaha transplantasi dengan penerimaan yang terpenggal, tak total dan tak utuh.

Mengupayakan Terwujudnya Masyarakat Warga di Komunitas-komunitas Lokal: Suatu Gerakan Transformatif untuk Mengubah Konfigurasi Sosio-Kultural dalam Kehidupan Setempat — Tantangan yang Harus Disadari

Maka, bertolak dari penjelasan yang terpapar dalam paragrap di muka, patutlah diingat bahwa mengupayakan terwujudnya kehidupan bermodelkan *societas civilis* hasil pengalaman sejarah bangsa lain itu mestilah mempertimbangkan strategi baru. Bukan strategi transplantatif dengan proyek yang dikontrol secara sentral dan eksternal, melainkan strategi transformatif

dengan membangun gerakan sosial yang otonom dan (tentu saja!) berawal dari dalam. Pada dasarnya, gerakan dari dalam ini adalah gerakan defeodalisasi. Pada tataran analisisnya yang individual, gerakan ini akan mengupayakan fasilitasi proses yang akan mengubah manusia setempat dari kesadaran dirinya sebagai Homo hierachicus (dalam tatanan yang mendiskriminasikan antara mana yang Gusti dan mana yang kawula) ke kesadarannya yang baru sebagai Homoaequalis (yang sanggup memandang sesama manusia sebagai manusia sesama.

Adalah suatu kesalahpahaman untuk menggambarkan masyarakat desa sebagai masyarakat yang sejak awal telah merupakan masyarakat yang berhakikatkan anasir masyarakat warga, dan karena itu tahun menjalani kehidupan atas dasar prinsip-prinsip demokrasi (yang dapat dikembangkan lebih lanjut untuk menyongsong kehidupan berformat nasional). Gambaran seperti itu adalah gambaran yang terlalu disemangati romantisme nasionalis yang harus dibilang keliru, dan bahkan boleh dikatakan mengecoh. Banyak studi telah dilakukan, seperti misalnya oleh Frans Hueskens dan M. Jaspan —masing-masing

dalam buku Een Dorp Op Java: Sociale Differentiatie in Een Boerengemeenschap, 1850-1980 (Overveen: Acasca, 1988), dan Social Stratification And Social Mobility in Indonesia (Jakarta: Gunung Agung, 1961)- yang kedua-duanya mengetengahkan data tentang betapa terstratifikasi dan amat terstrukturkannya kehidupan di daerah-daerah pedesaan (Jawa) ke dalam suatu tatanan yang nyata kalau amat hierarkik dan feodalistik.

Sekalipun Barends ter Haar —dalam bukunya *Beginselen en Stelsel van Het Adatrecht* (Groningen: JB Wolters, 1939)- pernah menyebut desa-desa itu sebagai *dorpsrepublieken*, namun data yang diketengahkan Jaspan dan Husken tersebut di muka mengenai kenyataan yang bertahan sampai akhir abad ini jelas kalau berbicara lain. Dalam karya masing-masing, kedua penulis itu menegaskan bahwa komunitas-komunitas lokal itu sejak awal mulanya —seperti misalnya yang juga dapat dibaca dalam buku J.W.B. Money, Java, Or How To Manage A Colony (London: Hurst & Blacket, 1861)— amat dikuasai oleh aristokrat-aristokrat lokal (dipilih ataupun tak dipilih berdasarkan pemilihan, suatu institusi yang konon

diintriduksi ke Jawa ini oleh Raffless). Kalaupun kemudian dalam disertasinya Kutut Suwondo (Op. Cit.) toh menyebut-nyebut telah terjadinya *the emergence of civil society in Rural Java*, semasa diintensifkan gerakan pembangunan di desa-desa oleh pemerintahan Orde Baru, masihlah orang perlu menyimaki ulang secara kritis. Ialah apakah *the civil society* yang konon mulai menampak di desa-desa itu benar-benar suatu masyarakat yang benar-benar berkonfigurasi sebagai masyarakat warga? Ataukah yang sesungguhnya tengah terbentuk itu barulah suatu pola semu, yang terwujud dalam alam amatan oleh sebab intensnya mobilisasi tenaga kerja lokal (bukan partisipasi warga). Itulah mobilisasi untuk suksesnya pembangunan yang digerakkan oleh para aristokrat feodal, yang klasik ataupun yang baru, (yang kini boleh ditengarai tak lagi cuma terdiri dari tokoh-tokoh lokal melainkan juga tokoh-tokoh luar yang direstui dan dikontrol oleh kekuasaan sentral).

Kajian-kajian masih perlu dilaksanakan lebih lanjut sejauh mana perkembangan itu telah dan bisa berlangsung secara transformatif, bertolak dari *cultural beachheads* yang berhasil disiapkan. Namun, apapun

yang dikerjakan, satu hal telah pasti. Ialah bahwa membangun masyarakat warga menuruti modelnya yang berparadigma pengakuan akan sahnya kehadiran *Homo aequalis* dalam masyarakat, untuk dengan demikian serta merta menggantikan dominasi eksistensi para *Homo hierarchicus*, adalah suatu usaha yang penuh tantangan. Itulah tantangan yang bukannya tak dapat diatasi, akan tetapi toh harus disadari dan diperhatikan dengan sungguh-sungguh. □

Pembaharuan Struktur Ekonomi-Sosial Desa: Dari Pelecehan Menuju Pemberdayaan

Francis Wahono

1. Debat: Desa itu Buah-Interaksi Rakyat atau Bikinan Penguasa

Berbicara mengenai struktur ekonomi-sosial desa, orang tidak boleh lupa akan masih adanya debat klasik mengenai terjadinya desa, di Indonesia tetapi terutama di Jawa. Selain itu, setiap diskusi mengenai perusakan maupun pembaharuan struktur ekonomi sosial desa, akan

sangat miskin kalau meninggalkan inti perdebatan tersebut. Inti dari perdebatan adalah mempersoalkan apakah desa merupakan buah-interaksi rakyat atau bikinan penguasa. Persoalan utama, bukannya tidak ada simpul persetujuan, tetapi bahwa debat itu membawa orang pada pendapat yang paling ekstrem, yang kadang lebih berupa mimpi daripada kenyataan. Pendapat yang pertama akan mudah membawa orang ke titik ekstrem pengkultusan desa, sehingga orang desa dan kehidupannya dimengerti sebagai surga yang hilang, romantisasi hidup desa.

Pendapat yang kedua akan mudah membawa orang ke titik ekstrem adanya rekayasa sosial dari luar desa sehingga orang desa dan kehidupannya direduksi sebagai objek belaka, bodoh, tertinggal dan tidak kritis.

Kedua pendapat ekstrem tersebut tentu lebih membawa kita menjauh dari realita, pergulatan sehari-hari yang dihadapi orang desa, daripada mendekatkannya. Konsekuensi mengikuti salah satu pendapat akan berakibat pada pilihan kebijakan berkenaan dengan pembaharuan struktur ekonomi sosial desa. Pendapat pertama akan membawa kita pada

kebijakan menghidupkan kembali, kalau masih ada serpih-serpih sisanya, semangat dan tata kehidupan desa lama, yang dikesankan cukup demokratis menurut ukuran waktu itu. Pendapat kedua akan membawa kita pada pilihan kebijakan pembaharuan yang memperkecil penetrasi penguasa seraya membangun struktrur baru yang lebih demokratis dan berpihak rakyat, menurut kaidah-kaidah tata demokrasi terkini.

Sarjana yang berpendapat bahwa desa adalah buah interaksi rakyatnya adalah Van Vollenhoven, Ter Haar, J.H. Boeke, D.H. Burger, Geertz, Mohammad Hatta, Alisjahbana, dan Koentjaraningrat (Breman, c. 1980; Tjondronegoro, 1984). Sarjana yang berpendapat bahwa desa adalah bikinan penguasa a.l. adalah Ten Dam, Breman dan Tjondronegoro (Ten Dam, 1956 in Wertheim et al., eds 1961: 347-382; Breman, c. 1980: 42; Tjondronegoro, 1984: 261). Titik sengketanya adalah penetrasi penguasa Belanda yang secara efektif Sistem Tanam Paksa (1815-1870) dan Undang-Undang Agraria tahun 1870. Fokus dari titik sengketa yang merupakan inti Tanam Paksa dan UUA 1870 adalah kontrol tenaga kerja dan tanah.

Oleh karena itu dari diskusi kita mengenai pembaharuan struktur ekonomi dan sosial Desa kita konsentrasikan pada kontrol tenaga kerja dan tanah. Dari dasar itulah bangunan ekonomi sosial. desa didirikan. Dengan cara itu wahana-wahana yang ikut membentuk struktur desa seperti disebutkan oleh Ter Haar maupun Koentjaraningrat sebagai garis keturunan, kewilayahan, ikatan komunalitas dan keagamaan, adat, administrasi dapat dimengerti raison d'etre-nya alasan keberadaannya.

Pertanyaannya adalah, pada saat ini maupun dari sejarah yang mendahului, siapakah yang mengkontrol tenaga kerja dan tanah di pedesaan Indonesia dan Jawa khususnya? Tugasnya akan ringan apabila yang mengkontrol tenaga kerja dan tanah adalah rakyat sendiri, mereka tinggal memantapkan saja. Namun, kalau yang mengkontrol kekuasaan dari atas atau luar desa, maka tugas dari usaha demokratisasi desa lebih berat. Rakyat desa, sebelum menata masyarakat seturut kedaulatannya, secara demokrasi, harus meninggalkan kekuasaan dari atas atau luar desa dahulu.

2. Membaca Sejarah: Pelecehan Desa

Untuk menyingkap siapa yang mengontrol tenaga kerja dan tanah, rakyat atau penguasa, baiklah kita meninjau perkembangan sejarah interaksi di satu pihak antara penguasa ekonomi, sosial dan politik dengan rakyat desa, di lain pihak di antara rakyat desa itu sendiri.

Mengikuti dan melanjutkan pembabakan Gordon (1979), sejarah ekonomi-sosial pedesaan Jawa dari tahun 700 sampai 2000 dapat kita bagi menjadi 10 babak. Babak I: 700-1600, masyarakat berklas sebelum jaman kolonial; babak II: 1600-1700, dominasi dagang secara monopoli dari perusahaan super negara, VOC; babak II: 1700-1830, runtuhnya perusahaan super negara, VOC; babak IV: 1830-1870; sistem Tanam Paksa; babak V: 1870-1900, perubahan menuju kapitalisme ekonomi perkebunan modern; babak VI: 1900-1941, kapitalisme ekonomi perkebunan kolonial modern; babak VII: 1942-1965, runtuhnya struktur kapitalisme ekonomi sosial kolonial asing; babak VIII: 1966-1985, kebangkitan struktur kapitalisme ekonomi sosial kolonial bangsa sendiri; babak IX: 1986-1998, hegemoni struktur kapitalisme ekonomi sosial kolonial bangsa sendiri;

babak X: 1999- , menuju struktur ekonomi sosial populis (kedaulatan rakyat)?

Babak-babak sejarah struktur ekonomi sosial pedesaan Indonesia terutama Jawa yang kita lihat dari sudut pelaku penguasaan tenaga kerja dan tanah adalah sebagai tabel berikut:

Babak dan Tahun	Struktur Ekonomi-Sosial	Pelaku Penguasa Tenaga Kerja	Pelaku Penguasa Tanah
I. 700-1600	Jaman Prakolonial	Rakyat Komunal	Raja/Pangeran
II. 1600-1700	Monopoli VOC	Raja/Pangeran	Perusahaan Kolonial
III. 1700-1830	Runtuhnya VOC	Tanpa Aturan	Perusahaan Kolonial
IV. 1830-1870	Tanam Paksa	Negara Kolonial	Negara Kolonial
V. 1870-1900	Ke Kapitalisme Kolonial	Rakyat Individual	Perusahaan swasta
VI. 1900-1941	Kapitalisme Kolonial	Perusahaan Swasta	Perusahaan swasta
VII. 1942-1965	Akhir Kapitalisme Kol.	Rakyat Individual	Negara/rakyat Ind.
VIII. 1966-1985	Ke Kapital. Kol. D.N.	Rakyat Individual	Rakyat/swasta/ Neg.
IX. 1986-1999	Kapitalisme Kol. D.N.	Swasta/Negara	Rakyat/Swasta
X. 1999-	Ke Populisme	Swasta/ke Rakyat	Swasta/ke Rakyat

Dari tabel di atas, terlihat bahwa sejak tahun 1600, abad mulai masuknya penguasa ekonomi kemudian politik kolonial, rakyat pedesaan kehilangan kontrol atas tenaga kerja sendiri dan juga kehilangan kontrol tanah yang kendati dimiliki raja dan pangeran tetapi ada keleluasaan atas penggunaannya. Kekuasaan perusahaan kolonial semi negara seperti VOC yang semakin masuk menghilangkan samasekali kontrol atas tanah oleh rakyat, sementara tenaga mereka dikontrol oleh raja dan pangeran kaki tangan atau persekongkolan pengusaha semi negara kolonial VOC.

Hancurnya VOC, tidak sempat mengembalikan kontrol tenaga kerja dan tanah pada rakyat. Kevakuman yang diciptakan VOC yang tidak segera diambil oper oleh negara, malah hanya mengantar kepada kekacauan untuk saling berebut kontrol tenaga kerja untuk perang dan dukungan ekonomi perang. Euporia itu merintis jalan masuknya kekuasaan negara yang mengontrol baik tenaga kerja maupun tanah pada jaman Tanam Paksa.

Rakyat individual sejak UU Agraria 1870 dapat mengontrol tenaganya sendiri, namun belum dapat mengontrol tanah. Perusahaan swastalah yang mempunyai

kuasa mengontrol tanah dari 1870 sampai 1941, masa menjelang kemenangan Jepang dari sekutu. Baru pada jaman Jepang yang Jepang sedikit demi sedikit melalui deklarasi kemerdekaan dan perang serta diplomasi sesudahnya, kontrol atas tanah ada di tangan rakyat individual.

Namun sejak mulainya Orde Baru, berangsur-angsur kontrol atas tanah oleh rakyat digeser oleh negara untuk kemudian diberikan kepada swasta. Itu phenomenon sampai tahun 1985 ketika Indonesia mencapai swasembada kebutuhan beras. Setelah itu, dengan kebijakan deregulasi yang kemudian diikuti oleh industrialisasi dipimpin oleh swasta dilindungi oleh negara semi otoriter dan militer, sebagaimana di Korea Selatan, tidak hanya tanah yang dikontrol sebagian besar oleh swasta dan negara, tetapi juga tenaga kerja dikontrol olehnya.

Itulah proses yang kita namakan pelecehan desa dan rakyatnya. Dengan naiknya Gus Dur dan Megawati, ada secercah harapan, kendati swasta masih ikut mengontrol tenaga kerja dan tanah, namun semakin perkembangan membuka kesempatan bagi rakyat, entah individual (di Jawa dan Lampung) maupun komunal (di

Kalimantan sebagian), untuk mengontrol baik tanah maupun tenaga kerjanya. Bagaimana itu? Kita lihat bersama.

3. Memaknai Sejarah: Pemberdayaan Desa

Diskusi mengenai pemberdayaan desa di sini hanya akan mengkonsentrasikan diri pada pemberdayaan struktur penguasaan tenaga kerja dan tanah. Struktur penguasaan tenaga kerja dan tanah hanya dapat dikatakan menjadi lebih berdaya kalau kontrol atas tenaga kerja dan tanah ada di tangan rakyat sendiri. Kontrol terhadap tenaga kerja pada dasarnya secara individual, tetapi jalan mencapainya dapat secara sendiri-sendiri dan juga secara kelompok sebagai serikat kerja.

Kontrol ini terlaksana apabila ada pembatasan terhadap monopoli perusahaan dan semakin dipromosikan perusahaan ala koperasi, saham dipunyai oleh tenaga kerja yang mempunyai hak suara bukan berdasar besarnya saham yang dikontrol, tetapi berdasar otonomi manusia, satu orang satu suara. Selain itu juga bila tenaga kerja bebas untuk berserikat dan dapat mendapatkan informasi tentang perusahaan atau pengusahaan guna mengadakan

tawar-menawar atau dukungan pada perusahaan. Soal kontrol tenaga kerja pada bidang desa dan pertanian, minta prasyarat terselenggaranya kontrol atas tanah. Kontrol terhadap tanah tersebut dapat berupa kontrol individual, terutama di Jawa, atau kontrol komunal, terutama di luar Jawa seperti Kalimantan, Sumatera, Sulawesi, Irian Jaya, dan lain sebagainya. di antara tanah-tanah milik adat atau masyarakat lokal. Untuk itu kita berbicara mengenai cita-cita, namun itu tidak perlu diambil dari langit. UUPA (UU Pokok Agraria) dan UUBH (UU Bagi Hasil) tahun 1960 dapat menjadi landasan dan titik pangkalnya. Bukan masalah kalau amandemen dan tambahan harus dibuat, seperti batas minimum kepemilikan dua hektar tanah pertanian yang tidak mungkin terpenuhi di Jawa dan tidak adanya klausal untuk kepemilikan komunal tanah-tanah di luar Jawa dengan mempergunakan fasilitas deskripsi tanah ulayat, sebab UU tersebut telah benar dalam semangat dan dasar nilai yang diperjuangkan: tanah untuk penggarap dan menyediakan luas serta mutu tanah cukup untuk kebutuhan keluarga lima anggota.

Lebih bijaksana, apabila pemberdayaan desa dengan antara lain menaruh kontrol atas tanah pada tangan rakyat menjadi program praktis yang langsung dapat menempatkan petani pada perasaan senasib dan greget perjuangan. Tanpa pendekatan program praktis, apa yang sering dinamakan pembaharuan agraria akan hanya berhenti sebagai latihan penalaran. Program praktis itu dapat mulai dengan apa yang paling mungkin dijamin oleh UUPA 1960 dan tidak menimbulkaan huru-hara yang tidak perlu atau menjurus ke kekerasan yakni: penguasaan dan pembagian tanah-tanah petani guntai yang tidak dikerjakan baik oleh negara, swasta maupun individual.

Negara melalui pemerintahan lokal, termasuk Dewan Perwakilan Desa yang dipilih demokratis oleh rakyat beserta Lurah dapat menjadi panitia penyelenggara *land reform* demikian. Untuk itu, LSM yang komit pada pembaharuan agraria dapat mulai dengan pendataan dan pemetaan, bukan saja mengenai tanah guntai dan luasnya, tetapi juga mengenai calon petani atau petani yang akan menjadi pengontrol, situasi kehidupan mereka dan tanah yang dimiliki. Segera tanah

dibagikan kepada mereka, pendampingan untuk mengusahakan tanah dengan bercocok tanam maupun memelihara binatang serta subsidi oleh pemerintah bagi *saprodi* untuk diadakan. Perlindungan harga hasil pertanian pasar luar negeri perlu dilakukan oleh pemerintah. Program reformasi agraria dikaitkan dengan program swasembada kebutuhan pangan, dari beras dan makanan pokok lain sampai kedelai, kacang, dan gula. Selain itu, penyediaan dan pemberdayaan industri kecil dan rumah tangga yang berbasis pertanian mendapatkan prioritasnya sebagai sumber pendapatan pelengkap. Mungkin di luar Jawa sumber pendapatan pelengkap tidak perlu di daerah-daerah tanaman keras, seperti karet rakyat, cocoa dan kopi.

Bersamaan dengan itu DPR pusat segera memproses undang-undang perlindungan bagi petani penggarap, agar tidak ada konglomerat atau petani kaya yang mempergunakan kesempatan untuk berspekulasi tanah. Dari tingkat rakyat lokal maupun dari atas, reformasi agraria diselenggarakan. Selain tanah, hubungan kerja di tanah pertanian, termasuk upah minimal, dibicarakan di tingkat lokal. Dapat mengacu pada UU Bagi Hasil 1960,

saya kira masih banyak relevansinya. Tanah-tanah yayasan keagamaan atau yang benar-benar sosial, antara lain tanah-tanah luas para Kyai maupun Gereja, jangan dijadikan *obyek land reform* dahulu, sebab rentan terhadap konflik sosial, apalagi saat ini ketika rakyat mudah disulut dan diobok-obok. Yang dapat didahulukan adalah tanah-tanah bengkok, tetapi kalau lurah mau dilibatkan sebagai panitia, tanah bengkok baru ditangani pada tahap kedua dari program.

Bersama tahap kedua, tanah-tanah komunal di luar Jawa dikukuhkan hak kontrolnya oleh rakyat lokal. Sebelumnya didata dan dipetakan oleh penduduk lokal bekerjasama dengan LSM dan pemerintah untuk menentukan posisi garis bujur dan bintangnya, sehingga peta dapat dipertanggungjawabkan bilamana harus berhadapan dengan kepentingan HPH dan HTI. Untuk maksud itu UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah harus diamandemen sehingga memasukkan pelaksanaan panitia reforma agraria yang antara lain terdiri dari Dewan Perwakilan Desa. Selain itu UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah harus diamandemen sehingga memuat budget untuk program reforma agraria.

Akhirnya, hanya dengan program pengembalian kontrol atas tenaga kerja dan tanah pada rakyat, pembaharuan struktur ekonomi sosial di desa yang lebih komplit (mencakup budaya, simbol-simbol sosial dan adat, ekonomi, konservasi ekologis dan emansipasi perempuan, penyelamatan anak) akan dapat dicapai dengan mudah. Tanpa pembaharuan keduanya, usaha pembaharuan ekonomi sosial desa akan selalu kandas, sebagai pembaharuan pada permukaan. □

Daftar Kepustakaan

Breman, Jan. c.1980, *The Village on Java and the Early-Colonial State*. Rotterdam: CASP.

Breman, Jan (terj. LP3ES). 1986. *Penguasaan Tanah dan Tenaga Kerja di Jawa di Masa Kolonial*, Jakarta: LP3ES.

Byres, T.J. 1991. "The Agrarian Question and Differing Forms of Capitalist Agrarian Transition: An Essay with Reference to Asia", in Breman, Jan and Sudipto Mundle, eds. 1991, Rural Transformation in Asia, Delhi: Oxford University Press, hal. 3 - 75.

Departemen Dalam Negeri, 1982. *Peranan Camat Selaku Kepala Wilayah Dalam Bidang Pembangunan Desa*, Jakarta: Depdagri.

DPR. 1999. "Undang-Undang Republik Indonesia No. 22, Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah". Jakarta: DPR-RI (mimeograph).

DPR. 1999. "Undang-Undang Republik Indonesia No. 25, Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah". Jakarta: DPR-RI (mimeograph)

Elson, R.E. 1994. *Village Java under the Cultivation System, 1830-1870*. Sydney: Asian Studies Association of Australia and allen and Unwin.

Fauzi, Noer, Ed. 1997, *Tanah dan Pembangunan: Risalah dari Konferensi INFID ke-10*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Fauzi Noer, 1999. *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, Yogyakarta: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar.

Gordon, Alec, 1979. "Stages in the Development of Java's Socio-Economic Formations, 700-1979 AD". *Journal of Contemporary Asia*, No. 9, 124-139.

Hofsteede, W.M.F. (terj. Ninik Astuti). 1992. *Proses Pengambilan Keputusan di Empat Desa Jawa Barat*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Kartasapoetra, G. et. Al. 1986. *Desa dan Daerah dengan Tata Pemerintahannya*. Jakarta: Bina Aksara.

Koentjaraningrat. 1960. "The Javanese of South Central Java" in Murdock, George Peter. Ed. 1960. *Social Structure in Southeast Asia*. New York: Wenner Gren Foundation.

Mortimer, Rex. 1975. "Gravediggers Unanimous: Social Science and The Peasant". In Myrdal, G. ed. Stubborn Survivors. Clayton: Centre of Souheast Asia Studies, Monash University, hal. 25-42.

Loekman Soetrisno, 1993. *The Transformation of the Function and Role of the Lurah in Java: A Historical Perspectives 1950-1967*. Yogyakarta: Aditya Media.

Mubyarto dan Sartono Kartodirjo, 1988. *Pembangunan Pedesaan di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty dan P3PK-UGM.

Van Niel, Robert. 1992. Java under the Cultivation System: Collected Writings. Leiden: KITLV Press.

Sajogyo, ed. 1982. *Bunga Rampai Perekonomian Desa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan Yayasan Agro Ekonomika.

Sesoemardjan. 1962. *Social Changes in Jogjakarta*. Ithaca: Cornell University Press.

Soedjito Sosrodihardjo. 1972. *Perubahan Struktur Masyarakat di Djawa: Suatu Analisa*. Cetakan ke-2. Yogyakarta. Karya.

Suhartono. 1991. *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta, 1830-1920*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.

Suhendar, Endang dan Efdhal Kasim. 1996. *Tanah sebagai Komoditas: Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*. Jakarta: ELSAM.

Svensson, Thommy. 1991. "State Bureaucracy and Capitalism in Rural West Java: Local Gentry versus Peasant Entrepreneurs in Priangan in the 19 th dan 20 th Century". *Nias Report, No. 1*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies.

Tjiptoherijanto, Prijono dan Yumiko M. Prijono. 1983. *Demokrasi di Pedesaan Jawa*. Jakarta: Sinar Harapan dan LPFE-UI.

Tjondronegoro, Sediono M.P. 1984. *Social Organization and Planned Development in Rural Java*. Singapore: Oxford University Press.

Wahono, Francis X. 1998. "The Socio-Economic Impact of the Green Revolution on Asset-Class Relations: A Case Study in Two Javanese Villages". Disertasi Ph D tak diterbitkan. Bundora, Melbourne: La Trobe University.

Wahono, Francis. 1999. "Revolusi Hijau: Dari Perangkap Involusi ke Perangkap Globalisasi". *Wacana, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif*, No. IV, 1999, hal. 9 - 46.

Pengaruh Format Politik Nasional terhadap Demokrasi Lokal

(Suatu Analisis Kebijakan Otonomi dan Prospek Demokrasi Lokal Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999)

E. Koswara

Kebijakan otonomi daerah yang dilancarkan dalam era reformasi telah mengundang berbagai pendapat dan pandangan yang banyak dilontarkan orang, terutama terhadap UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Ada

yang menganggap UU ini terlalu kebablasan memberikan keleluasaan ("*discretionary power*") kepada daerah, sehingga dikawatirkan akan menimbulkan perpecahan ("*disintegrasi*") karena terkotak-kotaknya antara daerah yang satu dengan daerah yang lain, dan tidak terkendali oleh pemerintah pusat, yang akhirnya daerah yang merasa sangat kuat akan memisahkan diri dari Negara Kesatuan RI. Sebaliknya, ada yang beranggapan bahwa UU ini masih berbau "*status quo*", pemerintah yang menamakan dirinya sebagai "pemerintah orde reformasi" nyatanya tidak reformis dan dalam memberikan otonomi kepada daerah, masih setengah hati.

Terlepas dari berbagai pandangan yang berbeda, UU No. 22 Tahun 1999 telah lahir dan telah disahkan pada tanggal 7 Mei 1999. UU ini diberlakukan secara efektif dan diberi masa transisi selambat-lambatnya dalam waktu dua tahun sejak ditetapkannya. Dalam pada itu, ketentuan pelaksanaan sebagai tindak lanjut undang-undang ini harus sudah selesai selambat-lanbatnya dalam waktu satu tahun sejak undang-undang ditetapkan.

1. Dasar Filosofis Dibentuknya UU No. 22/1999

Krisis ekonomi, politik dan kepercayaan yang berkepanjangan, yang melanda bangsa Indonesia, telah membawa dampak hampir kepada seluruh aspek dan tatanan kehidupan. Walaupun terasa pahit yang menimbulkan keterpurukan bagi bangsa dan rakyat Indonesia, namun hikmah positif yang merupakan "*blessing in disguised*" adalah timbulnya ide dan pemikiran dasar yang menumbuhkan "reformasi total" di dalam aspek kehidupan bernegara dan berbangsa. Fokus utama reformasi total ini adalah untuk mewujudkan terciptanya masyarakat madani ("*civil society*") dalam kehidupan berpemerintahan, bermasyarakat dan bernegara yang memiliki nilai-nilai "Good Governance" ("*Behoorlijk Bestuur*") yang memunculkan nilai demokrasi dan sikap keterbukaan, kejujuran (*honesty*), keadilan, berorientasi kepada kepentingan rakyat, serta bertanggung jawab ("*akuntabel*") kepada rakyat.

Dampak positif dari reformasi total ini, ditinjau dari segi politik dan ketatanegaraan telah terjadi pergeseran paradigma dari sistem pemerintahan yang bercorak *sentralistik* mengarah kepada sistem pe-

merintahan yang *desentralistik* dengan memberi keleluasaan pada Daerah dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai kondisi dan potensi wilayah.

Dampak positif inilah yang melahirkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Lahirnya UU ini dipandang sangat penting, karena melalui pelaksanaan kedua UU ini diharapkan akan membawa perubahan pada kehidupan pemerintahan daerah yang dapat mewujudkan *pemerintahan yang demokratis* dalam upaya mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya, yang pada gilirannya akan meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan.

Otonomi daerah sebagai perwujudan pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori *"areal division of power"* yang membagi kekuasaan secara vertikal sesuatu negara. Dalam sistem ini, kekuasaan negara akan

terbagi antara *"pemerintah pusat"* di satu pihak dan *"pemerintah daerah"* di lain pihak. Sistem pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan otonomi daerah, antara negara yang satu dengan negara yang lain, tidak akan sama, termasuk Indonesia yang secara legal konstitusional menganut sistem Negara Kesatuan.

Kewenangan otonomi daerah yang menuju kemandirian daerah di dalam Negara Kesatuan, tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh secara absolut dari satu daerah (*"absolute onafhankelijksheid"*) untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendaknya tanpa mempertimbangkan kepentingan daerah lain dan kepentingan nasional secara keseluruhan.

Perbedaan kepentingan antara kebebasan otonomi dan mempertahankan persatuan dan kesatuan bangsa biasanya merupakan ajang *"konflik kepentingan"* yang sering berlarut-larut, karena masing-masing meninjaunya dari perspektif yang berbeda-beda, sehingga masalah otonomi daerah bertumpu kepada tinjauan perspektif yang berbeda ini menjadi "dilemma" yang berlarut-larut.

Pada masa sekarang, hampir setiap negara bangsa (*"nation state"*) menganut

desentralisasi sebagai suatu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan kekuasaan negara, namun perlu disadari bahwa desentralisasi bukan merupakan sistem yang berdiri sendiri, melainkan merupakan rangkaian kesatuan dari suatu sistem yang lebih besar yaitu negara bangsa (*nation state*). Karenanya, suatu negara bangsa yang menganut *desentralisasi* bukan merupakan alternatif dari *sentralisasi*, sehingga antara desentralisasi dan sentralisasi seharusnya tidak dilawankan dan tidak bersifat dikotomis, melainkan merupakan sub-sub sistem dalam kerangka organisasi negara. Yang menjadi persoalan, apakah dengan asas desentralisasi yang dianut dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 akan terjamin perkembangan demokrasi di daerah? Undang-undang tersebut menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan "demokrasi" berdasarkan Pancasila. Namun, tidakkah kepentingan pusat yang nampaknya masih melilit undang-undang ini akan menekan perkembangan demokrasi?

Tinjauan perspektif yang berbeda antara *kepentingan pusat* dan *kepentingan*

daerah ini kadang-kadang sulit dihindarkan, karena dominasi peranan pemerintah pusat masih sangat kuat, sehingga menekan dan mematikan inisiatif dan prakarsa daerah, sehingga memunculkan pola instruksi dan kontrol pusat yang ketat, dengan dalih pembinaan. Misalnya, pasal 112 UU 22/1999 antara lain menyatakan bahwa dalam rangka pembinaan, pemerintah memfasilitasi penyelenggaraan otonomi daerah. Yang dimaksud dengan memfasilitasi di sini adalah upaya memperdayakan Daerah Otonom melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi (pasal 112 UU 22/1999 beserta penjelasannya). Di samping itu, kedua pandangan yang berbeda antara pusat dan daerah, sering lebih didominasi oleh kekuatan otoritas yang subjektif-emosional daripada pemikiran yang lebih objektif rasional. Contohnya, pemerataan pembangunan ekonomi ditinjau dari perspektif nasional sudah dipandang cukup merata, tetapi perspektif daerah meninjaunya lain yang menganggap bahwa hasil dari sumber-sumber kekayaan yang ditarik ke pusat jauh tidak seimbang dengan hasil yang dikembalikan kepada daerah. Hasil bumi dan kekayaan alam di daerah tidak

dinikmati oleh daerah bersangkutan, mereka hanya kebagian beberapa persen saja dari seluruh kekayaan alamnya, sedangkan sebagian besar ditarik ke pusat, itu pun tidak jelas untuk apa.

Demikian pula di bidang politik, ditinjau dari perspektif pusat, pengaturan tentang jabatan-jabatan politik di daerah sudah dianggap cukup longgar, namun sebaliknya daerah masih menganggap intervensi pusat terlalu jauh sehingga menghambat pelaksanaan otonomi daerah dan pengembangan demokrasi.

Perbedaan perspektif ini semakin tajam dan mengarah pada kecemburuan daerah, akibatnya timbul tuntutan-tuntutan atau gugatan daerah, yang pada gilirannya apabila ini terus berlarut-larut bukanlah sesuatu hal yang mustahil menjurus kepada disintegrasi bangsa.

Sesungguhnya perbedaan perspektif ini tidak seharusnya menjadi dikotomi yang mengarah pada konflik kepentingan antara pusat dan daerah yang tidak berujung-pangkal, seandainya kedua kepentingan tersebut dilandasi oleh kriteria objektif, terutama ditinjau dari aspek keadilan, keanekaragaman kondisi dan potensi wilayah.

Inti persoalannya, seberapa jauh keleluasaan otonomi daerah dapat diberikan kepada Daerah, agar Daerah tersebut dapat berfungsi sebagai "Daerah Otonom" yang mandiri, berdasar asas demokrasi dan kedaulatan rakyat, tanpa mengganggu stabilitas nasional dan keutuhan persatuan/kesatuan bangsa? Kemandirian Daerah Otonom yang justru harus menjadi penyangga bagi tetap terjaga dan terpeliharanya eksistensi negara dan bangsa. Dengan kata lain, bagaimana mencari titik keseimbangan antara kehendak politik *"centrifugal"* yang melahirkan politik *desentralisasi*, dan mendudukkan posisi *"centripetal"* yang melahirkan sebagian central power untuk menjamin tetap terpeliharanya identitas dan integrasi bangsa. Sulit untuk menetapkan formula yang tepat guna mencari penyelesaian masalah tersebut, oleh karena hal itu akan sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik pada suatu masa tertentu, dan hampir bisa dipastikan, bahwa setiap negara dalam mencari titik keseimbangan tersebut selalu memperhitungkan pertimbangan-pertimbangan ekonomi, politik, sosial, kesejahteraan dan keamanan.

Namun betapapun sulitnya menetapkan formula, kita harus tetap berupaya

mencari formula yang tepat, objektif dan rasional bahkan perlu disertai dengan penuh *kearifan*, dengan memandang persoalan ini adalah untuk kepentingan masyarakat bangsa, dan bukan untuk kepentingan segelintir orang atau kelompok tertentu.

Penekanan yang lebih mempertimbangkan *"kriteria kepentingan lokal"* akan melahirkan pemerintahan yang bercorak *demokratik-desentralistik*, yang akan diimbangi dengan "kriteria kepentingan nasional" yang tetap menjamin identitas dan keutuhan bangsa, serta kepentingan nasional secara keseluruhan yang akan melahirkan *center power* yang terbatas, sehingga pemerintahan yang bercorak *sentralistik* dapat dibatasi.

Pandangan umum yang merupakan kritik yang tajam, memang mengakui bahwa pemerintahan yang sentralistik kurang populer, karena ketidakmampuannya untuk memahami secara tepat nilai-nilai daerah atau sentimen aspirasi lokal. Alasannya, warga masyarakat akan lebih aman dan tenteram dengan badan pemerintah daerah yang lebih dekat dengan rakyat, baik secara fisik maupun psikologis (Bonne Rust, 1968).[1] Dalam pada itu, memberikan ke-

leluasaan otonomi kepada daerah, diakuinya pula, tidak akan menimbulkan "disintegrasi", dan tidak akan menurunkan derajat-kewibawaan pemerintah nasional, malah sebaliknya akan menimbulkan respek daerah terhadap pemerintah pusat (Bryant Smith, 1986).[2]

Karena itu, slogan otonomi daerah yang sering dilontarkan: ".... as much autonomy as possible, as much central power as necessary" (W. Buckelman, 1984),[3] perlu menjadi pertimbangan dalam menentukan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah.

Dari pandangan umum dan kritik ini, timbul pemikiran perlunya memberikan kewenangan otonomi kepada Daerah seluas mungkin, dan meletakkan fokus otonomi daerah pada tingkat wilayah yang paling dekat dengan rakyat. Hal ini didasarkan kepada pemikiran, bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah bukan hanya tersimpul makna pendewasaan politik rakyat daerah di mana terwujud peran serta dan pemberdayaan masyarakat, melainkan juga sekaligus bermakna mensejahterakan rakyat. Sebab, bagaimanapun juga tuntutan pemerataan, tuntutan keadilan yang sering dilancarkan, baik yang menyangkut

bidang ekonomi maupun politik pada akhirnya akan menjadi fokus utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Inilah sesungguhnya filosofi yang mendasari dan mengantar kelahiran UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 7 Mei 1999 sebagai pengganti UU No. 5 Tahun 1974 yang merupakan satu paket dengan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah pada tanggal 19 Mei 1999 sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 1956.

Setidaknya ada 5 pemikiran dasar dalam pembentukan UU No.22 Tahun 1999: *Pertama*, sebagai upaya mewujudkan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjadikan Daerah Otonom yang mandiri dalam rangka menegakkan sistem pemerintahan Negara Kesatuan RI menurut UUD 1945; *Kedua*, penyelenggaraan otonomi daerah yang luas yang dilaksanakan di atas dasar prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah; *Ketiga*, meningkatkan peran dan fungsi DPRD, baik se-

bagai badan legislatif daerah, badan pengawas, maupun sebagai sarana dan wahana pengembangan demokrasi; *Keempat*, untuk mengantisipasi perkembangan keadaan, baik di dalam negeri maupun tantangan persaingan global yang mau tidak mau pengaruhnya akan melanda daerah; *Kelima*, untuk mendudukkan kembali posisi Desa atau dengan nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum terrendah yang memiliki hak asal usul otonomi asli yang diakui dan dihormati oleh sistem pemerintahan Negara Kesatuan RI. Karena itu, UU 5/1979 yang mengatur pemerintahan desa seragam di seluruh Indonesia, ala desa di Jawa, dengan UU 22/1999 dinyatakan dihapus dan pengaturan mengenai desa serta hak dan asal usulnya diserahkan kepada daerah yang akan diatur dengan peraturan daerah yang bersangkutan.

2. Kebijakan Desentralisasi dalam Pemerintahan Orde Baru

Melihat politik desentralisasi yang terkandung dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah yang diterbitkan pada masa pemerintahan orde baru, walaupun telah berjalan k.l 24 tahun, namun pelaksanaan otonomi nyata

dan bertanggung jawab yang meletakkan titik berat otonomi daerah pada Daerah Tingkat II, jalannya masih tersendat-sendat, lamban dan dalam beberapa hal malah mundur.

Kekeliruan yang sangat mendasar dalam merealisasikan pasal 18 UUD 1945 yang dianut dalam UU No. 5/1974, ialah menjadikan "daerah otonom" sekaligus menjadi "daerah administrasi" (*fused model*) yang seharusnya terpisah (*split model*). Konsekuensi dari membaurkan "daerah otonom" dengan "daerah administrasi", pimpinan pemerintahan daerah dijabat oleh seorang Kepala Daerah yang karena jabatannya sekaligus sebagai Kepala Wilayah. Kedudukan Kepala Wilayah ini merupakan "alat pusat" dan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat, mewakili pusat, dan perannya lebih dominan dibanding dengan kedudukannya sebagai Kepala Daerah.

Konstruksi ini mendorong sistem pemerintahan yang bercorak *sentralistik*, karena kedudukan dwi-fungsi Kepala Daerah, justru peranan Kepala Wilayahnya yang lebih menonjol. Akibatnya, DPRD kurang berfungsi, baik sebagai badan legislatif, sebagai pengawas terhadap eksekutif dae-

rah, maupun sebagai penyalur demokrasi rakyat. Alasannya, Kepala Daerah tidak berada di bawah dan tidak bertanggung jawab kepada DPRD, melainkan berada di bawah dan bertanggung jawab pada Presiden. Kepala Daerah hanya berkewajiban memberikan "keterangan" pertanggung-jawaban kepada DPRD. Dengan demikian, akuntabilitas Kepala Daerah terhadap rakyat daerah tidak nampak. Dampak lebih jauh, demokratisasi pemerintahan daerah tidak berkembang.

Dalam pada itu, pola pemberian otonomi yang dianut dalam UU 5/1974 bersifat *"proportional bertingkat"*, artinya semua tingkat pemerintahan yang berbeda, mulai dari Pusat, Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkai II pada dasarnya mempunyai kewenangan untuk melakukan tugas, fungsi, dan urusan yang sama, tetapi dalam proporsi yang berbeda. Pada umumnya sharing ratio kewenangan cenderung membesar ke atas, dalam arti Pusat akan memperoleh proporsi yang jauh lebih besar, diikuti oleh Daerah Tingkat I, dan baru Daerah Tingkat II memperoleh sisanya yang paling kecil. Perwujudan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II, kalau pola pemberian otonomi seperti ini terus

dianut, sulit untuk bisa tercapai, karena eksistensi Daerah Tingkat I sebagai Daerah Otonom, tetap akan mendapat proporsi kewenangan yang jauh lebih besar dibanding dengan Daerah Tingkat II, sehingga bagaimanapun juga distribusi kewenangan terhadap daerah otonom tetap akan merupakan *"piramid terbalik"* dengan segala ekses timbulnya duplikasi dan kerancuan yang mengakibatkan posisi Daerah Tingkat II sebagai daerah otonom yang paling dekat kepada rakyat, menjadi tidak berdaya.

Kebijaksanaan desentralisasi yang dianut masa orde baru lebih berorientasi kepada penggunaan model penyelenggaraan desentralisasi yang biasa disebut sebagai *"the structural efficiency model"* daripada kepada penggunaan *"the local democracy model"*. Model yang pertama lebih mengutamakan pentingnya pemberian pelayanan secara efisien kepada *local communities*, akibatnya lebih mendorong intervensi pusat yang lebih besar untuk mengontrol pemerintah daerah guna menjamin efisiensi dan kemajuan ekonomi, penekanan yang lebih besar kepada *"uniformity and conformity"*, mengabaikan nilai-nilai lokal dan keanekaragaman daerah, yang pada akhirnya mengabaikan nilai-nilai demokrasi.

Sedangkan model yang kedua lebih menekankan kepada *democratic and locality values* daripada *eficiency values*. Di samping itu, *local democracy* model menghargai *local differences and system diversity, because local authority has both the capacity and the legitimacy for local choice and local voice* (A.F. Leemans, John Halligan and Chris Aulich, dalam Bhenyamin Hoessein, 1998).[4]

Pemilihan model *"efisiensi struktural"* menurut pengamatan Leemans (dalam Bhenyamin Hoessein, 1998) telah menimbulkan kecenderungan sebagai berikut: (1) kecenderungan untuk memangkas jumlah susunan daerah otonom; (2) kecenderungan untuk mengorbankan *demokrasi* dengan cara membatasi peran dan partisipasi *lembaga perwakilan rakyat daerah* sebagai lembaga penentu kebijakan dan lembaga kontrol; (3) kecenderungan keenggan pusat untuk menyerahkan wewenang dan discretion yang lebih besar kepada daerah otonom; (4) kecenderungan mengutamakan *dekonsentrasi* daripada *desentralisasi;* (5) terjadi semacam paradoks: di satu sisi efisiensi memerlukan wilayah dari daerah otonom yang luas untuk memungkinkan tersedianya sumber daya yang lebih mendukung bagi penyelenggaraan peme-

rintahan daerah, namun di sisi lain daerah otonom yang berwilayah luas dikhawatirkan berpotensi menjadi gerakan separatisme yang mengarah kepada *disintegrasi*.

Oleh karena itu, dalam rangka merealisasikan kebijaksanaan desentralisasi pembentukan dan susunan daerah otonom, seringkali daerah otonom yang berwilayah luas menjadi sasaran utama untuk dilikuidasi atau dipecah-pecah, dengan dalih dimekarkan.

Dengan demikian, mudah difahami "prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab" dengan "titik berat pelaksanaannya diletakkan pada Daerah Tingkat II" yang dianut dalam UU 5/1974 lebih banyak dipergunakan sebagai alat retorika daripada untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah yang sungguh-sungguh secara operasional di lapangan bisa dijalankan.

3. Pergeseran Paradigma dari UU 5/1974 Kepada UU 22/1999, dan Peletakan Otonomi pada Daerah Kabupaten dan Kota

Paradigma lama dalam UU 5/1974 yang menggunakan "*the structural efficiency model*", dalam UU 22/1999 tidak dianut lagi, dan

lebih cenderung menggunakan *"the local democracy model"* dengan format otonomi *"split model"* yang meletakkan otonominya pada Daerah Kabupaten dan Kota.

Menurut UU 22/1999 otonomi diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota sebagai Daerah Otonom, dan tidak dirangkap dengan *Wilayah Administrasi*. Corak pemerintahannya tetap menganut "pemerintahan tunggal" (*"Eenhoofdig Bestuur"*) dan bukan "pemerintahan kolegial" (*"Collegial Bestuur"*) seperti pernah kita alami pada zamannya UU 22/1948 dan UU 1/1957. Kepala Daerah menurut UU yang baru berkedudukan semata-mata sebagai "alat daerah", tidak merangkap sebagai "alat pusat", dan tidak merupakan kepanjangan tangan pemerintah pusat. Kepala Daerah dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah dipilih langsung oleh DPRD, tanpa campur tangan pusat. Calon yang memperolah suara terbanyak ditetapkan sebagai Kepala Daerah oleh DPRD, dan disahkan oleh Presiden. Pengesahan oleh Presiden terikat kepada hasil pemilihan oleh DPRD. Hak prerogatif Presiden dalam konstruksi ini tidak dianut lagi. Demikian pula, UU 22/1999 secara tegas menyatakan bahwa Kepala Daerah

bertanggung jawab kepada DPRD. Ini merupakan konsekuensi dari pemisahan kedudukan yang tegas antara DPRD sebagai legislatif daerah dan Kepala Daerah sebagai lembaga ekskutif daerah, sehingga tidak terjadi duplikasi dan kerancuan antara tugas eksekutif dan tugas legislatif. Kepala Daerah melakukan tugas di bidang eksekutif dan DPRD di bidang legislatif; DPRD diberdayakan sedemikan rupa sehingga benar-benar dapat melakukan fungsi legislatif dan pengawasan, serta sungguh-sungguh berperan sebagai penyalur aspirasi rakyat dalam rangka pengembangan demokrasi lokal.

Pemberdayaan DPRD melalui pemberian tugas, hak dan wewenang kepada DPRD cukup luas, sehingga dengan tugas, hak dan wewenang yang luas tersebut diharapkan DPRD akan lebih mampu mengembangkan demokrasi di daerah. Yang unik dalam UU 22/1999 ini adalah diberikannya *"hak subpoena"* kepada DPRD sebagai konsekuensi diberikannya "hak penyelidikan", yaitu DPRD dalam menjalankan tugasnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani,

demi kepentingan bangsa, negara, pemerintahan dan pembangunan. Dalam UU tersebut, tegas-tegas dinyatakan bahwa bagi mereka yang menolak dan tidak memenuhi permintaan tersebut diancam dengan hukuman pidana kurungan paling lama satu tahun (pasal 20, UU 22/1999). Ini dimaksudkan untuk menghindarkan "*contempt of parliament*", yaitu mencegah untuk tidak merendahkan *martabat* dan *kehormatan* DPRD.

Dalam hubungan dengan "pertanggungjawaban", Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggung jawabannya kepada DPRD pada "*setiap akhir tahun anggaran*" dan atau "*untuk hal tertentu*" atas permintaan DPRD (Pasal 45 dan 46 UU 22/1999). Pertanggung jawaban yang ditolak DPRD, masih dapat diperbaiki dan disempurnakan dalam waktu paling lama 30 (tigapuluh) hari. Penolakan pertanggung jawaban oleh DPRD kedua-kalinya, dimungkinkan seorang Kepala Daerah diproses untuk semacam "*impeachment*", yaitu pemberhentian Kepala Daerah sebelum masa jabatannya berakhir. Menurut pasal 46 apabila pertanggungjawaban kedua kalinya ditolak oleh DPRD, maka DPRD dapat mengajukan usul pemberhentiannya kepada Presiden.

Terdapat tujuh kategori kemungkinan Kepala Daerah dapat diproses pemberhentiannya sebagai Kepala Daerah sebelum masa jabatannya berakhir, sebagai berikut:

(1) pertanggungjawabannya ditolak DPRD;
(2) tidak memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah;
(3) melanggar sumpah/janji Kepala Daerah;
(4) melanggar larangan bagi Kepala Daerah;
(5) mengalami krisis kepercayaan publik yang luas;
(6) melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam hukuman kurungan 5 (lima) tahun atau lebih.
(7) apabila diduga melakukan makar dan terbukti melakukan perbuatan yang dapat memecah belah Negara Kesatuan RI.

Lima kategori pertama dilakukan dengan melibatkan DPRD, artinya kalau "*impeachment*" tersebut akan dikenakan kepada Kepala Daerah, tidak otomatis Kepala Daerah berhenti, melainkan melalui proses Sidang DPRD setidak-tidaknya 2/3 anggota DPRD harus hadir, dan 2/3 anggota yang hadir harus menyetujuinya untuk dapat diajukan usul pemberhentiannya kepada Presiden. Sebagaimana

ditegaskan dalam pasal 46 ayat (3), bahwa bagi Kepala Daerah yang pertanggung-jawabannya ditolak untuk yang kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden. Dengan demikian, terdapat *"check and balance"* antara pemilihan, penetapan, pengesahan dan pemberhentian Kepala Daerah.

Proses pemberhentian untuk dua kategori terakhir, tidak memerlukan keterlibatan DPRD, melainkan langsung dilakukan oleh Presiden, yaitu: (a) bagi Kepala Daerah yang diduga melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah negara kesatuan RI diberhentikan untuk sementara dari jabatannya oleh Presiden tanpa melalui keputusan DPRD; (b) bagi Kepala Daerah yang terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah negara kesatuan RI yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap, diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden, tanpa melalui persetujuan DPRD.

Alasan-alasan pemberhentian Kepala Daerah ditegaskan dalam Pasal 49 UU 22/1999, yaitu: (1) karena meninggal dunia; (2) mengajukan berhenti atas permintaan sendiri; (3) berakhir masa jabatannya, dan

telah dilantik pejabat baru; (4) tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pasal 33 (tentang syarat-syarat untuk menjadi Kepala Daerah); (5) melanggar sumpah/janji Kepala Daerah; (6) melanggar larangan Kepala Daerah; dan (7) mengalami krisis kepercayaan yang luas, akibat kasus yang melibatkan tanggungjawab Kepala Daerah, dan keterangannya atas kasus tersebut ditolak DPRD.

Pada dasarnya kewenangan untuk memberhentikan Kepala Daerah ada di tangan DPRD apabila alasan-alasan pemberhentian tersebut sudah pasti, tetapi yang masih memerlukan pertimbangan harus diproses melalui kehadiran 2/3 anggota DPRD dan persetujuan dari 2/3 anggota yang hadir. Sedangkan yang menyangkut kasus mengenai pertanggungjawaban yang ditolak oleh DPRD untuk kedua-kalinya, pemberhentiannya tetap diproses melalui usul DPRD kepada Presiden. Inilah salah satu style demokrasi lokal menurut UU No. 22/1999.

4. Kedudukan Daerah Propinsi sebagai Daerah Otonom dan Daerah Administr asi

Menurut UU 22/1999 ini, kedudukan Daerah Propinsi sebagai Daerah Otonom

sekaligus juga berkedudukan sebagai "*Wilayah Administrasi*". Jadi, perlakuan terhadap Daerah Propinsi, UU ini masih menggunakan "Fused model".

Konsekuensinya, Gubernur mempunyai kedudukan rangkap, yaitu sebagai Kepala Daerah dan sebagai "Wakil Pemerintah Pusat". Proses pemilihan dan penetapannya sebagai Kepala Daerah sama dengan proses pemilihan dan penetapan Kepala Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Bedanya, hanya dalam proses pencalonan. Calon Gubernur yang telah diputuskan DPRD, sebelum dilakukan pemilihan, terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Presiden, karena kedudukannya sebagai Wakil Pemerintah di Daerah. Setelah dikonsultasikan kepada Presiden, proses pemilihan dan penetapannya sama dengan proses pemilihan dan penetapan Kepala Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, yaitu calon terpilih dengan suara terbanyak ditetapkan dengan keputusan DPRD, dan disahkan oleh Presiden.

Memposisikan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat seperti itu, pertimbangannya adalah: (1) untuk memelihara hubungan yang serasi antar Daerah, serta antara Pusat dan Daerah dalam kerangka

Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang bersifat lintas Daerah Kabuapten dan Daerah Kota, serta melaksanakan kewenangan Otonomi Daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota; dan (3) untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

5. Perbandingan Prinsip-prinsip UU 22/1999 dengan UU 5/1974

Kalau dibandingkan dengan UU sebelumnya, di dalam UU No. 22 Tahun 1999 terdapat perbedaan yang sangat prinsipil, antara lain dalam hal-hal sebagai berikut:

(1) UU No. 5 Tahun 1974 disebut sebagai UU tentang "Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah", yang berarti bahwa UU tersebut tidak hanya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berasas *desentralisasi*, melainkan juga mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan yang berasaskan *dekonsentrasi*; ditegaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah yang didasarkan kepada asas *desentralisasi*,

pelaksanaannya bersama-sama dengan *dekonsentrasi*;

(2) UU No. 22 Tahun 1999 disebut sebagai UU tentang "Pemerintahan Daerah", yang berarti penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan asas *"desentralisasi"* semata-mata, yang mengarah kepada *prinsip devolusi*; Kepala Daerah semata-mata sebagai *"alat daerah"* dan tidak merangkap sebagai "Kepala Wilayah". Pada waktu UU ini masih konsep sebelum diajukan kepada DPR, penulis pernah menyarankan judul UU tersebut bukan "Pemerintahan Daerah", melainkan "UU tentang Desentralisasi dan "Otonomi Daerah" yang fokusnya mengatur tentang kebebasan dan keleluasaan peran serta, initiatif dan pemberdayaan masyarakat dan potensi wilayah (teritorial), bukan semata-mata kepada kekuasaan pemerintah daerah.

(3) Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, UU No. 5 Tahun 1974 menganut *"Structural Efficiency Model"*, sedangkan UU No. 22 Tahun 1999 menganut *"Local Democratic Model"*;

(4) Prinsip yang dipakai dalam UU No. 5 Tahun 1974 adalah prinsip *"otonomi*

yang nyata dan bertanggungjawab", dengan menekankan bahwa pada hakekatnya "otonomi daerah" lebih merupakan kewajiban daripada hak; sedangkan prinsip otonomi dalam UU No. 22 tahun 1999 adalah "otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab", dengan menekankan kepada prinsip-prinsip *demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan*, serta memperhatikan *potensi* dan *keanekaragaman daerah;*

(5) Definisi "otonomi daerah" menurut UU No. 5/1974 lebih menekankan penyerahan urusan kepada lembaga pemerintah daerah, yaitu pemberian hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam arti "pemerintah daerah"; sedangkan otonomi daerah menurut UU 22/1999 lebih berorientasi kepada masyarakatnya (lebih bersifat "demokrasi kerakyatan") daripada kepada pemerintah daerahnya, yaitu kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, artinya kewenangan pemerintah daerah

hanya sebagai alat dan fasilitator untuk memberikan pelayanan pada masyarakat, menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat, memberikan fasilitasi kepada rakyat melalui peran serta dan pemberdayaan masyarakat.

(6) UU No. 5 Tahun 1974 *meletakkan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II*, dan Daerah Tingkat I tetap berstatus sebagai daerah otonom yang utuh; sedangkan UU No. 22 Tahun 1999 *meletakkan otonomi yang luas dan utuh pada "Daerah Kabupaten dan Daerah Kota"*, dan tidak merangkap sebagai "daerah administrasi"; sedangkan Propinsi sebagai "Daerah Otonom" kewenangannya terbatas, dan merangkap sebagai "daerah administrasi", di mana Gubernur sebagai wakil pemerintah menjalankan tugas-tugas yang dilimpahkan dalam rangka dekonsentrasi;

(7) Dalam UU No. 5 Tahun 1974 terdapat antara *hubungan hirarkis* antara Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II melalui jalur "Kepala Wilayah", dalam UU No. 22 Tahun 1999 *tidak ada hubungan hirarkis* dan *tidak ada hubungan subordinasi* antara daerah-daerah otonom;

(8) Penyelenggaraan pemerintahan dalam UU No. 5 Tahun 1999 menganut *"Strong Executive System"*, di mana dominasi kekuasaan terletak pada "Kepala Daerah" dalam kedudukannya sebagai "Kepala Wilayah"; bahkan DPRD bisa dikontrol oleh Kepala Daerah; sedangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 kedudukan DPRD diberdayakan dengan memperluas hak-hak dan wewenangnya, serta pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD dipertegas, yang memungkinkan kepala daerah dapat diproses melalui "impeachment" apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD. Namun demikian kedudukan DPRD tetap merupakan *"mitra sejajar"* dengan Kepala Daerah untuk tetap memelihara *"check and balances"* antara DPRD dan Kepala Daerah, serta terpeliharanya efektifitas dan stabilitas pemerintahan daerah;

(9) UU 5/1974 lebih berorentasi pada paradigma lama dengan menggunakan model *"Functions follow money"* yang lebih menekankan pembiayaan pemerintahan daerah tergantung dari pusat melalui SDO dan bantuan pembangunan melalui INPRES; sedangkan dalam UU 22/1999 yang baru paradig-

manya berubah menjadi "*Money follow functions*" melalui pengaturan UU Perimbangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU No. 25 Tahun 1999), yang memungkinkan daerah lebih memiliki prakarsa dan daya pro-aktif yang tinggi.

6. Corak Otonomi Daerah Melalui Penetapan Daerah Otonom Masih Menganut Keseragaman

Meskipun telah terjadi perubahan yang mendasar mengenai prinsip-prinsip otonomi daerah dari undang-undang yang lama kepada undang-undang yang baru, yaitu UU No. 22 Tahun 1999 namun format daerah otonom yang disebut "daerah besar dan kecil" tetap menganut format lama, yaitu "Daerah Tingkat I" sebagai daerah otonom skala besar menjadi "Propinsi", dan "Daerah Tingkat II Kabupaten dan Kotamadya" menjadi "Kabupaten" dan "Kota" masing-masing sebagai daerah otonom skala kecil. Jadi, UU ini masih menganut "keseragaman" dalam menentukan format Daerah Otonom, artinya Propinsi Daerah Tingkat I, Kabupaten Daerah Tingkat II, dan Kotamadya Daerah Tingkat II yang telah dibentuk berdasarkan UU No.

5 Tahun 1974, tetap tidak berubah, dan hanya dirubah sebutannya menjadi "Daerah Propinsi"; "Daerah Kabupaten"; dan "Daerah Kota". Dengan demikian, menurut UU yang baru ini terdapat 3 bentuk Daerah Otonom: Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, dengan penekanan letak otonomi pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang masing-masing berdiri sendiri, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, dan satu sama lain tidak mempunyai hubungan hirarkis.

Implikasinya, bagi Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang wilayahnya mempunyai potensi ekonomi yang cukup kuat, maka laju pertumbuhan daerah dan kemandirian otonomi daerahnya, diharapkan akan lebih terjamin, namun sebaliknya bagi Daerah yang potensi wilayahnya relatif kurang kuat, dikhawatirkan akan mendapat kesulitan dalam mengejar pertumbuhan Daerahnya, dan kemandirian otonominya juga akan terhambat. Meskipun kelemahan ini akan dapat diatasi melalui kebijaksanaan perimbangan keuangan pusat-daerah sebagaimana tertuang dalam

UU 25/1999, namun belum merupakan jaminan, apalagi UU 25/1999 dipandang sebagai undang-undang yang masih berat ke pusat.

Format otonomi daerah ini seharusnya disusun sedemikian rupa menurut syarat-syarat luas dan potensi wilayah (territtoir) yang cukup untuk mengembangkan kemampuan berotonomi, baik dari segi ekonomi, demokratisasi, kependudukan, peran serta dan pemberdayaan masyarakat, sehingga keseragaman dan format otonomi harus dihindarkan, dan harus tetap mengacu pada keanekaragaman kondisi dan potensi daerah/wilayah. Dengan demikian letak otonomi daerah tidak perlu diletakkan sama bagi seluruh Daerah Tingkat II (Daerah Kabupaten dan Kota), melainkan tergantung kepada kekuatan dan potensi wilayah yang bersangkutan, misalnya: untuk pulau Bali mungkin lebih tepat apabila fokus otonomi daerahnya diletakkan pada Daerah Propinsi Bali; demikian juga Daerah Istimewa Yogyakarta mungkin lebih baik apabila letak otonominya pada Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; demikian pula Daerah Propinsi Riau, mungkin akan lebih baik apabila fokus otonominya diletakkan pada Daerah

Propinsi Riau. Kalau Daerah Banten (ex. Karesidenan Banten) menuntut untuk menjadi Daerah Propinsi tersendiri, karena ditinjau dari *span of control* kurang terjangkau oleh manajemen Pemerintah Propinsi Jawa Barat, hal ini akan baru efektif apabila letak otonomi diletakkan pada Daerah Banten itu sendiri dan bukan pada daerah-daerah kabupaten dalam lingkungannya.

Namun, pada akhirnya Tim Penyusun RUU memutuskan format otonomi tetap seperti sekarang, yaitu: Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II yang dibentuk berdasarkan UU 5/1974, masing-masing menjadi Daerah Propinsi dan daerah Kabupaten/Kota dengan peletakan otonomi yang luas pada Daerah Kabupaten/Kota., dan disepakati oleh DPR menjadi UU 22 /1999.

Dalam pada itu, UU ini mengantisipasi pula kemungkinan Daerah Otonom dihapuskan dan/atau digabung dengan daerah lain, apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerahnya. Kemungkinan ini, nampaknya sulit dilaksanakan, mengingat pertimbangan politis psikologis dan kultural, karena bagi suatu daerah yang telah ditetapkan sebagai Daerah Otonom kalau dihapus akan dipandang sebagai suatu

kemunduran ("*retreat from autonomy*"). Walaupun demikian, bagi daerah-daerah yang sungguh-sungguh masyarakatnya berkeinginan melakukan kerjasama dan melakukan penggabungan kewenangan menjadi satu kesatuan wilayah sebagai "satu daerah otonom" yang cukup luas dan kuat, bisa dimungkinkan menurut UU ini, sehingga letak otonominya tidak pada Kabupaten/Kota tetapi pada propinsi, baik pada propinsi lama atau propinsi bentukan baru, misalnya: Daerah Propinsi Riau Kepulauan; Daerah ex. Karesidenan Banten, Daerah Madura dan lain-lain. Dengan demikian, dampak terhadap kemandirian otonominya akan lebih kuat.

Di lain pihak, UU No. 22 Tahun 1999 ini memungkinkan suatu Daerah Otonomi dimekarkan menjadi lebih dari satu Daerah Otonom, terutama pemekaran wilayah Kabupaten/Kota. Kebijaksanaan ini akan berdampak potensi ekonomi suatu Daerah Otonom Kabupaten/Kota akan mengecil, dan pada gilirannya daya dukung untuk kemandirian suatu Daerah Otonom akan berkurang pula. Karena itu, kebijaksanaan "pemekaran wilayah Daerah Otonom" menjadi lebih dari satu Daerah Otonom Kabupaten/Kota, sebaiknya implementasi-

nya tidak didorong, karena tidak akan memperkuat kemampuan otonominya.

Walaupun kewenangan otonomi diberikan secara luas kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, hal yang unik dalam UU 22/1999 ialah bahwa kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota terbuka kesempatan untuk melakukan "pilihan" (*option*) terhadap kewenangan yang karena pertimbangan teknikal, finansial, personal, atau pertimbangan pencapaian tujuan (*"doelmatigheid"*) belum bisa ditangani, maka kewenangan tersebut dapat diserahkan sementara pada Daerah Propinsi.

Namun sebaliknya, ada beberapa bidang tertentu (11 macam) yang merupakan kebutuhan pokok dan pelayanan dasar yang sangat vital bagi kepentingan masyarakat, "wajib" dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Dengan perkataan lain, terhadap bidang-bidang tersebut daerah tidak bisa melakukan pilihan (option) untuk tidak menanganinya, yaitu meliputi bidang-bidang: *pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja*. Jadi, terhadap bidang-bidang ini sepanjang itu merupakan

kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, maka Pemerintah Daerah yang bersangkutan *wajib* menanganinya (pasal 11 ayat (2) UU 22/1999).

Nampaknya, pasal 11 ayat (2) UU 22/1999 ini terasa janggal, karena di dalam lingkup kewenangan daerah otonom yang dengan tegas dinyatakan dalam pasal 11 ayat (1) UU 22/1999, justru "diwajibkan" untuk melaksanakan bidang-bidang tertentu, sehingga makna otonomi yang dicampur-adukkan dengan kata "wajib" dikawatirkan akan menimbulkan kerancuhan dalam pelaksanaannya.

7. Dampak Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Daerah terhadap Pengembangan Demokrasi Lokal di Desa

UU 22/1999 ini bertujuan pula untuk memperbaiki kedudukan dan peranan desa yang semula diatur dalam UU No. 5 tahun 1979. Idenya ingin mendudukkan kembali desa atau yang disebut dengan *nama lain* terpisah dari jenjang pemerintahan, namun diakui dalam sistem pemerintahan nasional sebagai kesatuan masyarakat yang dihormati mempunyai hak asal-usul dan otonomi asli, serta adat istiadat setempat.

Karena itu, disepakati bahwa pengaturan desa akan ditetapkan melalui Peraturan Daerah masing-masing, dengan kewajiban mengakui dan menghormati hak asal-usul desa dimaksud.

Untuk mengembalikan kewenangan desa kepada kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa, hampir dipastikan akan mengalami kesulitan karena hak dan kewenangan desa sudah campur aduk dan dialihkan kepada kewenangan pemerintah yang lebih tinggi sebagai akibat kebijakan UU 5/1979 yang menyeragamkan status desa sebagai desa seperti di Jawa sama bagi seluruh Indonesia.

Permasalahan yang mungkin timbul adalah dampak dan implementasi peran serta masyarakat dalam rangka menjalankan prinsip demokratisasi dalam pemerintahan. Artinya, pemberian kewenangan otonomi daerah yang diberikan secara luas kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota melalui asas desentralisasi menurut UU 22/1999 ini, tidak hanya merupakan pelaksanaan desentralisasi kepada birokrasi pemerintah Daerah, melainkan secara operasional menyentuh *pelaksanaan desentralisasi kepada masyarakat yang diimplementasikan melalui peranserta masyarakat dan*

pemberdayaan masyarakat. Peranserta masyarakat dalam pemerintahan tidak hanya ikut serta dalam proses perencanaan, pengambilan keputusan, dan pelaksanaan, melainkan seharusnya ikut serta sebagai pemegang saham ("*stake holders*" and "*share holders*").

Hal ini dipandang penting, karena UU 22/1999 ini tidak secara eksplisit mengatur adanya *akses desentralisasi yang langsung kepada masyarakat*. Setidak-tidaknya, yang secara eksplisit dapat dijadikan acuan dalam hubungannya dengan *akses desentralisasi* yang langsung kepada masyarakat, adalah pasal yang menegaskan kewajiban pada DPRD, antara lain: membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi; dan memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya (Pasal 22, UU 22/1999). Acuan lainnya, adalah kewajiban Kepala Daerah, antara lain; menghormati kedaulatan rakyat; dan meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat (pasal 43, UU 22/1999).

Karena itu, dalam rangka mengembangkan demokrasi dari bawah ("*grass root democracy*") konstruksi UU 22/1999 telah mengatur kedudukan Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga perwakilan rakyat desa yang berperan dan berfungsi mengayomi adat istiadat masyarakat desa; membuat peraturan desa; menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat; serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh rakyat desa secara langsung. Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota badan tersebut. Ini, adalah suatu perubahan paradigma baru dalam pengembangan demokratisasi di desa, karena itu menurut UU lama (UU 5/1979) Kepala Desa dan Lembaga Masyarakat Desa sebagai lembaga perwakilan rakyat desa disatukan sebagai pemerintah desa, di mana Kepala Desa karena jabatannya adalah Ketua Lembaga Masyarakat Desa yang justru ia harus bertanggungjawab pada lembaga tersebut. Dengan demikian, Lembaga Masyarakat Desa (LMD) tidak bisa diandalkan berfungsi sebagai penyalur aspirasi masyarakat desa, dan sebagai pengawas terhadap penyelenggaraan peme-

rintahan desa, oleh karena lembaga ini banyak terintervensi oleh kedudukan Kepala Desa sebagai penyelenggara eksekutif yang sekaligus karena jabatannya ("*ex-officio*") adalah Ketua LMD. Sebaliknya, UU 22/1999 yang merupakan titik tolak pengembangan demokrasi dari desa, memisahkan dengan tegas kedudukan Kepala Desa sebagai eksekutif desa dan Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga legislatif desa yang merupakan wahana dan sarana pelaksanaan demokrasi di desa. Dalam pada itu, Kepala Desa mempunyai tugas dan kewajiban: memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa; membina kehidupan masyarakat desa; membina perekonomian desa; memelihara ketenteraman dan ketertiban desa; mendamaikan perselisihan masyarakat di desa; dan mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, menurut UU ini tegas-tegas dinyatakan bertanggung jawab kepada rakyat desa melalui Badan Perwakilan Desa. Dengan demikian, Kepala Desa tidak lagi bertanggung jawab secara vertikal, melainkan secara horisontal bertanggung jawab kepada rakyat ("*public accountable*") melalui Badan Perwakilan Desa, karena Kepala Desa dipilih langsung oleh rakyat desanya.

Berbeda dengan pelaksanaan demokrasi di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang dalam prakteknya sulit untuk dikembangkan. Karena, meskipun UU 22/1999 telah mengantisipasi dan mendudukkan posisi Pemerintah Daerah terpisah dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta menegaskan bahwa DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi, namun sistem demokrasi perwakilan yang dianut dalam sistem pemerintahan menurut UU 22/1999 dan sistem pemilihan umum yang menganut sistem proporsional menurut UU 2/1999 dan UU 3/1999 sulit untuk mengembangkan demokrasi secara murni dan efektif.

Ketentuan UU 22/1999 memberdayakan DPRD dengan memperluas hak-hak, tugas, wewenang dan kewajibannya sedemikian rupa, sehingga lembaga ini mampu berperan dan berfungsi sungguh-sungguh sebagai lembaga perwakilan penyalur demokrasi rakyat. Kedudukan DPRD sekarang sungguh diakui sebagai lembaga yang "legitimate" karena dipilih melalui "pemilihan umum yang jurdil" pasca orde baru. Namun beberapa pengamat menyangsikan kualitas para anggota lembaga

DPRD ini yang secara profesional mampu memperhatikan dan menyalurkan aspirasi rakyat, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya. Belum lagi, adanya kekhawatiran terhadap berjangkitnya permainan "money-politics". Praktek KKN dan lain sebagainya oleh para anggota DPRD, terutama dalam proses pemilihan Kepala Daerah dan pejabat-pejabat daerah lainnya yang sekarang sedang merebak di daerah. Kendala atau dampak yang mungkin terjadi, adalah bagaimana dan kepada siapa DPRD dan para anggotanya bertanggungjawab dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya. Hal tersebut perlu dipersoalkan, karena UU 22/1999 tidak mengatur tentang pertanggungjawaban DPRD. Berbeda dengan UU 5/1974 yang menegaskan bahwa "apabila DPRD melalaikan atau karena sesuatu hal tidak dapat menjalankan tugas dan kewajibannya sehingga dapat merugikan Daerah atau Negara, setelah mendengar pertimbangan Gubernur Kepala Daerah, Menteri Dalam Negeri menentukan cara bagaimana hak, wewenang dan kewajiban DPRD itu dijalankan" (Pasal 35, UU 5/1974). Pencantuman ketentuan ini mudah dimengerti karena sistem pe-

merintahan yang lebih sentralistik, dan dominasi posisi Kepala Wilayah terhadap kedudukan DPRD.

Dalam UU 22/1999, sulit untuk mencantumkan ketentuan tersebut, karena dominasi kedudukan DPRD terhadap Kepala Daerah, meskipun DPRD merupakan mitra sejajar dengan Kepala Daerah. Dengan demikian, dalam UU 22/1999 tidak ada ketentuan yang mengatur tentang mekanisme kontrol terhadap lembaga legislatif daerah, sehingga akibatnya tidak ada tindak lanjut apabila DPRD tidak dapat menjalankan fungsinya atau melalaikan kewajibannya yang dapat merugikan rakyat daerah atau negara. Yang menjalankan peran tersebut selama ini lebih banyak diperankan oleh "Lembaga Swadaya Masyarakat" ("*LSM*","*NGO*"), baik yang mengontrol lembaga perwakilan rakyat maupun lembaga eksekutif daerah.

Oleh karena itu, perlu ada pemikiran untuk dimungkinkan terbentuknya forum "*Community coalitions*" yang dapat memberikan akses langsung (*community input*), baik kepada pemerintah daerah maupun kepada badan legislatif daerah (DPRD) sesuai dengan aspirasi rakyat yang berkembang dalam masyarakat, sehingga dengan

demikian pemerintah daerah (Kepala Daerah) dan DPRD dapat mengatur dan mengurus pemerintahan daerahnya, benar-benar sesuai dengan kepentingan masyarakat dan berdasarkan aspirasi rakyat, serta tindakannya dapat dipertanggungjawabkan kepada publik (*public accountable*). Hal ini, sejalan dengan tujuan kebijaksanaan desentralisasi yang memberikan keleluasaan otonomi kepada daerah untuk dapat terwujudnya pemerintahan daerah yang akuntabel ("*Good Governance*" atau "Behoorlijk Bestuur" dengan memiliki karakteristik keterbukaan (transparan), kejujuran (*intelectual honesty*), tidak mengela tanggungj jawab (*passing the buck*), memperlakukan supremasi hukum dan tindakan hukum yang sama (*equal law enforcement*), memiliki birokrasi yang profesional dan netral, serta otoritas yang desentralistik.

Karena itu, kebijakan otonomi daerah yang lebih menekankan kepada terwujudnya peran serta masyarakat dan pemberdayaan masyarakat ("*empowering people*") akan lebih relevan, sehingga apabila masyarakat sudah berdaya ("*empowered*"), maka masyarakat akan lebih mampu memilih dan menetapkan wakil-wakil rakyat yang akan

sungguh-sungguh membela kepentingan rakyat yang diwakilinya.

Inilah sesungguhnya inti otonomi dan demokrasi, seperti dinyatakan oleh Moh. Hatta (1957):

> **"..... Memberikan otonomi daerah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya auto-aktiviteit. Auto-aktiviteit artinya bertindak sendiri, melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya auto-aktiviteit tercapailah apa yang dimaksud demokrasi, y.i. pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat, untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri ..."[5]**

Prospek demokrasi mulai dari desa dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah lebih signifikan untuk dikembangkan dibandingkan dengan pelaksanaan demokrasi di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Untuk mengembangkan demokrasi lokal melalui asas desentralisasi dan penyelenggaraan otonomi daerah di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota perlu penyesuaian Undang-undang tentang pemerintahan daerah yang ada, Undang-undang Kepartaian dan Undang-undang Pemilihan Umum yang memungkinkan para anggota DPRD, Kepala Daerah serta jabatan-jabatan

politik lainnya dipilih langsung oleh rakyat dan bertanggungjawab kepada rakyat. □

Catatan Kaki:

[1]Rust, Boney, W, *The Pattern Of Government*, Pitman Paperbooks, London, 1968, hlm. 273

[2]Bryant, Carolie and Louise G. White, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, Judul asli: *Managing Development in the Third World*, Terjemahan Rusyant L. Simatupang, Jakarta: LP3ES, 1987, hlm. 215

[3]Buckelman, W., *The Role Of Decentralization for Development*, The International Union of Local Authority (IULA) Doc. 1984, dalam Syafrudin, A., *Pendayagunaan Otonomi Daerah Yang Bertitik Berat pada Daerah Tingkat II dan Implikasinya pada Manajemen Pembangunan*,1992. Hlm. 1.

[4]A.F. Leemans, John Halligan and Chris Aulich, dalam Benyamin Hoessein, *Format Pemerintahan Daerah Dalam Era Reformasi.*, Makalah Seminar Pemerintahan Daerah, Program Magister Administrasi Publik Pasca Sarjana UNKRIS, Jakarta: 5-12-1998, hlm. 3-4.

[5]Hatta, Moh., "Autonomie dan Auto-aktiviteit", Indonesia Raya, 1957, dalam Benyamin Hoessein, "Gagasan Pendayagunaan Aparatur Negara dalam Pelita VII: Aspek Kelembagaan", Jakarta: LAN, 1996, hlm. 4.

Pembaharuan Struktur Sosial Desa sebagai Syarat Kamajuan Desa: Kecamatan sebagai Pusat Pertumbuhan Ekonomi Daerah

Gunawan Sumodiningrat

I. Pendahuluan

Strategi pembangunan ekonomi Indonesia adalah untuk menghadapi tantangan kesenjangan, yaitu kesenjangan antarwilayah, kesenjangan antar sektor kegiatan ekonomi, dan kesenjangan antarmanusia pembangunan. Strategi pembangunan nasional tertuang dalam

Trilogi Pembangunan. Strategi tersebut diterapkan melalui kebijaksanaan pembangunan lintas daerah, lintassektor, dan antara daerah dan sektor.

Trilogi Pembangunan dengan prioritas pemangunan senantiasa disempurnakan sesuai kebutuhan dan kesiapan masyarakat. Dalam Pelita I sebagai awal pembangunan, stabilitas ekonomi menjadi prioritas utama dengan memperhatikan aspirasi dan kesiapan masyarakat, maka prioritas pembangunan berangsur dialihkan menjadi pertumbuhan dan akhirnya pada aspek pemerataan. Dalam prioritas pemerataan pembangunan, kebijaksanaan pembangunan makin diarahkan pada peranserta aktif masyarakat sebagai penggerak penyelenggaraan otonomi daerah. Otonomi bukan dipahami sebagai tujuan, tapi harus dipahami sebagai sarana mewujudkan pembangunan yang demokratis, yaitu pembangunan yang dilakukan dari, oleh, dan untuk rakyat untuk menghasilkan kesejahteraan rakyat yang lestari.[1]

Penanggulangan masalah kesenjangan dan pemerataan pembangunan telah dilakukan melalui berbagai arah kebijakan pembangunan yaitu kebijaksanaan pembangunan sektoral melalui bantuan pem-

bangunan sektoral (DIP), pembangunan regional melalui bantuan pembangunan daerah (DADPD; dulu: SPABP-Inpres), dan pembangunan khusus. Kebijaksanaan pembangunan khusus yang disebutkan di sini adalah kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat, yang antara lain diwujudkan melalui pemberdayaan kecamatan. Pemberdayaan kecamatan adalah upaya penguatan kelembagaan kecamatan dalam pembangunan, yaitu menggerakkan peranserta aktif masyarakat di perdesaan yang dikoordinasi kecamatan melalui forum koordinasi pembangunan dalam kerangka administrasi pembangunan. Sebagai suatu langkah pemberdayaan kecamatan maka bantuan dana pengembangan kecamatan perlu dimantapkan untuk dapat menjadi program yang secara efektif mewujudkan masyarakat yang maju, mandiri, dan sejahtera dalam suasana keadilan berdasarkan iman dan taqwa.

Dengan mengingat bahwa kelembagaan pemerintahan dan kelembagaan masyarakat di tingkat perdesaan belum tertata secara optimal, maka pilihan kebijaksanaan yang perlu dikembangkan adalah pemberdayaan kelembagaan pemangunan di tingkat kecamatan, mencakup pember-

dayaan masyarakat dan pemberdayaan aparat. Proses pemberdayaan kecamatan perlu dilaksanakan secara menyeluruh dan terpadu, baik menyangkut aspek sumber daya manusia, kelembagaan, sarana da prsarana, pengembangan ekonomi masyarakat, serta pengembangan potensi sumberdaya alam di wilayah kecamatan. Pengembangan potensi sumberdaya alam di wilayah kecamatan perlu ditepatkan pada alur strategi pengembangan sistem agribisnis. Potensi pengembangan sistem agribisnis sejalan dengan arah prioritas pembangunan pada pemanfaatan potensi sumberdaya manusia dan sumberdaya alam (*people centered and resorce based industries*), maka program-program pokok pemberdayaan masyarakat diharapkan dapat menggerakkan peningkatan pendapatan yang lestari dan menjadi pusat pertumbuhan ekonomi lokal.

II. Strategi dan Kebijaksanaan Pemberdayaan

A. Masalah dan Pendekatan

Permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat perdesaan dalam kesatuan wilayah di suatu kecamatan sebagian besar

diakibatkan oleh kesenjangan terhadap akses modal, prasarana, informasi-pengetahuan-teknologi-ketrampilan, ditambah oleh kemampuan sumberdaya manusia serta perekonomian di sektor perdesaan yang tidak kompetitif menunjang pendapatan masyarakat, serta masalah akumulasi modal.

Selain itu kelembagaan pembangunan yang ada di wilayah perdesaan secara umum belum dioptimalkan untuk menyalurkan dan mengakomodasikan kepentingan, kebutuhan, dan pelayanan masyarakat dalam rangka meningkatkan produktivitas yang mampu memberi nilai tambah usaha.

Di lain pihak kelembagaan aparat di tingkat kecamatan dan desa terlalu terbebani pelaksanaan program dari pemerintahan di tingkat atasnya (pemerintah pusat, pemerintah dati I, dan pemerintah dati II). sehingga tidak dapat memfokuskan pada pelayanan pengembangan peranserta masyarakat dalam proses perwujudan masyarakat yang maju dan mandiri. Berdasarkan latar belakang tersebut secara konkrit diwujudkan melalui: pertama, mengoptimalkan pengembangan masyarakat desa melalui pendekatan pember-

dayaan masyarakat desa untuk dapat meraih kesempatan peluang usaha melalui penyediaan kapital, prasarana, sumberdaya manusia, informasi/teknologi, dan kelembagaan. Kedua, menciptakan keterkaitan usaha ekonomi yang dapat dikembangkan di perdesaan dengan sektor ekonomi lainnya pada skala lokal, regional, dan nasional secara berkelanjutan. Ketiga, mengembangkan peluang usaha yang menguntungkan di sektor pertanian maupun non pertanian yang didukung oleh pelayanan prasarana dan sarana pemasaran yang memadai. Keempat, mendasarkan pada partisipasi masyarakat, kemitraan dunia usaha, pengelolaan pembangunan yang berkelanjutan, dan transparansi. Kelima, mengembangkan proses penyaluran bantuan program langsung ke masyarakat, disertai dengan pembiayaan yang tersendiri untuk aparat agar masyarakat berkemampuan untuk menyelesaikan masalahnya secara cepat, sesuai kebutuhan, dan sesuai kemampuannya, dan selanjutnya merasa menjadi miliknya.

B. Pokok-pokok Strategi Pemberdayaan Masyarakat

Berkaitan dengan pemahaman program pemberdayaan masyarakat, perlu disegarkan kembali tiga hakekat dari program penanggulangan kemiskinan melalui program Inpres Desa Tertinggal, yaitu: *Pertama*, sebagai strategi untuk pemicu dan pemacu gerakan nasional dan penanggulangan kemiskinan, yang memerlukan kepedulian dan peranserta segenap unsur pemerintah dan masyarakat dalam bentuk kemitraan usaha yang berwawasan kebangsaan. *Kedua*, sebagai strategi penajaman program pembangunan nsional yang diarahkan kepada penduduk miskin di desa tertinggal, sesuai kegiatan sosial ekonomi yang dapat meningkatkan kesejahteraannya. *Ketiga*, sebagai strategi untuk membuka isolasi kehidupan masyarakat, memecahkan keterbelakangan, dan meningkatkan kapasitas masyarakat untuk melakukan proses perubahan struktur masyarakat yang maju, mandiri, dan sejahtera.

Sasaran kebijaksanaan dan program pemberdayaan masyarakat adalah pemberdayaan ekonomi masyarakat dan khususnya masyarakat berpendapatan rendah terutama yang tinggal di perdesaan, meng-

ingat sebagian besar penduduk miskin berada di daerah perdesaan, dan kesejangan antar sektor ditunjukkan makin melemahnya kontribusi dan produktivitas sektor pertanian dalam GDP mupun daya serap tenaga kerja di sektor pertanian itu sendiri.

Dengan demikian sasaran pokok kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat adalah: (1) meningkatnya pendapatan masyarakat di tingkat bawah dan menurunnya jumlah penduduk yang terdapat di bawah garis kemiskinan; (2) berkembangnya kapasitas masyarakat untuk meningkatkan kegiatan sosial ekonomi produktif masyarakat di daerah perdesaan; dan (3) berkembangnya kemampuan masyarakat dan meningkatnya kapasitas kelembagaan masyarakat, baik aparat maupun warga.

Tujuan pembangunan perdesaan tertinggal adalah mengembangkan kapasitas masyarakat untuk meningkatkan kualitas kehidupannya yang makin maju, mandiri, sejahtera dan berkeadilan (di dalam lingkungan permukiman perdesaan yang sehat, aman, nyaman) sebagai perwujudan desa bersuasana kota (bangga suka desa).

C. Kebijaksanaan Pemberdayaan Masyarakat

Kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat merupakan bagian integral dari proses pembangunan nasional yang mempunyai arah pembangunan jelas yaitu: pemberdayaan dan pemihakan, pemantapan otonomi, desentralisasi, dan pendelegasian wewenang, serta modernisasi dan perubahan struktur sosial ekonomi. Arah tersebut kemudian ditindaklanjuti melalui strategi penanggulangan kemiskinan.

Strategi pemberdayaan masyarakat membutuhkan langkah nyata agar berhasil memenuhi sasaran dan tujuannya. Kebijaksanaan dan program pemberdayaan masyarakat perlu dimantapkan dan dilanjutkan, untuk itu pelaksanaan kegiatannya perlu ditempatkan pada arah yang benar yaitu ditujukan pada peningkatan kapasitas masyarakat (*capacity building*) yang berintikan pada pemberian akses dan peningkatan ekonomi rakyat melalui pengembangan ekonomi, sumberdaya manusia, prasarana/sarana dan teknologi, kelembagaan pembangunan, dan sistem informasi. Upaya tersebut meliputi:

Pertama, pengembangan ekonomi melalui kebijaksanaan pajak dan subsidi

sebagai modal usaha (*capital investment*), yaitu pemberdayaan kegiatan ekonomi masyarakat di wilayah kecamatan yang meliputi antar desa, dengan mengembangkan mekanisme penyaluran dana bantuan dan kredit lunak langsung kepada masyarakat untuk pengembangan kegiatan sosial ekonomi produktif unggulan yang dapat menjamin adanya surplus untuk tabungan dan akumulasi modal oleh masyarakat.

Kedua, sumberdaya manusia (*human resource*), yaitu memperkuat kapasitas sumberdaya manusia di perdesaan, untuk dapat meningkatkan kemampuan manajemen dan organisasi bagi aparat pemerintahan dan warga masyarakat dalam proses pembangunan guna meningkatkan produktivitas dan daya saing di tingkat desa melalui bantuan pelatihan, penyuluhan, dan pendampingan.

Ketiga, prasarana/sarana (*infrastructure*) dan teknologi (*technology*), yaitu mengembangkan prasarana dan ssarana perdesaan serta jaringan pemasaran, sehingga masyarakat perdesaan dapat denga mudah mendapatkan input produksi dan menjual produk ke pasar lokal, regional dan nasional melalui kemitraan dengan dunia usaha dan penyedia jasa pendukung lainnya.

Keempat, pengembangan kelembagaan pembangunan masyarakat dan aparat (*capacity building* dan *institution building-institutional strengthenen*), yaitu upaya meningkatkan kemampuan kelembagaan masyarakat dan aparat di tingkat kecamatan dan desa, agar proses alih informasi/teknologi, penyaluran dana/investasi, proses produksi/pemasaran, pengelolaan pembangunan terlembaga dengan baik sesuai kondisi lokal yang dapat menunjang pencapaian sasaran.

Kelima, pengembangan sistem informasi (*information system*), yaitu meningkatkan kemampuan pemantauan, pengendalian, dan pelaporan pelaksanaan berbasis sistem informasi manajemen dan sistem informasi geografis, agar dapat diketahui perkembangan pelaksanaan secara tepat arah, tepat sasaran, dan tepat tujuan. Dengan demikian dapat dilakukan pelurusan apabila pelaksanaan berjalan tidak semestinya, dilakukan penyempurnaan apabila masih perlu dikembangkan, dan berkesinambungan apabila pelaksanaan telah berhasil baik.

III. Program Pengembangan Kecamatan dan Pemberdayaan Masyarakat

Program pengembangan kecamatan (PPK) bersifat pembangunan ekonomi yang menekankan pada pentingnya mekanisme perguliran dana bantuan langsung (*revolving block grant*) melalui lembaga keuangan milik masyarakat yang disebut unit pengelola keuangan (UPK). Penggunaan dana bantuan melalui PPK ini dibatasi oleh persyaratan ketat. Dana bantuan yang dimanfaatkan langsung oleh masyarakat hanya boleh dipergunakan untuk membiayai investasi sosial dan ekonomi produktif.

Program pengembangan kecamatan merupakan model pembangunan kelembagaan masyarakat yang berkelanjutan yang menerapkan prinsip pembangunan yang partisipatif. Model pembangunan yang partisipatif mengutamakan pembangunan yang dilakukan dan dikelola langsung oleh masyarakat lokal khususnya di perdesaan dalam wadah yang dikoordinasikan oleh lembaga lokal di tingkat kecamatan dalam wadah musyawarah pembangunan di tingkat kecamatan.[2] Melalui PPK, bantuan langsung berupa hibah bergulir diberikan kepada desa dikoordinasikan oleh kecamatan. Setiap keca-

matan mengkoordinasi 5 desa dengan kriteria tertentu. Setiap kecamatan menerima 3 kali dengan nilai antara Rp 500 juta hingga Rp 750 juta setiap tahun. Bantuan langsung kepada desa yang dikoordinasi kecamatan ini dapat digunakan untuk membiayai investasi sosial berupa pembangunan prasarana umum (*public utilities infrastructure*), investasi ekonomi yang menghasilkan dana bergulir, dan kegiatan peningkatan kemampuan masyarakat. Dalam tahun anggaran 1998/99 telah diprogramkan sebanyak 1.500 kecamatan meliputi 7.500 desa.[3]

Untuk mengoptimalkan pengelolaan dana bantuan perlu dibentuk unit pengelola keuangan (UPK) di tingkat desa dan kecamatan. Pengelolaannya dilakukan sendiri oleh anggota masyarakat. UPK berperan sebagai lembaga keuangan yang dapat menampung dan mengelola berbagai bantuan, dan dana berputar di masyarakat.

Potensi unggulan wilayah dan keahlian masyarakat lokal dalam pengeloaan sumberdaya termasuk sumberdaya modal dalam suatu sistem kelembagaan keuangan, masyarakat perdesaan melalui UPK merupakan tolok ukur keberhasilan masyarakat lokal dalam kegiatan ekonomi produktif

mereka. Keberhasilan UPK dalam sistem kelembagaan keuangan masyarakat perdesaan dapat dilihat dari peningkatan pemupukan modal melalui akumulasi nilai tabungan dan perguliran dana kepada pokmas berikutnya yang belum menikmati akses ke sumberdaya modal. Nilai pemupukan modal yang semakin meningkat merupakan indikasi bahwa dana bantuan langsung masyarakat bermanfaat sebagai dana stimulan untuk menciptakan pendapatan sendiri secara lestari (*income generatiang*) dan mening-katkan daya beli (*purchasing power*) melalui kegiatan ekonomi lokai mulai dari proses hulu hilir atau mulai dari proses produksi sampai distribusi dan pemasarannya.

UPK dapat berkembang menjadi lembaga keuangan alternatif milik masyarakat yang tumbuh dari masyarakat sendiri.[4] Lembaga keuangan masyarakat (LKM) ini merupakan embrio lembaga keuangan yang mengikuti prinsip-prinsip perbankan dan di dalam penyelenggaraannya menerapkan prinsip kebersamaan (kooperatif). Dalam perkembangan selanjutnya LKM dapat berbadan hukum koperasi (mengikuti UU Koperasi) atau berbadan hukum bank (mengikuti UU Perbankan). Dalam

jangka selanjutnya seluruh kecamatan diprogramkan untuk menerapkan mekanisme ini dan menerima bantuan PPK.[5]

IV. UPK: Menggerakkan Pertumbuhan Ekonomi Lokal

Untuk memperkuat kemampuan lembaga kecamatan sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi lokal maka secara praktis perlu dikembangkan unit pengelola keuangan (UPK) sebagai suatu lembaga keuangan milik masyarakat (LKM).[6] LKM adalah suatu forum musyawarah untuk menghidupkan kegiatan sosial ekonomi masyarakat, yaitu melalui penyelenggaraan perencanaan pembangunan yang terarah, terkoordinasi, dan bertumpu pada pembangunan masyarakat dalam wadah Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) di kecamatan. Melalui UPK diharapkan dapat memperkuat kemampuan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, pembiayaan, pemeliharaan, dan pengembangan berbagai masukan (*input*) maupun keluaran (*output*) dari program-program pembangunan yang menjangkau masyarakat. Penguatan tersebut meliputi kelembagaan, sumberdaya manusia (baik aparat maupun masyarakat), sarana dan prasarana, serta

kegiatan usaha ekonomi produktif masyarakat.

Siklus kegiatan ekonomi dalam aspek mikro yang berkembang di desa dan kecamatan diharapkan berlangsung bersinambung, terintegrasi, dan saling berkait dengan aspek makro di tingkat yang lebih tinggi. Keterkaitan dalam siklus ekonomi mikro dan makro pada akhirnya diharapkan tercipta keterpaduan kegiatan ekonomi secara keseluruhan melalui proses pembangunan alir bawah-atas (*bottom-up*) dan alir atas-bawah (*top-down*). Kesimpulannya, akan terjadi keterpaduan dan saling keterkaitan kegiatan ekonomi mulai tingkat pusat, propinsi, kabupaten/kotamadya, kecamatan, desa dan tingkat individu.

Pemantapan peran dan fungsi UPK dalam perkembangan berikutnya perlu diarahkan sebagai wahana pengelolaan dana pembangunan yang masuk ke kecamatan untuk selanjutnya dimanfaatkan sebagai dana stimulan pembangunan di pedesaan. Konsep demikian mempunyai karakteristik yang sejalan dengan UU 22/99 dan UU 25/99.

Beberapa karakteristik yang menonjol dalam pemantapan peran UPK adalah: pertama, pengembangan UPK mempunyai

sifat *sustainable fund activities*, yang berarti mekanisme kegiatan hanya menitikberatkan kepada fasilitasi kegiatan kelompok swadaya masyarakat lokal di desa sehingga dana yang dibutuhkan bersifat start up dan diharapkan dapat dilanjutkan dengan tahapan menuju kemandirian dana kegiatan yang dibutuhkan (dana bergulir). Kedua, kegiatan UPK bersifat menggali kemampuan masyarakat setempat di dalam mengoptimalkan baik keahlian maupun tenaga yang dapat digunakan untuk kegiatan usaha produktif saetempat (*local resources base for job creation to generate local income*). Ketiga, kegiatan UPK diarahkan pada peningkatan kemampuan manajemen pengelolaan keuangan usaha produktif masyarakat sehingga menjadi jembatan antara kelompok masyarakat dan dunia perbankan (*intermediary banking institution*) serta mendukung misi perbankan sebagai perpanjangan tangan otoritas moneter di daerah dan agent of development (*microfinance activities and not microcredit scheme*). Keempat, kegiatan UPK diharapkan dapat menemukan pelaku pasar antara permintaan dan penawaran secara terbuka dan terarah sehingga menunjang arus informasi pasar yang dapat diperoleh

masyarakat setempat secara mudah dan langsung (*direct access to local market information*). Kelima, kegiatan UPK diharapkan dapat meningkatkan kemampuan masyarakat setempat khususnya di tingkat perdesaan untuk memiliki jiwa berusaha melalui usaha produktif dan meningkatkan pendapatan masyarakat setempat (*enhance capacity of small to medium scale entrepreneurship within local community*). Keenam, kegiatan UPK diarahkan untuk dapat digunakan sebagai suatu alternatif sumber pendapatan asli daerah dan menunjang pelaksanaan otonomi daerah (*increasing local government revenues towards sustainable income*). Dan ketujuh, kegiatan UPK diarahkan dapat menjadi perantara mekanisme kegiatan sosial-ekonomi masyarakat setempat. Sebagai perantara UPK berperan sebagai koordinator pelaksanaan program pembangunan sektoral, regional, maupun lintassektor dan lintasdaerah, dan mampu mewujudkan keterkaitan pembangunan pedesaan-perkotaan (*rural-urban lingkages development*) sebagi suatu upaya peningkatan kemampuan masyarakat dan aparat (*capacity building and institution building*) baik kelembagaannya (*institutional strengthenen*) maupun sumberdaya manusianya (*human*

resource development). Keterkaitan pembangunan antar kawasan perdesaan-perkotaan diwujudkan melalui pengembangan sistem agribisnis. Melalui kegiatan UPK maka keterkaitan pembangunan yang tertuang dalam sistem agribisnis dapat diselenggarakan secara berkelanjutan (*increasing sustainable activities within agribusiness system*).

V. Pengembangan Agrobisnis sebagai Penggerak Ekonomi Kawan

Istilah agribisnis yang terungkap selama ini memberikan kesan bahwa agribisnis adalah suatu cara pertanian tertentu dengan jati diri yang berbeda dari pertanian tradisional.[7] Agribisnis adalah pertanian yang organisasi dan manajemennya secara rasional dirancang untuk mendapatkan nilai tambah komersial yang maksimal dengan menghasilkan barang dan jasa sesuai dengan permintaan pasar. Sebab itu dalam agribsinis proses transformasi material yang terjadi tidak terbatas pada budidaya biologik dan biota (tanaman, ternak, ikan) tapi juga proses usaha tani, pasca panen, pengolahan dan niaga yang secara struktural diperlukan untuk memperkuat posisi adu tawar petani dalam interaksi dengan mitra transaksi pasar.

Pelaksanaan pembangunan berdasarkan sistem agribisnis perlu digerakkan oleh masyarakat sendiri (swadaya masyarakat) maupun oleh stimulan dari pemerintah dalam bentuk berbagai bantuan program pembangunan berdimensi pemberdayaan masyarakat dengan UPK sebagai sentra kegiatan pengelolaan dana pembangunan yang diinvestasikan ke dalam kegiatan sosial ekonomi produktif milik masyarakat.

Pengembangan agroindustri perlu dipahami sebagai kerangka dasar pembangunan pertanian. Pelbagai pemikiran tentang agroindustri menyimpulkan bahwa agroindustri merupakan industri yang mempunyai kaitan erat dengan bentuk sumber input maupun output yang digunakan di bidang pertanian dalam arti luas (*agriculture*). Pengembangan agroindustri sebagai suatu pendekatan dalam pembangunan pertanian perlu mengupayakan keterkaitan antar sektor dalam pembangunan ekonoi yang berada dalam lingkaran sistem agribisnis.[8]

VI. Penutup

Penguatan kecamatan merupakan salah satu jawaban untuk menerapkan ketiga arah baru pembangunan daerah: pemihakan

dan pemberdayan masyarakat, pemantauan otonomi daerah dan perubahan struktur di tengah-tengah masyarakat lokal. Penguatan kecamatan melalui pengelolaan bantuan dana kecamatan harus dipandang sebagai strategi pembangunan daerah di tingkat pemerintahan kecamatan yang bertumpu pada pemihakan dan pemberdayaan yang mengandung makna sebagai suatu proses transformasi dalam hubungan sosial, ekonomi, budaya dan politik masyarakat di daerah. Dalam kerangka perubahan struktur itu, bantuan yang masuk ke masyarakat di perdesaan perlu dikelola secara integratif dalam koordinasi kecamatan. Bantuan tersebut harus dipandang sebagai stimulan untuk memacu percepatan kegiatan sosial ekonomi produktif, sehingga mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah.

Simpul utama pemberdayaan masyarakat adalah adanya *revolving mechanism* pada tingkat paling bawah. Lembaga pengelola dana (*revolving fund institution*) merupakan wadah melestarikan program pembangunan dalam proses perubahan struktur. Sejalan dengan itu, dalam rangka mendukung pemantapan otonomi daerah, penyempurnaan dalam proses pengelolaan

bantuan pembangunan bagi daerah perlu dilakukan mulai dari tahap perencanaan, penyaluran, pencairan, pelestarian sampai dengan pelaporan. Mekanisme pengelolaan dana kecamatan diharapkan menjadi lembaga (forum) yang mewujudkan integrasi sistem moneter dari kelompok swadaya masyarakat (pokmas) yang dipayungi lembaga swadaya masyarakat lokal (antara lain LKMD) di tingkat desa, di mana bantuan dana kecamatan sebagai satu unit dari UPK kecamatan membina pengelolaan dana di tingkat desa dalam forum UPK pedesaan.

Sejalan dengan itu, melalui keterkaitan lintas sektor, lintas sumber pembiayaan, dan lintas program pembangunan yang dibahas ke kecamatan dapat berperan sebagai motor penggerak strategi pemberdayaan kecamatan. Dengan penataan dan penyempurnaan kecamatan secara komprehensif baik kelembagaan, sumber daya aparat, sarana dan prasarana maupun pengembangan ekonomi wilayah sekita kecamatan, diharapkan fungsi pelayanan pemerintah dapat semakin modern, efektif dan efisien. □

Catatan Kaki:

[1]Pembangunan yang demokratis dapat dipahami sebagai bekerjanya mekanisme pasar *(market mechanism)* atau pembangunan yang diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan partisipatif *(participative development)*. Baca Gunawan Sumodiningrat, Pembangunan Yang Demokratis, makalah disampaikan pada acara Tahun Emas UGM, Jakarta, 16 Maret 1999.

[2]Untuk mewujudkan musyawarah pembangunan dari-oleh-untuk masyarakat yang menampung kebutuhan mayarakat desa yang lebih nyata dalam forum LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa). Seyogyanya disempurnakan namanya menjadi LSMD (Lembaga Swadaya Masyarakat Desa). Koordinasi musyawarah di tingkat kecamatan dalam forum UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan), yang diutamakan adalah pemberdayaan *(empowerment)* mencakup pemberdayaan masyarakat *(capacity building)*, pemberdayaan kelembagaan *(institution building)*, termasuk pemberdayaan aparat melalui musyawarah yang menghasilkan mufakat dalam bentuk pedoman pembangunan terencana dan dilaksanakan bersama.

[3]Dalam pengembangan selanjutnya mekanisme PPK diterapkan di daerah perkotaan dengan nama Program Penanggulangan KemiskinanPerkotaan (P2KP). Pelaksanaan disesuaikan dengan masalah setempat sesuai aspirasi rakyat lokal.

[4]LKM juga sering diartikan sebagai lembaga dana dan kredit perdesaan (LDKP). Penjelasan mengenai LDKP dapat diikuti dalam Gunawan Sumodiningrat, Pemberdayaan Masyarakat dengan Lembaga Dana dan Kredit Perdesaan (LDKP), cetakan I, PANASIA Research & Communication Services, 1996.

[5]Pidato Pengarahan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas pada Acara Pertemuan Konsultan P3DT dan PPK, di Jakarta, 27 Agustus 1998.

[6]Pada awalnya UPK merupakan lembaga dana pembiayaan kegiatan ekonomi rakyat yang secara sadar digerakkan, dikelola, dan dilestarikan sendiri oleh masyarakat lokal tanpa ada campur tangan birokrasi. Birokrasi sebatas memberikan iklim yang kondusif bagi perkembangan UPK melalui perangkat kebijaksanaan dan peraturan yang melindungi dan memberi kebebasan berusaha bagi masyarakat lokal. Jajaran birokrasi lokal (antara lain yang terutama adalah unsur pemerintah desa dan kecamatan) perlu menyediakan ruang gerak bagi masyarakat untuk mengendalikan *(driving space)* UPK mereka, serta memandirikan UPK mereka sebagai lembaga keuangan masyarakat (LKM) yang bercirikan: didirikan/dikehendaki dan dimiliki sendiri oleh masyarakat, dikelola sendiri oleh masyarakat termasuk menetapkan sendiri sistem yang berlaku dalam LKM tersebut sesuai dengan aspirasi dan musyawarah-mufakat diantara anggota masyarakat, bersifat informal (tidak terikat pada peraturan legal-formal tertentu), dan dapat dimanfaatkan oleh semua pihak serta menguntungkan semua pihak. Pada tahap selanjutnya UPK dapat berkembang menjadi lembaga lembaga perantara *(intermediary institution)* yang menjadi jembatan antara pihak masyarakat (dalam wadah pokmas) dengan pihak lembaga bank. Dalam taraf awal status lembaga ini tetap perlu dipertahankan sebagai lembaga keuangan bukan bank dan dari segi legalitas tetap lembaga informal dan tetap milik masyarakat (dimiliki bersama oleh masyarakat). Dalam menjalankan peran sesuai dengan kapasitas dan status seperti ini maka diharapkanUPK mampu men-

jalankan administrasi keuangan yang baik sehingga dapat menyediakan informasi akurat, lengkap, dan terbaru tentang kondisi keuangan suatu komunitas lokal dalam satu wilayah desa atau kecamatan. Sehingga pada gilirannya dapat dipantau perkembangan kondisi keuangan dan ekonomi lokal pada suatu wilayah dan kawasan tertentu.

[7]Istilah agribisnis telah dikenal di dunia Barat sekitar tahun 1950-an. Namun di Indonesia baru dikenal pada awal tahun 1980-an. Agribisnis diartikan sebagai ...*the sum total of all operations involved in the manufacture and distribution off-farm supplies, production on the farm, and storage, processing and distribution of farm commodities and items made for them* .... Lihat J.D. Drillon Jr., Introduction to Agribusiness Management, Agribusiness Management Resource materials (Vol. 1), Asian Productivity Management, Tokyo, 1971. Dalam konsep ekonomi pembangunan, agribisnis mencakup empat sub yaitu: pertama, sub agribisnis hulu *(up-stream agribusiness)*; kedua, sub agribisnis usaha tani *(onfarm agribusiness)* atau pertanian primer. Sub ini di Indonesia disebut pertanian; ketiga, sub agribisnis hilir *(down-stream agribusiness)*; keempat, sub jasa penunjang yakni kegiatan yang menyediakan jasa bagi ketiga sub agribisnis di atas. Termasuk ke dalam sub ini, antara lain industri keuangan *(Bank dan Non-Bank)*, infrastruktur (jalan, pelabuhan, irigasi, transportasi, dan lain-lain), penelitian dan pengembangan, pendidikan dan konsultasi, kebijaksanaan pemerintah baik di level makro (suku bunga, nilai tukar, perdagangan luar negeri, alokasi anggaran, dan lain-lain), level regional (tata ruang), maupun level makro (kebijaksanaan harga, subsidi, perpajakan, dan lain-lain). Dengan ruang lingkup agribisnis di atas, jelaslah bahwa agribisnis tidak hanya pertanian yang dikenal selama

ini tetapi mencakup seluruh kegiatan ekonomi pemanfaatan dan pendayagunaan sumberdaya hayati. Karena itu, agribisnis merupakan suatu maupun mega sektor baik di Indonesia secara internasional *(agribusiness the biggest business in the world)*. Sebagaimana diungkapkan oleh Bungaran Saragih, Agribisnis, Paradigma Baru Pembangunan Ekonomi Berbasis Pertanian, Yayasan Mulia Persada Indonesia-Pusat Studi Pembangunan Lemlit IPB, Bogor, Juli, 1998.

[8]Lihat Prof. Dr. Ir. Tri Sutanto, Agroindustri Kecil: Butuh Teknologi, *OBSESI*, Edisi 3, Tahun II, September 1996.

Bagian 2

Otonomi sebagai Jalan demokrasi di Desa

BAGIAN 2

OTONOMI SEBAGAI JALAN DEMOKRASI DI DESA

Pergeseran Negara dan Masyarakat dalam 'Desa'

Pratikno

Pengantar

Istilah desa[1] selalu diasosiasikan dengan dengan dua gambaran utama.[2] *Pertama*, desa secara sosiologis dilihat sebagai komunitas dalam kesatuan geografis tertentu yang antarmereka saling mengenal dengan baik dengan corak kehidupan yang relatif homogen dan banyak bergantung secara langsung pada alam. Oleh karena itu, desa diasosiasikan sebagai masyarakat yang hidup seca-

ra sederhana pada sektor agraris, mempunyai ikatan sosial, adat dan tradisi yang kuat, bersahaja, serta tingkat pendidikan yang dapat dikatakan rendah. *Kedua*, desa sering diidentikkan dengan organisasi kekuasaan. Melalui kaca mata ini, desa dipahami sebagai organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan yang secara politis mempunyai wewenang tertentu dalam struktur pemerintahan negara.

Dengan gambaran tersebut, apakah relevansi desa dalam memahami Indonesia? Berdasar pada fenomena bahwa sekitar 70% masyarakat Indonesia hidup di sektor agraris, sangat tergantung secara langsung pada alam, dengan sistem komunalitas yang kuat, banyak yang menganggap bahwa Indonesia yang sebenarnya adalah desa. Desalah mayoritas Indonesia, baik dalam artian geografis, kebudayaan maupun ekonomi. Oleh karena itu, kalau ingin memahami Indonesia, kita harus memahami desa.

Namun, pendapat ini ditolak oleh sebagian yang lainnya. Walaupun desa adalah mayoritas, namun kehidupan desa dikendalikan oleh minoritas dari kota, terutama ibu kota, yaitu Jakarta. Oleh karena itu, kalau ingin memahami Indonesia, kita

bisa melakukannya dengan memahami ibu kota dari mana warna dan nasib desa dikendalikan.

Dua pandangan di atas sama-sama memiliki relefansi untuk melihat posisi desa dalam sejarah perubahan politik Indonesia. Ada era tertentu dimana desa lebih tepat digambarkan dalam pemahaman kelompok pertama, sementara ada era yang lain di mana desa lebih pas dibingkai dalam pemahaman kelompok kedua. Tulisan ini ingin mengarahkan perbincangan desa dalam cakupan persoalan pergeseran otonomi desa dalam kaitannya dengan intervensi negara.

Negaranisasi Desa dalam Kolonialisme

Kearifan lama selalu mengatakan bahwa desa-desa di Indonesia memang merupakan suatu masyarakat tradisional yang hidup rukun dan demokratis. Pernyataan ini barangkali tidak sepenuhnya salah, sebab memang ada sebagian komunitas lokal-termasuk masyarakat adat-di Indonesia yang telah mengaplikasikan kehidupan pemerintahan secara demokratis. Personifikasi kongkret dari kehidupan pemerintahan desa yang demokratis banyak digambarkan oleh realitas desa di luar Pulau Jawa.

Di daerah Sulawesi, denyut demokrasi pemerintahan desa terilustrasikan secara baik oleh kehadiran badan Kerapatan Adat. Badan tersebut dapat disetarakan dengan institusi legislatif pada level desa yang berfungsi sebagai penyalur aspirasi warga desa dan pendamping dari Hukum Tua-sebutan kepala desa. Selain Sulawesi, daerah Aceh juga menunjukkan gejala yang sama. Untuk wilayah ini, demokrasi desa ditunjukkan dengan adanya distribusi kewenangan antara legislatif dan eksekutif, legislatif diwakili oleh Tuha Peuet sedang-kan eksekutif direpresentasikan oleh Keuchik.

Namun, banyak pula bukti yang me-nunjukkan bahwa sebagian komunitas lokal di Indonesia pada masa pra-kolonial merupakan masyarakat dengan nilai ko-munalitas yang sangat tinggi melalui sistem feodalisme dan aristokrasi yang sangat ketat.

Fenomena desa di Jawa pra-kolonial dapat dijadikan sebagai contoh dari domi-nasi feodalisme dan aristokrasi ini. Sebagian besar desa di Jawa dicirikan dengan sen-tralisasi kewenangan di tangan kepala desa. Selain itu, pola pengaturan kepemi-likan tanah desa di Jawa juga tidak meng-

indikasikan prinsip egaliterian. Kepemilikan tanah biasanya dibagi dalam tiga kategori yaitu: *pertama*, kepemilikan tanah untuk warga kelas satu. Warga yang masuk dalam kategori ini dapat memiliki rumah, pekarangan serta kebun atau sawah sebagai tanah garapan. Warga kelas satu adalah mereka yang masih memiliki perkerabatan dekat dengan pendiri desa. *Kedua*, kepemilikian tanah untuk warga kelas dua. Mereka yang termasuk dalam kategori kelas dua berhak atas rumah dengan pekarangan atau rumah dengan kebun saja. *Ketiga*, kepemilikan tanah warga kelas tiga. Untuk kategori ini, hak kepemilikan hanya dibatasi pada rumah. Kategori kelas tiga banyak dipenuhi oleh warga desa yang berprofesi sebagai pedagang.

Dua gambaran ini menunjukkan bahwa kedemokrasian komunitas lokal di Indonesia di masa lalu masih sangat mudah untuk dipertanyakan. Tetapi, satu hal yang tidak bisa dipungkiri adalah semua komunitas lokal pada masa pra-kolonial adalah otonom dari kekuasaan yang lebih tinggi. Sebagai contoh, sejarah telah mencatat bahwa Kerajaan Mataram hanya menerapkan kontrol secara tidak langsung terhadap desa-desa baik itu di wilayah negara

agung maupun di wilayah manca negara. Dengan kata lain kita dapat menyebut intervensi raja terbatas pada bentuk intervensi simbolik daripada intervensi detail dalam bidang pemerintahan. Dalam konteks ini, wilayah yang menjadi kekuasaan raja hanya mempunyai kewajiban untuk memberikan bukti loyalitas yang berbentuk upeti ataupun bentuk persembahan lainnya. Namun, komunitas desa tetap mempunyai otonomi yang luas dalam mengelola sumber daya ekonomi, politik dan sosial yang ada.

Intervensi eksternal pada otonomi desa terjadi seiring dengan masuknya kolonialisme di Indonesia-terutama Belanda. Fase awal kolonialisme memperlihatkan di mana intervensi belum dilakukan secara terang-terangan. Intervensi terhadap otonomi desa dilakukan dengan memanfaatkan para raja dan bupati yang merupakan mata rantai pemerintahan tertinggi bagi desa. Melalui mereka, VOC berhasil memobilisasi masyarakat desa untuk menopang pengembangan kapitalisme Eropa, dengan jalan menyediakan komoditas perdagangan yang laku di benua tersebut.

Setelah masa keemasan VOC surut, intervensi otonomi desa bukannya menu-

run tetapi malah menunjukan derajat yang lebih tinggi. Tanggal 2 September 1854, Kerajaan Belanda menerbitkan Indische Staatsregeling yang di dalamnya memuat ketentuan tentang desa. *Indische Staatsregeling* bisa dibilang sebagai ketentuan peraturan desa yang pertama, setelah itu baru menyusul ketentuan yang lain seperti *Inlandsche Gemeente Ordonantie* serta ketentuan yang bersifat lokal cakupannya.

Dari keseluruhan peraturan perundangan yang diterbitkan oleh Pemerintah Hindia Belanda, kita dapat menangkap tiga karakter utama pengaturan desa pada periode ini,[3] yaitu: *pertama*, bersifat legalistik dan sekedar memberikan legitimasi. Peraturan yang dibuat tersebut, sifatnya hanya memberikan pengesahan terhadap hal-hal yang sudah ada dan berlaku di dalam penyelenggaraan pemerintahan desa bumi putra. Peraturan-peraturan tersebut, hampir-hampir tidak memberikan suatu yang baru yang bermanfaat bagi masyarakat desa. Posisi pemerintah Hindia Belanda sebagai pemberi legitimasi tergambar secara jelas lewat pasal 128 Staatblad 1854 No. 2. Jo 1, dimana desa diberi kewenangan penuh untuk mengangkat dan memberhentikan kepala dan anggota pemerintahan desa,

sedangkan pemerintah Hindia Belanda hanya bertindak sebagai pihak yang mengesyahkan perangkat desa.

Kedua, bersifat statis dengan memelihara status quo. Berbagai peraturan yang diterbitkan Pemerintah Hindia Belanda relatif tidak memberikan sentuhan kemajuan sehingga masyarakat desa tetap dalam keadaan terbelakang. Kenyataan menunjukkan peraturan tentang desa dikonstruksikan untuk memelihara feodalisme dengan berkedok menghormati adat-istiadat setempat.

Ketiga, lokus operasional peraturan perundangan hanya bersifat lokal atau parsial. Sejumlah peraturan perundangan ditetapkan secara khusus untuk daerah-daerah tertentu yang berbeda-beda satu dengan yang lain, misalnya ada ordonansi Desa Bumi Putra di Sumatra Barat, ordonansi Bumi Putra di wilayah Palembang serta ordonansi Desa Bumi Putra di wilayah Bengkulu.

Pola pengaturan desa di jaman Hindia Belanda dalam perkembangannya semakin memperlemah daya tawar elite politik lokal. Model *indirect rule* ini di satu satu sisi memang memberi kewenangan yang tidak terbatas pada elite lokal untuk me-

mobilisasi sumber daya penduduk desa. Namun di sisi lain model ini telah merubah orientasi elite lokal untuk lebih tunduk pada kemauan pemerintah Hindia Belanda daripada untuk mewakili aspirasi masyarakat desa. Elite lokal menjadi terlalu kuat dalam menghadapi masyarakatnya, tetapi semakin lemah menghadapi pemerintah Hindia Belanda.

Referensi dari periode tanam paksa dapat dijadikan cermin untuk melihat pergeseran orientasi elite lokal. Gejala otonomi relatif elite lokal dapat pula dimaknai sebagai proses negaranisasi pemerintahan lokal yang sangat tinggi pada masa kolonial. Karena tujuan kolonialisme yang paling utama adalah eksploitasi sumber daya ekonomi, maka proses negaranisasi ini dijalankan secara efektif sejauh terkait dengan dukungan terhadap loyalitas dan kapitalisme global.

Negaranisasi Desa Demi Negara

Pada fase pemerintahan Soekarno negaranisasi desa dilakukan dengan dua instrumen perundang-undangan yaitu Undang-undang No. 13 Tahun 1946 tentang Penghapusan Desa Perdikan, dan Undang-

undang No. 14 Tahun 1946 tentang Perubahan Tatacara Pemilihan Kepala Desa.

Bila dicermati secara mendalam, Undang-undang No. 13 Tahun 1946 mengekspresikan kepentingan pemerintah pusat untuk mengintegrasikan desa perdikan di dalam satu kewenangan yang berakhir di pemerintah pusat. Apabila pada masa sebelumnya desa perdikan ini diberi hak istimewa untuk terbebas dari pajak, namun dengan UU ini hak istimewa ini dicabut dan diperlakukan secara dan sejajar dengan desa-desa lainnya.

Sedangkan Undang-undang No. 14 Tahun 1946, hanya digunakan untuk mempertegas posisi negara terhadap desa dimana negara hanya sebagai pemberi legitimasi politis. Sama halnya dengan periode kolonial, pada awal kemerdekaan masyarakat desa masih mempunyai kewenangan yang luas untuk mengangkat dan memberhentikan perangkat desa tanpa campur tangan negara. Dengan demikian peran negara hanya terbatas dalam legalisasi pemerintahan desa dan tidak punya kewenangan intervensi yang terlalu jauh. Konsekuensi logis dari kedua instrumen di atas adalah keberagaman bentuk pemerintahan desa pada waktu itu. Ada peme-

rintahan desa yang dijalankan oleh penguasa tunggal seperti di Jawa, Maluku dan Nusa Tenggara, serta ada pula pemerintahan desa yang dilakukan secara kolektif seperti di Minahasa, Gorontalo dan Pidie.

Perombakan posisi negara atas pemerintahan desa secara dramatis dilakukan pada masa Orde Baru. Di bawah kekuasaan Soeharto, pembangunan masyarakat desa sebenarnya bertumpu pada dua kepentingan utama,[4] yaitu kepentingan untuk memasukkan desa ke dalam negara, dan memasukkan negara ke dalam desa.

Upaya memasukkan negara ke dalam desa dilakukan dengan memperkenalkan lembaga baru dalam kehidupan masyarakat desa serta mengenalkan berbagai gagasan yang dinilai modern. Harapan besar yang dibangun adalah terciptanya integrasi yang utuh terhadap semua desa, sehingga pembukaan berbagai akses kehidupan rakyat dapat berjalan secara cepat. Dalam kerangka ini paradigma pemberdayaan menjadi demikian determinan.

Upaya yang kedua, yaitu memasukkan negara ke dalam desa, terlihat bergerak pada garis perluasan kekuasaan dan hegemoni negara dalam rangka meningkatkan

ketergantungan desa terhadap negara. Proses pemasukan negara dilakukan dengan mengusung paradigma pengendalian negara yang dilakukan melalui berbagai kebijakan, seperti penyeragaman struktur pemerintahan desa, korporatisasi berbagai macam organisasi sosial-keagamaan dan ekonomi (koperasi) ke dalam negara, dan penguatan elit birokrasi untuk menggeser dominasi elit lokal dalam struktur kekuasaan pedesaan.

Secara mendasar kita dapat mengambil kesimpulan bahwa dua orientasi pembangunan masyarakat desa di atas terlihat kontradiktif. Seiring dengan dialektika sejarah, kontradiksi tersebut diakhiri dengan semakin dominannya paradigma pengendalian negara pada pembangunan masyarakat desa. Argumen utama yang dapat digunakan sebagai penjelas kemenangan paradigma pengendalian negara adalah kemiskinan legitimasi politik penguasa Orde Baru. Orde Baru di bawah militer dan kemudian di bawah Soeharto, mempunyai sumber-sumber legitimasi politik yang rentan. Sebagai sebuah kekuatan politik yang tidak berbasis pada massa rakyat, militer dan Soeharto tidak mempunyai cara utama kecuali melakukan

kontrol politik terhadap kekuatan politik masyarakat dan terhadap pengelolaan sumber daya ekonomi nasional. Dua hal ini merupakan satu kesatuan kebijakan yang pada gilirannya melahirkan perilaku negara yang bias elite dan bias pusat.

Mekanisme kontrol politik tersebut dibangun melalui sentralisasi dan uniformisasi pemerintahan serta supra struktur dan infra struktur politik. *Pertama,* Orde Baru mengatur pemerintahan lokal secara detail dan seragam dalam cakupan wilayah nasional. Organ-organ supra struktur politik lokal diatur secara terpusat dan seragam tanpa mengindahkan heterogenitas 'sistem politik' lokal yang telah eksis jauh sebelum terbentuknya konsep kebangsaan Indonesia.

Kedua, elite pemerintahan lokal adalah tidak lebih dari kepanjangan pusat di daerah yang diberi kekuasaan besar untuk melakukan manuver politik sebagai bentuk pengabdiannya ke pusat. Kepala Daerah dipersatukan dengan figur Kepala Wilayah, yang proses pemilihannya banyak dikendalikan oleh pemerintah pusat. Pola serupa juga terjadi pada diri Kepala Desa. Elite pemerintahan yang bias pusat ini diberi kekuasaan besar, yang didukung de-

ngan sumber daya politik lainnya sehingga mampu mengendalikan kekuatan politik masyarakat. Kebijakan ini bisa dilihat dalam substansi Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Bahkan, penyeragaman dan sentralisasi pun diberlakukan terhadap infra struktur politik di tingkat lokal. Melalui strategi korporatisme negara, pemerintah Orde Baru melakukan penunggalan-bukan sekedar penyeragaman-kelompok kepentingan yang wadahnya telah disediakan dan dikontrol oleh negara secara terpusat. Kondisi tersebut diperparah dengan adanya sentralisasi kelembagaan kelompok kepentingan tersebut secara nasional, dan kemudian menjadi salah satu mesin politik untuk membangun dukungan masyarakat-walaupun mungkin semu-kepada pemerintah melalui organisasi payung yang dinamakan Golongan Karya-Golkar.

Dengan kata lain, dalam era Orde Baru ini telah terjadi proses negaranisasi-*state formation*-secara luar biasa yang berusaha untuk menisbikan eksistensi politik lokal yang telah lama berakar di masyarakat. Hal ini menjadi semakin efektif melalui keterlibatan militer dalam day-to-day politics yang secara intens menumbuhkan suasana

ketakutan —baik represi ideologi maupun fisik— di kalangan komunitas politik yang berusaha menolak dominasi pusat.

Dalam lingkup pemerintahan desa, model pengendalian negara yang dioperasionalkan rezim Soeharto menimbulkan beberapa implikasi krusial. *Pertama*, pengendalian ini diikuti dengan melemahnya kinerja perangkat desa, karena perangkat desa terlalu dibebani dengan titipan kepentingan pemerintah pusat. Undang-undang No. 5 Tahun 1979 menunjukkan adanya perluasan tugas perangkat desa yang tidak diimbangi dengan penyediaan sumber daya yang mencukupi. Pos jabatan fungsional yang dulu dapat dijadikan sebagai ujung tombak pengelolaan pamerintah desa malah dipangkas dan secara organisatoris diganti dengan jabatan yang hanya bergerak dalam wilayah administratif.

Kedua, perluasan tugas perangkat desa yang diberikan oleh pemerintah atasan secara tidak langsung telah menggeser fungsi perangkat desa dari pelayan masyarakat menjadi kepanjangan tangan pemerintah pusat. Dengan demikian desa berubah menjadi pasukan terdepan bagi intervensi kekuasaan negara ke dalam ranah individu, sebab desa kemudian berkembang

menjadi sosok yang menggambarkan perwakilan pemerintah pusat.

Akibat jangka panjang yang dituai kemudian adalah teralienasinya masyarakat politik lokal dari mekanisme politik yang telah sepenuhnya ternasionalisasi. Arena politik lokal dalam hal ini telah dimonopoli oleh orang pusat yang ada di daerah, maka praktis tidak ada penolakan yang memadai dari daerah terhadap kebijakan yang bias pusatnya demikian besar.

Runtuhnya Negara Orde Baru dan Agenda Pembaharuan

Tatkala krisis ekonomi melanda Indonesia, tatkala reformasi politik digulirkan masyarakat, dan tatkala pelanggaran HAM di Indonesia semakin menjadi sorotan dunia, maka tatkala itulah proses pembusukan politik Orde Baru mulai terangkat ke permukaan. Rezim Orde Baru kemudian mengalami krisis legitimasi yang sulit dibenahi. Basis legitimasi politik dan konstitusional yang selama ini diandalkan sudah tumpul. Krisis ekonomi yang menimbulkan tuntutan kesejahteraan di tingkat masyarakat, justru terjadi pada saat pemerintah mengalami kelangkaan sumber daya ekonomi. Segenap persoalan ini

akhirnya bermuara pada satu tuntutan, yaitu adanya pergantian rezim pemerintahan.

Kelangkaan legitimasi politik pemerintah pusat kemudian menjadi momentum yang sangat baik bagi masyarakat lokal untuk memporak-porandakan struktur politik yang selama tiga puluh dua tahun dibangun oleh Orde Baru. Hal ini tampak jelas sepanjang tahun 1999. Berbagai macam legitimasi yang diberikan pemerintah Orde Baru digugat masyarakat. Bukti-bukti kepemilikan tanah para pejabat dan pebisnis-klien Orde baru-'direbut' secara paksa oleh masyarakat. Pengambil alihan tanah perkebunan milik PTP, pengaplingan tanah 'milik' Soeharto, merupakan contoh kecil. Lebih dari itu, eksistensi polisi, tentara dan peradilan tidak lagi dihiraukan oleh masyarakat. Contoh kecil lagi, sebuah kantor Kecamatan dan Polsek di Kabupaten Lamongan dirusak massa. Inilah era di mana eksistensi negara paling minim dalam sejarah di Republik ini, dan barangkali juga era paling 'otonom'.

Di wilayah desa, runtuhnya kapasitas politik negara terbingkai dalam berbagai gerakan resistensi rakyat yang diarahkan pada simbol-simbol negara. Dalam paruh

terakhir pemerintahan Orde Baru, tidak terhitung jumlah perangkat desa yang diturunkan oleh rakyatnya, baik dengan cara kekerasan maupun nirkekerasan. Diakui atau tidak, karakter pemerintahan desa pada fase ini ditandai dengan ketiadaan pengakuan eksistensi negara. Dengan demikian dapat pula dikatakan bahwa desa berada dalam kondisi tanpa negara.

Berbarengan dengan surutnya sumber daya politik yang dimiliki oleh negara, desa mengalami imbas yang cukup besar. *Pertama,* pelemahan negara ini telah mendorong maraknya karakter anarkhis dalam relasi sosial dan politik dalam masyarakat desa. Hal ini dapat dimaklumi, mengingat selama tiga puluh dua tahun eksistensi mereka ditiadakan secara sepihak oleh Orde Baru. Dorongan anarkhisme dalam penampakan nyata sering diwujudkan dalam tindakan pelanggaran terhadap berbagai tertib sosial-politik di wilayah desa.

Kedua, pergeseran iklim politik di tingkat lokal membuat posisi perangkat desa dilematis. Di satu sisi, sebagai perangkat desa mereka berkewajiban untuk mempertahankan tertib sosial-politik di wilayah kerjanya. Namun di sisi yang lain, arus tuntutan masyarakat tidak lagi dapat

dibendung, sehingga tidak memberi kemungkinan bagi usaha untuk mempertahankan tertib sosial-politik di desa. Satu-satunya pilihan yang dirasa rasional hanyalah berkompromi dengan tuntutan masyarakat sembari mereposisi interpretasi atas fungsi perangkat desa yang selama ini mereka jalankan.

Melihat dua kecenderungan di atas, desa sebagai sebuah organisasi kekuasaan sudah selayaknya dirombak agar dapat tampil dalam lebih otonom dan berakar ke bawah. Setidaknya ada tiga setting agenda yang dapat diajukan, *pertama*, perlu segera diupayakan pelembagaan politik di tingkat desa. Pelembagaan politik diarahkan pada tujuan di mana desa memiliki otonomi yang cukup sehingga tidak tergantung sepenuhnya pada negara. Selain itu, pelembagaan politik juga diarahkan untuk mewujudkan kehidupan yang demokratis di masyarakat desa. Dengan demokratisasi desa, maka luapan partisipasi masyarakat desa yang terjadi akhir-akhir ini dapat terakomodasi sehingga dapat segera mengakhiri gejala liberalisasi politik yang justru akan membawa pada situasi anarkhisme politik.

Kedua, peningkatan sumber daya manusia di tingkat desa. Peningkatan sumber daya manusia memiliki arti yang sangat signifikan. Argumen utama dari agenda ini adalah kepentingan untuk mengganti peranan negara sebagai agen tunggal dalam pembangunan masyarakat desa. Dengan surutnya peran negara maka masyarakat harus siap untuk menjadi subyek pembangunan di wilayah desa.

Terakhir adalah agenda yang terkait dengan usaha perluasan akses ekonomi politik masyarakat desa. Melalui perluasan akses ekonomi politik, diharapkan akan terjadi integrasi kepentingan desa secara alamiah dalam cakupan wilayah yang bersifat nasional, sehingga proses pemberdayaan masyarakat desa dapat dilakukan dengan merata di semua daerah. □

Catatan Kaki:

[1]Istilah desa sebenarnya kurang tepat digunakan di sini, sebab terminologi desa sangat berorientasi Jawa dan tidak selalu dikenal di wilayah Indonesia lainnya. Istilah 'lokal' saya kira lebih netral dan representatif untuk seluruh wilayah Indonesia. Oleh karena itu, istilah desa yang digunakan di tulisan ini diartikan sebagai lokalitas.

[2]Lihat misal Maschab, *Pemerintahan Desa di Indonesia*, PAU Sosial Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 1992, hlm. 1-2.

[3]Maschab (1992), hal. 62-65.

[4]Mohtar Mas'oed, Politik, Birokrasi dan Pembanguan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 1997, hlm. 125-127.

Demokrasi Desa di Indonesia Melacak Akar dan Sejarahnya

P.J. Soewarno

Alam literatur orang mengenal demokrasi berasal dari Yunani kuno yaitu pemerintahan yang berkembang di polis Athena atau kota Athena. Di kota itu dikatakan bahwa pemerintahan dilakukan sesuai kehendak warga kota yang berkumpul di *forum* (pasar). Jadi semua kotawan berkumpul di bawah seorang *primus inter pares* untuk merumuskan kehendaknya, setelah itu mereka memilih orang-orang

di antara mereka untuk melaksanakan kehendak yang sudah dirumuskannya itu. Maka pemerintahan itu disebut demokrasi yaitu pemerintahan oleh rakyat, karena yang dijadikan pedoman kehendak rakyat Kemudian lewat kekaisaran Romawi pemerintahan itu berubah menjadi monarkhi yang berlaku pemerintahan raja berdasarkan *Droit Divin* (Hak Ilahi) sampai abad ke-17. Pada waktu itu Inggris mulai mengenal faham demokrasi dalam pemerintahan lewat *Parliament*nya. Kemudian Amerika Serikat, kemudian Perancis lewat revolusinya yang terkenal pada tahun 1789.

Di Indonesia demokrasi modern baru dikenal pada awal abad ke-20 dan pada tahun 1918 disimulasikan dalam *Volksraad*. Tentu saja demokrasi di sini yang dimaksud demokrasi barat yang sudah lewat Revolusi Perancis, lewat Belanda ke Hindia Belanda. Ternyata demokrasi yang dimasukkan Belanda lewat *Volksraad* itu berkembang di Indnesia bersama dengan demokrasi yang dirancang oleh kelompok intelektual Indonesia hasil pendidikan Belanda lewat politik etiknya.

Maka dalam perkembangannya pemerintahan yang berkembang yaitu peme-

rintahan yang sudah berlaku cukup lama dan dalam skala yang luas yang membawahkan desa-desa di seluruh Indonesia. Seperti diketahui pemerintahan yang sudah berjalan cukup luas dan yaitu kerajaan-kerajaan Hindu yang kemudian dicampuri dengan kerajaan Islam, yang kemudian ditumpangi dengan birokrasi modern yang diciptakan oleh Belanda untuk menghisap kekayaan Indonesia di desa-desa lewat masyarakat desa yang dijadikan tenaga kerja yang murah untuk menunjang eksploitasi Belanda itu. Maka akhirnya berkembanglah birokrasi pemerintahan yang hirarkhi tetapi semua memeras desa untuk memenuhi kebutuhan pemerintahan di atasnya yang berpuncak pada Gubernur Jendral dan akhirnya Raja Belanda.

Pada waktu Proklamasi Kemerdekaan yang diikuti dengan perang kemerdekaan sampai tahun 1949 desa menjadi tempat pengungsian penduduk kota dan markas TNI serta gerakan perjuangan melawan Belanda yang aman dan mampu menyediakan logistik yang lumayan untuk mengadakan perlawanan. Akan tetapi sesudah Belanda meninggalkan Indonesia dan Indonesia merdeka dalam arti Belanda

sudah tidak menjajah lagi, desa kembali pada posisi semula yaitu merupakan dasar hirarkhi pemerintahan yang sudah dibangun oleh Belanda dulu yaitu pemerintah pusat, propinsi, karesidenan, kabupaten, kecamatan, desa. Kecuali lembaga tradisional yang dimiliki desa untuk kepentingan rakyat desa juga mendapat perintah kecamatan, sehingga demokrasi desa yang di bawah pimpinan primus inter pares itu tidak sempat mengurusi kepentingan rakyat desa sendiri, tetapi makin lama makin menjadi kepanjangan pemerintahan atasan, yang mematikan demokrasi desa.

Maka masalahnya yaitu bagaimana desa mampu mengembangkan demokrasinya, sehngga himpitan dari luar dapat disingkirkan? Dalam hal ini ada dua faktor yang harus diperhatikan yaitu faktor intern dan faktor ekstern. Faktor intern dalam desa itu adalah rakyat (*demos*) dan pranata (*kratos*) desa, dan faktor ekstern adalah pemerintahan atasan dan faktor sosial, budaya, dan ekonomi. Kalau faktor-faktor tersebut dapat diidentifikasi menjadi faktor penunjang dan faktor penghambat, maka dapatlah diidentifikasi desa asli Indonesia dan kemungkinan-kemungkinan untuk mengembangkan menjadi demokrasi desa Indonesia yang modern.

Demos desa tradisional adalah orang-orang yang menempati satu pemukiman dan mereka mempunyai hubungan darah (*ius sanguinis*) dan ada juga yang mempunyai hubungan karena diam di tempat yang sama (*ius territoriale*). Oleh karena itu mereka mempunyai hubungan yang akrab dan membentuk kehidupan paguyuban (*Gemeinschap*). Meskipun mereka tidak melupakan kepentingan pribadi tetapi lebih dulu memperhatikan kepentingan bersama. Adapun kratos yang dikembangkan yaitu gotong royong yang menjelma dalam wujud *primus inter pares*, jadi setiap warga berpartisipasi dalam menentukan keputusan tetapi untuk ke suatu keputusan yang bulat ada salah satu yang dianggap sebagai *primus* (tetua), semua keputusan yang diputuskan oleh masyarakat desa itu merupakan keputusan semua warga desa yang patut dijaga pelaksanaannya oleh warga desa, kalau ada yang menyimpanginya akan mendapat sanksi sosial.

Demokrasi desa itu kemudian mandeg dan tidak berkembang karena pengaruh dari luar berupa kerajaan Hundu, kerajaan Islam, kemudian ditumpangi birokrasi kolonial yang dibangun oleh Belanda yang dilanjutkan oleh Jepang. Baru pada waktu

Proklamasi orang-orang desa mendapat kesempatan melawan penjajah beserta kelompok intelektual dari kota. Namun sesudah penjajah dapat diusir rupanya kelompok intelektual membangun suatu rejim yang diduga juga tidak banyak memberi kesempatan kepada desa untuk mengembangkan demokrasinya yang sudah berhenti berhimpit berabad-abad tersebut. Demikianlah sejarah demokrasi desa Indonesia yang tertindas sampai sekarang. Untuk dapat menunjukkan perjuangan dan penindasan desa ini kita uraikan penderitaan itu sejak zaman Hindu, Islam, Kolonial sampai Indonesa merdeka.

Desa di Zaman Hindu dan Islam

Kerajaan Hindu di Indonesia pertama di Kalimantan Timur yaitu kerajaan kutai, kemudian berkembang ke seluruh Indonesia bersama agama Buddha yang puncaknya pada abad ke-13 dan 14, waktu pemerintah kerajaan Majapahit desa dijadikan unsur pemerintahan daerah yang terbawah dengan struktur pemerintahan daerah sebagai berukut: Rakai atau Pamgat yang membawahi beberapa *Juru*, Juru membawahi beberapa *Wedana*, yang membawahi beberapa *Kuwu* dan membawahi

beberapa Rama. *Rama* inilah yang memerintah desa. Tentu saja para rama itu harus selalu memperhatikan perintah Kuwu.

Pada waktu Islam mengembangkan kerajaan di Nusantara, desa-desa menerima kekuasaan yang dikembangkan oleh kerajaan-kerajaan mulai dari Samudera Pasehi, Jawa, dan Sulawesi serta Maluku. Kerajaan yang menjadi besar di Jawa yaitu Demak, Pajang, dan Mataram yang kemudian pecah menjadi Kasunanan Surakarta, Kasultanan Yogyakarta, Mangku Negaran dan Pakualaman. Kerajaan-kerajaan inilah yang dijadikan bawahan oleh Belanda untuk menegakkan kekuasaannya di Indonesia. Kerajaan Mataram sebenarnya merupakan pengembangan desa yang dirintis oleh Ki Gede Pemanahan yang menjadi suatu kota dengan mengumpulkan orang-orang desa untuk datang di bawah perlindungannya di hutan Mentaok. Setelah Ki Pemanahan, puteranya berhasil membujuk daerah-daerah taklukan Pajang untuk bergabung dengan dirinya dan akhirnya dia menyatakan diri menjadi raja Mataram, kemudian menaklukkan Pajang yang dulu menjadi tuannya.

Selanjutnya raja-raja Mataram menaklukkan raja-raja di Jawa Timur, sebagian

Jawa Barat, Kalimantan Selatan, tetapi kemudian dikuasai oleh Belanda. Selama raja-raja Mataram berkuasa wilayah kerajaan dibagi menjadi empat lingkaran, lingkaran pertama istana, kedua kutagara, ketiga negaragung, dan keempat mancanegara. Negaragung tanah yang diberikan kepada para pejabat kerajaan dan di sana tinggal para petani yang di bawahkan oleh para patuh yang mengorganisasinya untuk menggarap tanah yang hasilnya dipersembahkan ke atasan. Jadi desa-desa itu dijadikan bawahan dari raja beserta punggawanya, sedangkan di mancanegara juga dibawahi oleh raja lewat bupatiya. Maka orang desa-desa itu jumlahnya tidak dihitung sesuai dengan jumlah mereka tetapi dihitung jumlah tenaganya yang digunakan untuk mengerjakan tanah. Maka mereka dihitung dengan satuan bahu atau cacah untuk menentukan pajak. Satu bahu sama dengan kurang lebih 5750 m2.

Jadi meskipun sifat komunal desa masih tetap, tetapi tidak bebas lagi mereka di bawah perintah pejabat-pejabat atasannya, mulai dari patuh sampai raja sendiri. Dengan berkuasanya Belanda di Indonesia, secara tidak langsung juga membawahi desa-desa itu lewat pejabat-pejabat

kerajaan yang sudah dirampas kekuasaan politiknya oleh Belanda.

Desa Zaman Kolonial

Pemerintah Hindia Belanda akhirnya dapat menguasai seluruh Nusantara. Raja-raja pribumi dibiarkan memerintah, tetapi kekuasaannya diambil oleh Pemerintah Hindia Belanda, sedangkan kebesaran kerajaan yang sifatnya serimonial berlangsung, bahkan kerajaan-kerajaan besar di Yogyakarta dan Surakarta diberi status otonom atau swapraja, meskipun pengawasan selalu dilakukan lewat gubernur dan residen serta asisten residen. Namun untuk menjamin kekuasaannya atas desa, Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan peraturan perundang-undangan untuk desa baik di Jawa dan Madura maupun untuk luar Jawa, tetapi maksudnya untuk menjamin kepentingan pemerintah Hindia Belanda dan untuk mempertahanan desa tersebut di bawah kekuasaan Belanda meskipun lahiriah masih tetap di bawah kerajaan-kerajaan. Untuk memberi dasar hukum kepada desa di Jawa dan Madura Belanda mengeluarkan *Inlandse Gemeene Ordananntie* (IGO) (Staatsblad 1906 No. 83) dan untuk luar Jawa baru dikeluarkan *Inlandse Gemeene*

Ordonanntie Buitengewesten (*IGOB*) (*S. 1938 No. 490*).

Sebenarnya IGO dan IGOB hanya untuk mengikat desa supaya tetap demokratis dan otonom, tetapi tetap di bawah kekuasaan Gubernur Jendral, sedangkan kontrolnya oleh pemerintah atasan lewat kepala desanya. Di *Vorstenlanden* diatur tersendiri sesuai dengan hukum adat yang berlaku di daerah yang bersangkutan, tetapi di Kasultanan Yogyakarta dan Paku Alaman rajanya menyesuaikan diri dengan desa-desa di luar daerah *Vorstenlanden*, maka baik Paku Alam maupun Sultan juga mengeluarkan Rijksblads untuk mengatur desa-desa terutama desa-desa yang berada di Negara Agung.

Desa yang sudah diberi dasar hukum oleh Pemerintah Hindia Belanda tersebut berjalan terus sampai Jepang datang ke Indonesia mengusir Belanda dan menjajah Indonesia mulai tahun 1942. Jepang juga tidak mengubah *IGO* dan *IGOB*, hanya mengadakan sedikit perubahan yang agak menonjol yaitu masa jabatan kepala desa yang tidak ditentukan batasnya oleh Ordonanntie No. 1907 diubah dengan Osamu Seirei No. 7 Tahun 1944 ditentukan masa jabatan kepala desa empat tahun. Meski-

pun mendapat banyak protes dari kepala desa. Namun Jepang hanya memerintah sampai tahun 1945.

Desa Zaman Republik Indonesia

Dapat dikatakan, pada zaman RI desa menjadi bebas dalam arti kembali seolah-olah tetap berjalan dengan dasar hukum IGO dan IGOB yang mempertahankan demokratisme dan otonominya, bahkan nanti dengan kekayaannya desa menjadi penyandang logistik para gerilyawan dalam periode 1945-1950. Namun sejak tahun 1945 ketika Pemerintah mengeluarkan Maklumat 14 November 1945 sebagai tindak lanjut Maklumat No. X dan Maklumat Pemerintah 3 November 1945, maka partai politik mulai masuk ke desa-desa. Dalam hal ini Sultan Hamengku Buwono IX sebagai salah seorang pemimpin yang mendukung Proklamasi Kemerdekaan di Yogyakarta mengeluarkan peraturan yang disebut Maklumat No. 7 Tahun 1945 untuk mengatur Dewan Perwakilan Kelurahan yang harus dipilih rakyat, kemudian Maklumat No. 14/1946 mengatur Majelis Permusyawaratan Desa dan Maklumat No. 15/1946 mengatur pemilihan kepala desa untuk menyesuai-

kan Yogyakarta dengan UUD 1945 dan daerah-daerah lain yang tidak istimewa. Dewan Kelurahan dipilih oleh penduduk desa yang sudah berumur delapan belas tahun dan sudah enam bulan tinggal di desa itu, Pamong Desa dipilih oleh penduduk desa dan Majelis Desa terdiri atas kepala keluarga yang tinggal di desa itu. Dengan demikian demokrasi desa dapat dijalankan dengan teratur.

Dewan Kelurahan membuat peraturan desa yang harus dijalankan oleh Lurah beserta pembantunya. Pamong Kelurahan bertanggung jawab kepada Dewan Kelurahan. Masa jabatan keduanya tiga tahun. Kecuali itu masih dibentuk Dewan Majelis Desa yang mempunyai wewenang antara lain mengesahkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, mengesahkan peraturan-peraturan tentang hak tanah dan memutuskan perselisihan tentang tanah. Kecuali itu Majelis Desa mempunyai wewenang menyelesaikan perselisihan antara Dewan Kelurahan dan Pamong Kelurahan. Di desa-desa lain di luar Vorstenlanden berjalan biasa artinya di sana demokrasi dan otonomi terus berlangsung, bahkan dalam masa perang kemerdekaan desa menjadi badan logistik bagi TNI dan gerilyawan yang mundur ke desa-desa.

Ketika Belanda sudah meninggalkan Indonesia mulailah Indonesia mengatur pemerintahan sendiri tahun 1950 dengan menyatakan UUD sebagai undang-undang dasarnya. Pada waktu itu desa tidak diatur tersendiri, sedangkan daerah diatur dengan UU No. 22 Tahun 1948. Kemudian diganti dengan UU No. 1 Tahun 1957, desa juga tidak diatur tersendiri. Baru tahun 1965 keluarlah UU No. 19/1965 tentang Desa Praja. UU No. 19/1965 ini mencabut semua peraturan perundang-undangan yang mengatur desa sejak zaman Belanda dan zaman Jepang. Desapraja yang akan dibentuk merupakan peningkatan desa atau dengan nama lain seperti negari menjadi Daerah Tingkat III, yang kecuali mengurus urusan rumah tangganya juga diserahi urusan dari Daerah Tingkat II. Desapraja dipimpin oleh Kepala Desapraja yang didampingi lembaga legislatif Musyawarah Desapraja. Namun UU No. 19/1965 ini tidak sempat diberlakukan karena terjadi Pemberontakan 30 September 1965.

Baru nanti tahun 1979 keluar UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa. Dengan UU No. 5/1979 ini regime Soeharto mengikat pemerintah desa lewat kepala

desa, sebab kepala desa sekaligus sebagai kepala LKMD lembaga eksekutif desa dan LMD, lembaga legislatif desa. Rakyat desa diinstruksi lewat Kepala Desa, sehingga Pemerintah Pusat dapat melaksanakan programnya secara penuh di desa, apakah sesuai dengan kebutuhan rakyat atau tidak. Dengan demikian kepala desa dijadikan sebagai penguasa tunggal di desa seperti halnya bupati dan gubernur. Inilah akhir dari otonomi dan demokrasi di desa, dan berlangsung dari tahun 1965 sampai sekarang.

Dalam era reformasi ini desa diatur bersama dengan pemerintahan daerah dalam satu Undang-undang yaitu UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 93-111. Rupanya dengan UU ini pemerintah akan mengembalikan otonomi dan desentralisasi yang merupakan akar sejarah dari desa-desa di Indonesia. Memang dalam pasal-pasal tersebut belum tampak pengaturan peranan rakyat seluruh desa dalam mengawasi Pemerintah desa dan Dewan Perwakilan Desa. Dalam mengatur pemerintah desa pada tahun 1945/6 Yogyakarta membentuk Badan Majelis Permusyawaratan Desa yang berwenang mengawasi Pamong Kelurahan

dan Dewan Desa. Dengan perangkat desa semacam itu demokrasi desa sungguh-sungguh dapat ditegakkan, di mana aspirasi rakyat desa dapat disampaikan kepada Dewan Perwakilan Desa kemudian dijadikan peraturan desa dan dilaksanakan oleh Pamong Kelurahan diawasi oleh Dewan Perwakilan Kelurahan dan Majelis Desa.

Kalau hanya ada Kepala desa dan Dewan Perwakilan Desa, sedangkan rakyat, tidak aktif mengontrol kedua lembaga itu dapat saja Lurah berkomplot dengan Dewan Perwakilan Desa untuk menindas rakyat. Maka untuk mempertahankan kekuasaan itu tetap di tangan rakyat desa perlu kiranya memikirkan pembentukan Majelis Permusyawaratan Desa yang anggotanya terdiri atas semua kepala keluarga desa, seperti yang dibuat oleh Yogyakarta pada tahun 1945/1946.

Penutup

Dari perkembangan sejarahnya tampak bahwa desa yang semula otonom dan demokratis itu kemudian menjadi tidak berdaya karena di bawah himpitan intern dan ekstern. Himpitan intern karena munculnya kekuasaan di atasnya yang sifatnya menaklukkan desa tersebut, maka peme-

rintah tidak memberi kesempatan kepada rakyat desa itu untuk berkembang, justru sebaliknya. Sistem pemerintahan yang kolektif demokratis dijadikan taklukan dengan memanfaatkan kepala desa untuk menguasai desa kepentingan pemerintah atasan sehingga muncul sikap feodal dari rakyat desa, meskipun pada dasarnya mereka tidak demikian. Hal ini terjadi sejak zaman Hindu, Islam, Belanda, nanti disambung RI terutama Orde Baru, setelah mendapat sedikit kesempatan untuk bangkit tahun 1945-1959.

UU No. 22/1999 membuka kesempatan untuk menumbuhkan akar demokrasi dan otonomi desa tersebut, meskipun masih berupa suatu potensi. Hal ini perlu dorongan dari semua pihak untuk dapat mewujudkan demokrasi dan otonomi desa sesuai dengan akar yang ada dalam desa-desa di Indonesia. □

Daftar Bacaan

Bayu Surianingrat, 1976: *Pemerintahan dan Administrasi Desa*, Yayasan Beringin, KORPRI, Departemen Dalam Negeri, Bandung.

Mohammad Hatta, 1966: *Demokrasi Kita*, Pustaka Antara P.Y., Jakarta.

Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984: *Desa*, Balai Pustaka, Jakarta.

Suwarno, P.J., 1989: *Sejarah Birokrasi Pemerintahan Indonesia Dahulu dan Sekarang*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.

_____, 1994: *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974 Sebuah Tinjauan Historis*, Kanisius, Yogyakarta.

The Liang Gie, 1971: *Pembahasan tentang Perundang-undangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Karya, Jogjakarta.

Undang-undang No. 5 Tahun 1974: Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-undang No. 5 Tahun 1979: Pemerintahan Desa.

Undang-undang No. 22 Tahun 1999: Pemerintahan Daerah.

Parlemen Desa, Demokratisasi, dan Beberapa Persoalan Hukum

Moh. Mahfud MD

Keseimbangan Baru

Sejak tahun 1999 yang lalu dari sudut hukum tentang hubungan kekuasaan telah terjadi hubungan kekuasaan (*gezagverhouding*) yang lebih seimbang antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah. Di tingkat Pusat DPR mempunyai power yang lebih kuat jika berhapan

dengan Presiden sedangkan di tingkat Daerah DPRD mempunyai power yang lebih kuat jika berhadapan dengan Gubernur (di Propinsi) atau Bupati dan Walikota (di Kabupaten dan Kota).

Perubahan keseimbangan kekuatan politik ini disebabkan telah berhasilnya proses awal reformasi untuk merombak sistem yang tidak seimbang berdasarkan konstitusi dan UU tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hubungan antara Presiden dan DPR telah dilakukan amandemen atas UUD 1945 sedangkan dalam hubungan antara Kepala Daeah dan DPRD telah dikeluarkan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD dan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta UU No. 22 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

Untuk memahami latar belakang dan semangat yang mendasari terjadinya hubungan kekuasaan yang lebih seimbang ini kita dapat melihatnya, meskipun hanya dengan jelajah sekilas, dari ketentuan-ketentuan hukum tentang hubungan kekuasaan di masa lalu.

Ketimpangan di Masa Lalu

Sebelum 1999, meskipun secara konstitusional UU itu dibuat oleh Presiden bersama DPR, dalam praktiknya Presiden mendominasi seluruh pembuatan UU karena sistem politik yang timpang dan tidak menjamin adanya *checks and balances*. Secara akademis ditemukan bahwa karakter produk UU kita adalah konservatif karena:

a. Pembuatannya tidak partisipatif
b. Isinya bersifat positiv-instrumentalistik (memberi justifikasi atas pandangan dan kebijakan pihak eksekutif)
c. Cakupannya bersifat open interpretative (memberi peluang untuk ditafsirkan secara sepihak oleh pihak eksekutif)

Dalam prakteknya dulu Presidenlah yang menentukan sepenuhnya setiap UU. Semua RUU datang dari lembaga eksekutif, tidak ada implementasi hak inisiatif. Bahkan pernah terjadi Presiden menolak untuk menandatangani dan mengundangkan satu RUU yang telah dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan Pemerintah karena Presiden kemudian tidak setuju atas sebagian isinya. Kasus RUU Penyiaran yang menghebohkan pada bulan Juni-Juli 1997 tentu belum hilang dari ingatan

kita. Secara praktis Presidenlah yang sebenarnya menjadi Ketua lembaga legislatif karena selain secara institusional dia merupakan kekuatan 50% dari seluruh kekuatan legislatif juga berhak memberi pengesahan agar sebuah RUU dapat berlaku.

Pada tingkat daerah ketimpangan juga sangat terasa karena UU No. 5 Tahun 1974 yang mendasari hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD juga bersifat *executive heavy*. Kekuasaan sangat berpusat di tangan Kepala Daerah yang secara praktis lebih memerankan fungsinya sebagai Kepala Wilayah yang merupakan alat Pemerintah Pusat di Daerah. Dwifungsi ini kerapkali dijadikan jalan oleh Gubernur atau Bupati untuk menghindari tanggung jawab tentang masalah-masalah politik di daerah dengan mengatakan bahwa masalah itu adalah urusan Pusat. Sebutlah kasus SDSB beberapa tahun yang lalu yang disikapi secara berbeda oleh Gubernur dan Bupati: yang satu mengatakan urusan daerah yang lain mengatakan urusan Pusat. Dulu DPRD adalah bagian dari Pemerintah Daerah sehingga secara praktis Kepala Daerah menjadi atasan DPRD meskipun disebutkan bahwa DPRD merupakan lembaga legis-

latif di Daerah. Pengangkatan Kepala Daerah di masa lalu sangat didominasi oleh Pusat karena DPRD hanya menyaring kandidat-kandidat yang sudah direkayasa untuk akhirnya ditentukan oleh Pusat tanpa terikat pada peringkat hasil pemilihan di DPRD. Di sini sering terjadi jual beli suara dan kuota perolehan suara sebelum dilakukan pemilihan kandidat oleh DPRD.

Ketidakseimbangan hubungan kekuasaan dan pemanfaatan ekonomi itu kemudian mendapat jalannya untuk dibongkar setelah gerakan reformasi berhasil menjatuhkan rezim Orde Baru yang telah nyata-nyata menumbuhsuburkan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

Perubahan Sistem

Amandemen (perubahan pertama) atas UUD 1945.

Langkah yang sangat penting dalam perubahan politik adalah dilakukannya amandemen (perubahan) atas UUD 1945 yang mencakup sebanyak sembilan pasal sebagai Perubahan pertama pada Sidang Umum MPR tahun 1999. Dikatakan penting karena dengan terjadinya amandemen tersebut maka sakralisasi atas UUD 1945

yang selama ini ditanamkan oleh rezim penguasa menjadi terputus. Isi perubahan atau amandemen pertama itu sendiri belum mendasar, karena lebih banyak pada segi redaksionalnya saja; tetapi langkah itu menjadi sangat penting karena pendobrakan atas penyakralan konstitusi tersebut.

Perubahan itu memang menjadi kebutuhan sejak lama karena UUD 1945 mengandung kelemahan-kelemahan yang selalu dijadikan pintu masuk oleh penguasa untuk membangun kekuasaan yang sentralistik atau otoriter. Kelemahan-kelemahan itu disebabkan oleh sifat UUD 1945 yang secara akademis diidentifikasi dalam, minimal empat hal berikut:

1. UUD 1945 bersifat *executive heavy* dalam arti kekuasaan lebih bertumpu pada lembaga eksekutif sehingga tidak ada *checks and balances*.
2. UUD 1945 memuat beberapa pasal penting yang bersifat ambigu atau dapat ditafsirkan dengan lebih dari satu tafsir dan tafsir yang harus dianggap benar (karena sifat *executive heavy* itu) adalah tafsir yang dibuat oleh pemerintah.
3. UUD 1945 terlalu banyak memberi atribusi kewenangan kepada lembaga

legislatif untuk mengatur lagi hal-hal penting dengan produk legislasi yang kemudian dilimpahkan lagi kepada eksekutif untuk mengatur lebih jauh lagi dengan PP dan sebagainya. Dalam penggunaan atribusi dan delegasi kewenangan ini seringkali terjadi korupsi politik dan korupsi hukum.

4. UUD 1945 terlalu percaya pada semangat orang, sehingga tidak banyak memberi rambu-rambu pembatas bagi tindakan pejabat karena percaya bahwa jika semangat orang baik maka negara menjadi baik. Padahal di manapun kekuasaan cenderung korup sehingga harus dibatasi secara tegas oleh aturan hukum. Aturan hukum harus curiga pada kekuasaan, tidak boleh terlalu mempercayai semangat orang.

Maka sudah selayaknya jika dilakukan amandemen atas UUD 1945. Dan amandemen tahap pertama telah dilakukan di dalam SU-MPR yang baru lalu dengan mengubah atau memperbaiki 9 pasal. Ini baru perubahan tahap pertama yang kemudian akan disusul dengan perubahan tahap kedua yang harus selesai pada tanggal 18 Agustus 2000. Adapun isi per-

ubahan tahap pertama itu adalah sebagai berikut:

a. Pasal 5
   Semula: (1) Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR. (2) Presiden menetapkan peraturan Pemerintah untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya.
   Sekarang: (1) Presiden berhak mengajukan rancangan UU kepada DPR (2) Tetap seperti semula.

b. Pasal 7
   Semula: Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.
   Sekarang: Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

c. Pasal 9
   Semula: Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan MPR atau DPR sebagai berikut (Sumpah Presiden/Wakil Presiden) dan

(Janji Presiden/Wakil Presiden).
Sekarang: (1) Sama dengan bunyi pasal sebelumnya, dijadikan ayat (1); (2) Jika MPR atau DPR tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden dapat bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan MA.

d. Pasal 13
Semula: (1) Presiden mengangkat duta dan konsul; (2) Presiden menerima duta negara lain.
Sekarang: (1) Sama dengan bunyi ayat (1) yang lama; (2) Dalam hal mengangkat duta Presiden memperhatikan pertimbangan DPR; (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

e. Pasal 14
Semula: Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi.
Sekarang: (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA; (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

f. Pasal 15
Semula: Presiden memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan.
Sekarang: Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan UU.

g. Pasal 17
Semula: (1) Presiden dibantu oleh menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; (3) Menteri-menteri itu memimpin departemen Pemerintahan.
Sekarang: (1) Sama dengan yang lama; (2) Sama dengan yang lama; (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

h. Pasal 20
Semula: Tiap-tiap UU menghendaki persetujuan DPR; (2) Jika satu rancangan UU tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.
Sekarang: (1) DPR memegang kekuasaan membentuk UU; (2) Setiap rancangan UU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;

(3) Jika rancangan itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan UU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu; (4) Presiden mengesahkan rancangan UU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU.

i. Pasal 21
Semula: (1) Anggota-anggota DPR berhak memajukan rancangan UU; (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh DPR tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan itu tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.
Sekarang: Anggota DPR berhak mengajukan rancangan UU.

Perubahan UU bidang Desentralisasi dan Otonomi Daerah sampai ke Tingkat Desa.

Sebelum dilakukannya amandemen pertama atas UUD 1945 Pemerintah juga telah melakukan perubahan dalam hubungan kekuasaan antara Pusat dan daerah terutama yang menyangkut desentralisasi dan otonomi daerah sehingga terjadi hubungan yang relatif lebih adil yakni

digantinya UU No. 5 Tahun 1974 dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang dilengkapi dengan UU No. 25 Tahun 1999. UU ini juga memuat ketentuan-ketentuan yang mengatur pemerintahan desa yang merupakan perubahan atas ketentuan-ketentuan penting yang sebelumnya telah diatur dengan UU No. 5 Tahun 1979.

Khusus untuk Pemerintahan Daerah ternyata UU yang baru ini telah memberi kedudukan yang kuat kepada DPRD sehingga tidak lagi diletakkan di bawah Gubernur atau Bupati dan Walikota. DPRD ditempatkan sepenuhnya sebagai lembaga legislatif yang terpisah dari Kepala Daerah, bahkan DPRD sekarang ini dapat menentukan sepenuhnya Kepala Daerah sebab Pemerintah Pusat hanya memberikan pengesahan yang sifatnya administratif atas pilihan-pilihan politik yang telah dilakukan oleh DPRD sebagai tulang punggung otonomi. Pemerintah Pusat harus mengesahkan calon Kepala Daerah yang telah dipilih dengan suara terbanyak di DPRD dan DPRD dapat sewaktu-waktu menjatuhkan Kepala Daerah apabila ada alasan-alasan yang dapat diterima, DPRD diberi wewenang untuk meminta dan menilai pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Hubungan keuangan juga telah diatur secara lebih seimbang sehingga kekayaan daerah tidak lagi dapat dikeruk oleh Pusat melalui cara-cara yang tidak adil.

Ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang pemerintahan desa di dalam UU No. 22 Tahun 1999 di muat di dalam pasal 93 sampai dengan pasal 111. Di dalam pasal 95 UU ini disebutkan bahwa pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, tetapi di dalam pasal 94 telah disebutkan juga bahwa pemerintahan desa itu adalah Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa. Selanjutnya di dalam pasal 104 disebutkan adanya Badan Perwakilan Desa diberi fungsi untuk mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Dengan mengingat fungsi-fungsi tersebut serta berdasar pernyataan pasal 104 bahwa Badan Perwakilan Desa dapat disebut dengan nama lain maka tidaklah salah jika istilah Badan Perwakilan Desa itu disamakan dengan istilah Parlemen Desa seperti yang diperkenalkan di dalam seminar ini. Penggunaan istilah Parlemen Desa ini semakin relevan jika dikaitkan

dengan ketentuan bahwa Badan Perwakilan Desa menetapkan Peraturan Desa (Perdes) bersama Kepala Desa (pasal 105).

Pengaturan tentang desa yang mendapat otonomi seperti itu menunjukkan adanya semangat pembentuk Undang-undang untuk melakukan demokratisasi bagi rakyat Indonesia sampai ke tingkat desa. Adanya semangat demokratisasi sampai ke tingkat desa ini tidak dapat dibantah sebab secara filosofis dan teoritis setiap demokratisasi itu harus dilakukan melalui pemencaraan kekuasaan baik secara horizontal (pembagian pada institusi-institusi yang sejajar) maupun secara vertikal (pembagian dari pemerintah pusat ke daerah-daerah melalui desentralisasi dan otonomi daerah). Toqueville, seperti yang dikutip oleh Rienow, mengemukakan bahwa suatu pemerintahan merdeka yang tidak membangun institusi pemerintahannya sampai ke tingkat daerah adalah pemerintahan yang sebenarnya tidak memiliki semangat untuk membangun demokrasi atau kedaulatan rakyat karena di sana tidak ada semangat kebebasan. Kata Toqueville, salah satu karakter utama dari semangat demokrasi adalah adanya kebebasan sehingga institusi-institusi di

daerah dan di desa, minimal, dapat memiliki dua hal: *Pertama*, agar rakyat terbiasa memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan secara langsung dengan mereka; *Kedua*, membuka kesempatan kepada setiap komunitas yang mempunyai tuntutan beragam dapat membuat peraturan dan programnya sendiri. Di dalam disertasinya yang dipertahankan pada tahun 1990 Bagir Mannan mencatat adanya tiga faktor yang menunjukkan kaitan antara demokrasi dan otonomi serta desentralisasi yaitu: *Pertama*, untuk mewujudkan kebebasan (liberty); *Kedua*, untuk menum buhkan kebiasaan di kalangan rakyat aga mampu memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka; *Ketiga*, untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan yang berbeda-beda. Memang ada yang mengatakan (Kelsen misalnya) bahwa negara yang menganut sistem sentralisasi bisa juga masih berada dalam bingkai prinsip demokrasi hanya saja adanya desentralisasi dan otonomi lebih menjamin pemerintahan yang demokratis tersebut. Dengan demikian semakin banyak cakupan desentralisasi dan otonomi serta semakin jauh ting-

katannya ke bawah akan semakin demokratis pula negara yang bersangkutan.

Pemberian otonomi melalui mekanisme desentralisasi sampai pada tingkat desa selain akan memenuhi hal-hal seperti di catat oleh Rienow, Kelsen, dan Bagir akan juga mempercepat perkembangan desa ke arah yang semakin maju, sebab dengan adanya kebebasan untuk menentukan perkembangan desa maka akan banyak peluang-peluang peran yang terbuka bagi penduduk desa untuk berkreasi sehingga kaum terdidik dari desa dapat tinggal di desanya untuk berkarya. Patut diduga bahwa larinya kaum terdidik di desa ke kota-kota atau dari daerah ke pusat, antara lain, disebabkan oleh tertutupnya peluang bagi berkembangnya kreativitas mereka di Desa dan di Daerah karena tidak ada demokrasi.

Oleh sebab itu penataan pemerintahan desa seperti yang dianut di dalam UU No. 22 Tahun 1999 dari aspek pewadahan hukum atas dasar struktur pemerintahan harus dianggap sebagai kemajuan besar dalam pembangunan demokrasi di Indonesia.

Implikasi dalam Bidang Hukum

Dengan adanya otonom "luas" yang pada dasarnya hanya menyisakan lima urusan untuk pemerintah Pusat (moneter, hankam, diplomatik, peradilan, dan agama), apalagi otonomi itu kemudian diarahkan juga sampai ke tingkat desa (meskipun untuk desa menurut pasal 99 terbatas pada hak asal-usul dan hal-hal lain yang belum diurus oleh Daerah dan Pusat) maka timbul beberapa implikasi dalam bidang hukum.

Untuk pemerintahan desa yang pertama-pertama muncul adalah terbukanya peluang bagi berlakunya hukum adat yang telah hidup dan diterima sebagai norma di dalam desa yang bersangkutan sebab di dalam pasal 104 disebutkan bahwa Parlemen desa berfungsi mengayomi adat istiadat. Istilah mengayomi adat istiadat ini dalam implementasinya bisa saja berupa penuangan adat istiadat ke dalam Peraturan Desa sehingga adat istiadat bisa muncul dalam bentuk hukum di tingkat desa.

Dari sini kemudian muncul kembali persoalan dilematis antara "unifikasi" dan "pluralisme" dalam pembangunan hukum kita. Sebenarnya sampai saat ini masih berkembang atau terjadi masalah yang

dilematis dalam pembangunan kita ke masa depan. Pada satu pihak ada keinginan agar pembangunan dilakukan ke arah unifikasi (memberlakukan hukum sama untuk seluruh warga negara) sesuai dengan prinsip negara kesatuan yang hendak kita bangun dan demi kepastian hukum; tetapi pada pihak lain ada yang menghendaki agar hukum kita dibiarkan tumbuh secara beragam sesuai dengan kesadaran masing-masing kelompok masyarakat yang biasa dikenal sebagai masyarakat adat. Di masa lalu Van Vollenhoven telah mengumumkan bahwa di Indonesia ini ada 19 lingkungan hukum adat. Karena hukum harus melayani mayarakatnya maka selain harus selalu direferendum oleh masyarakat yang dilayaninya (Lihat dalam Satjipto Rahardjo, KOMPAS, 21/1/ 2000), hukum juga harus sesuai dengan kesadaran hukum masing-masing kelompok masyarakat (adat).

Tetapi jika peraturan-peraturan hukum adat itu nanti berujung ke pengadilan karena timbulnya satu sengketa atau perkara akan timbul persoalan karena di dalam memutuskan perkara hukum materiil yang pada umumnya harus dipedomani oleh hakim adalah hukum yang tertuang di

dalam UU. Ini merupakan konsekuensi dari sistem hukum kita yang lebih cenderung menganut paham legisme yang mengatakan bahwa hukum itu adalah UU yang dibuat oleh lembaga legislatif. Memang di dalam UU bidang kekuasaan kehakiman disebutkan bahwa di dalam mengadili suatu perkara hakim harus menggali nilai-nilai keadilan yang ada di dalam masyarakat dan tidak harus terpaku pada bunyi UU sehingga bisa saja membuat putusan-putusan di luar UU. Ketentuan yang sebenarnya mewadahi politik hukum kolonial tahun 1874 memang membuka peluang bagi diberlakukannya hukum adat, tetapi mengingat begitu banyaknya lingkungan hukum adat dan sifatnya yang tidak tertulis masalah ini seringkali menimbulkan ketidakpastian hukum. Keadaan akan menjadi semakin rumit jika hukum-hukum adat yang dianut oleh setiap desa yang sebenarnya berdekatan atau berada di dalam satu daerah kabupaten ternyata berbeda antara yang satu dengan yang lain; sebab bisa saja 19 lingkungan hukum adat yang dipetakan oleh Van Vollenhiven itu tidak lagi diterima oleh semua desa.

Di sini dituntut adanya hukum intergentil yang bisa menyelesaikan sengketa atau perkara yang pihak-pihaknya berbeda kewargadesaannya. Bagaimanapun UU tentang peradilan kita telah menetapkan bahwa lembaga peradilan hanya terdiri dari tiga tingkatan yaitu tingkat kabupaten (pengadilan negeri), tingkat propinsi (pengadilan tinggi), dan tingkat pusat (Mahkamah Agung). Pengadilan yang telah ada akan menghadapi kesulitan jika menghadapi perkara yang pihak-pihaknya datang dari desa yang perdes-perdesnya berbeda itu. Ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 yang meletakkan urusan peradilan sebagai salah satu yang tetap menjadi urusan pusat menuntut adanya politik hukum baru tentang penataan dunia peradilan atau politik hukum yang memuat penegasan-penegasan hukum material yang dapat dituangkan di dalam Perdes.

Beberapa hal yang perlu dipertimbangkan dalam kaitan ini adalah:

1. Perdes tidak boleh memuat materi hukum pidana dalam arti masalah hukum pidana haruslah tetap diletakkan pada politik hukum unifikasi. Perdesa hanya boleh memuat hukum administrasi desa yang mengikat penyeleng-

gara pemerintahan dan rakyat di desa yang bersangkutan. Ketentuan yang demikian bisa dikecualikan untuk daerah-daerah khusus (bukan tingkat desa, tapi propinsi) sesuai dengan hasil Sidang Umum MPR 1999 yang memungkinkan pembentukan daerah khsusus.

2. Adanya politik hukum nasional yang mengatur batas-batas materi hukum apa yang harus diunifikasi dan materi apa yang dapat dibiarkan dualistis atau bahkan pluralistis sesuai dengan kesadaran hukum masing-masing masyarakat adat dan masing-masing desa.
3. Adanya hukum intergentil yang mengatur pilihan hukum adat mana atau hukum desa mana atau hukum apa yang harus dijadikan pedoman jika terjadi sengketa yang melibatkan pihak-pihak yang berbeda kewargadesaannya dan berbeda pula hukum adat yang dianut oleh desanya masing-masing.
4. Hukum perdata yang memang menyambut perseorangan bisa saja diberlakukan di setiap desa sesuai dengan kesadaran hukum masing-masing desa, tetapi sengketa yang timbul antarwarga satu desa dalam bidang ini sebaiknya

diselesaikan melalui arbitrase. Upaya perdamaian atas perselisihan yang timbul di tengah masyarakat yang dapat diselesaikan oleh Kepala Desa seperti yang diatur di dalam pasal 101 butir e dan Penjelasan Umum butir 9 sub butir 7 UU No. 22 Tahun 1999 tidak menjamin dapat menyelesaikan masalah sebab perdamaian bisa saja tidak berhasil dicapai karena bisa saja pihak-pihak yang berperkara tidak setuju dengan proposal perdamaian yang diajukan oleh Kepala Desa. Oleh sebab itu, melalui peraturan perundang-undangan, di setiap desa sebaiknya dibentuk saja lembaga arbitase yang khusus memberi putusan dalam sengketa perdata berdasar hukum adat yang dianut di desa yang bersangkutan. Keputusan arbitrase yang orang-orangnya dapat diusulkan sendiri oleh pihak-pihak yang bersengketa harus dianggap sebagai produk sebuah perjanjian yang dibuat secara sah sehingga mengikat seperti UU. □

Bahan Bacaan

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

Charles Cross dan Stephen Bailey, *Cross and Local Government Law*, Sweet & Maxwell, London, 1982.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel, New York,1973.

Marsono, *Himpunan Peraturan tentang Pemerintahan Daerah*, Djambatan, Jakarta, 1999.

Moh, Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES Jakarta dan UII Press Yogyakarta, 1998.

Moh, Mahfud MD, *Politik Hukum Otonomi Daerah di Era Globalisasi*, makalah untuk Seminar *Globalisasi dan Pengaruhnya Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II*, yang diselenggarakan oleh Program Magister Ilmu Hukum UII, di Yogyakarta tanggal 27 September 1997.

Moh, Mahfud MD, *Optimalisasi Peranan DPRD atas Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, makalah untuk *Konfe-*

rensi Gabungan Otonomi oleh P3DN, CLC, dan LPP, tanggal 11 Desember 1998 di Jakarta.

Mohammad Hatta, *Kumpulan Karangan*, jilid I, Bulan Bintang, Jakarta, 1976.

Mohammad Hatta, *Kedaulatan Rakyat*, Usaha Nasional, Surabaya, 1967.

Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, jilid I, Prapanca, Jakarta, 1959.

Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, cet. VI, Jakarta, 1982.

Robert Rienow, *Introduction to Government*, Alfred A. Knoof, 3rd edition, New York, 1966.

SE Finer, *Comparative Government*, Pinguin, London, 1978.

Sir Willian O. Hart dan J.F. Garner, *Introduction to the Law of the local Government and Administration*, Butterworths, London, 1973.

Sujamto, *Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1985.

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*,

jilid II, Edisi Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1995.

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Membangun Kehidupan Masyarakat Demokratis dari Desa

Bambang Eka Cahya Widodo

Membicarakan kehidupan demokrasi di desa sedikit banyak mengundang romantisme yang dapat menyesatkan kita dalam melihat kondisi obyektif desa-desa kita saat ini. Hal ini terjadi karena rekayasa politik yang merusak sendi-sendi kehidupan yang demokratis di desa sudah berlangsung dalam jangka waktu yang sangat lama. Se-

lama. Sehingga keadaan pengalaman hidup berdemokrasi dapat menjadi faktor penghambat terpenting dalam menerapkan kehidupan demokrasi di desa saat ini.

Sesungguhnya ada empat nilai-nilai demokrasi yang bersifat universal yaitu: adanya pengakuan terhadap hak-hak dasar (asasi) manusia sebagai jaminan untuk dapat mengemukakan ekspresi politik tanpa intimidasi; adanya pluralisme yang menjadi syarat bagi munculnya ide-ide yang berbeda; adanya kompetisi bebas yang didasarkan pada aturan main yang jelas; dan adanya persamaan (kesetaraan/equality) bagi seluruh warga negara untuk terlibat dalam aktivitas politik.

Tradisi demokrasi di Indonesia pernah eksis dalam periode yang relatif singkat sejak September 1945 sampai tahun 1957 yang disebut periode parlementer. Periode ini berakhir karena kegagalan polisi sipil untuk membentuk pemerintahan yang stabil. Kegagalan uji coba demokrasi parlementer melahirkan beberapa analisis mengenai kondisi obyektif masyarakat Indonesia. Salah satu analisis yang terpenting adalah yang dikemukakan oleh Harry J. Benda bahwa bangsa Indonesia sebenarnya tidak memiliki pengalaman demokrasi

yang cukup baik untuk memulai proses demokratisasi. Demokrasi merupakan suatu pengalaman artifisial yang dipaksakan kepada masyarakat Indonesia yang sesungguhnya belum cukup siap untuk menerima dan melaksanakannya.

Kegagalan demokrasi parlementer menggiring bangsa Indonesia memasuki periode pemerintahan otoriterian baik pada masa rejim Soekarno yang kemudian diteruskan dengan cara-cara yang lebih canggih oleh rejim Soeharto. Akibatnya dalam suatu periode yang cukup panjang bangsa Indonesia tidak pernah bersinggungan dengan nilai-nilai demokratis. Kekuasaan negara dilihat sebagai suatu yang hegemonik yang menyebabkan pengalaman demokrasi dalam arti kesempatan untuk berbeda pendapat dan aspirasi menjadi sangat langka, kecuali bagi sebagian kecil orang.

Kekosongan tradisi demokratis ini digantikan oleh tradisi anti demokrasi di mana kekuasaan ditegakkan di atas intimidasi dan kekerasan politik, pembatasan terhadap pluralisme politik dan dihambatnya kompetisi dengan menggunakan perangkat aturan main yang memang diciptakan untuk kepentingan penguasa,

serta dikuburnya kesetaraan dalam politik dengan hanya mengijinkan partisipasi politik di kalangan yang terbatas dan memarginalkan sebagian besar anggota masyarakat yang lain, terutama yang tinggal di pedesaan. Kondisi ini berlangsung lama dan berlarut-larut, sehingga menimbulkan budaya otoriter yang tidak hanya difahami oleh elit politik yang sedang berkuasa tetapi juga oleh masyarakat luas. Bahkan sekarang ini budaya otoriter sedang beralih dari penguasa kepada masyarakat, yang dicirikan beralihnya budaya kekerasan dari aparat kepada masyarakat, juga budaya memaksakan kehendak dari penguasa kepada masyarakat yang sesungguhnya merupakan tradisi otoriterianisme penguasa, sekarang ini justru sedang menjadi budaya yang difahami masyarakat untuk digunakan kepada penguasa.

Menurut Suhartono, struktur asli masyarakat Indonesia sebelum masuknya struktur birokrasi feodal dan kolonial adalah struktur yang bersifat egaliterian. Masyarakat desa tradisional dibentuk oleh seorang *primus interpares* yang kemudian berkembang dan membentuk konglomerasi pemukiman yang dinamai desa. Kompetisi power di antara para *primus interpares*

yang kemudian melahirkan *primus inter-pares* yang terkuat yang dinamakan raja. Ketika kerajaan-kerajaan terbentuk maka struktur vertikal yang tidak egaliterian diperlukan untuk menegakkan sistem birokrasi feodal agar kontrol yang efektif dapat ditegakkan. Jadi struktur vertikal dalam masyarakat Indonesia pertama kali dibutuhkan untuk menegakkan kontrol efektif negara terhadap rakyat. Pemerintah kolonial memanfaatkan struktur birokrasi feodal ini untuk melakukan kontrol terhadap wilayah yang lebih luas serta melakukan eksploitasi ekonomi, dan menegakkan hegemoni politik. Akibatnya struktur sosial yang egaliterian dipaksa menyangga struktur vertikal yang eksploitatif sehingga struktur egaliterian itu menjadi terpinggirkan meskipun kita masih dapat menemukan bentuk-bentuk peninggalannya dalam tradisi gotong royong yang ada di desa-desa.

Struktur vertikal yang dipadukan dengan tradisi patron-klien menjadikan proses marjinalisasi rakyat berlangsung terus menerus. Hubungan elit massa dalam tradisi politik Indonesia hampir selalu diwarnai pola hubungan manipulatif, di mana elit memanipulasi aspirasi massa

dengan kepentingan-kepentingan pribadi maupun kelompok elit tersebut. Struktur vertikal yang eksploitatif menyebabkan masyarakat tidak mampu bekerja sama atau untuk mengorganisasikan segala hal. Ketidakberdayaan menghadapi struktur vertikal yang eksploitatif menghilangkan kemampuan masyarakat untuk secara mandiri mnenyusun kehidupan bersama. Hal ini terjadi karena masyarakat desa dihadapkan pada ketidakpastian tentang apa yang seharusnya dilakukan menghadapi masuknya kapitalisme ekstraktif yang dikembangkan oleh pemerintah kolonial. Akibatnya masyarakat desa cenderung bersifat pasif dan apolitis terhadap perubahan sosial yang terjadi sementara reaksi perlawanan juga tidak terkoordinasi dengan baik sehingga menimbulkan gejolak-gejolak yang bersifat sporadis di pedesaan.

Kondisi sosial dan politik yang demikian secara tiba-tiba mendapat kebebasan ketika menjelang pemilu 1955. Kebebasan itu dimanfaatkan oleh masyarakat yang tidak mempunyai pengalaman demokrasi dengan membentuk politik aliran. Menurut Geertz, pola aliran dalam politik Indonesia terbentuk ketika partai-partai politik nasional (yang artifisial) dengan segala

ideologinya masing-masing bertemu dengan masyarakat tradisional yang sedang kebingungan menghadapi perubahan sosial yang cepat sekaligus ketidakpastian politik. Akibatnya, politik aliran bukan lagi sekedar partai politik ataupun ideologi tetapi sekaligus suatu pola integrasi sosial yang menyeluruh. Bagi Geertz pola aliran ini mempunyai plus minus. Positifnya adalah, masyarakat mulai menata kembali kehidupan kolektif mereka tanpa adanya tekanan dari pihak asing. Negatifnya, masyarakat memilih lembaga yang digunakan untuk menata kehidupan kolektif mereka adalah lembaga nasional yang bersifat politik. Akibatnya kejadian politik di tingkat nasional akan tercermin dalam kejadian sosial di desa. Mengingat situasi politik nasional pada waktu itu hampir tidak pernah tenteram, maka tidak terlalu sulit memprediksikan kondisi sosial politik di pedesaan pada waktu itu. Ketidakpastian politik yang mengakibatkan ketegangan dalam hubungan sosial di desa ini yang menurut Geertz menjadi sebab mengapa sebagian besar masyarakat mendukung gagasan Soekarno membentuk Dewan Nasional, yang diharapkan oleh masyarakat akan menyelesaikan konflik dan mencipta-

kan ketenteraman sosial. Menurut Geertz, tuntutan rakyat untuk persatuan di tingkat nasional harus dimengerti dalam konteks ketidakmampuan mereka untuk menciptakan persatuan di tingkat lokal tanpa bantuan dari luar.

Kondisi yang relatif hampir sama kita temukan pada saat ini. Ketika pemerintah Orde Baru berkuasa, Soeharto menerapkan politik massa mengambang yang membatasi partisipasi politik msyarakat desa, dengan alasan agar masyarakat desa perlu dilindungi dari konflik politik dan ideologis yang akan memecah belah solidaritas tradisional mereka.

Pemerintah Orde Baru tidak hanya memarjinalkan masyarakat desa dari proses politik tetapi juga menimbulkan ketergantungan yang sangat tinggi terhadap pemerintah. Modernisasi pertanian yang melibatkan sektor modern dalam bentuk kredit perbankan mendorong petani untuk tergantung pada sumber-sumber input yang berasal dari luar desa. Kondisi ini mengakibatkan kemandirian ekonomi masyarakat petani semakin sulit dipertahankan.

Proses politik di pedesaan yang didominasi oleh negara melalui aparat-aparatnya juga menyebabkan desa kehilangan

kemandiriannya dalam menentukan pemimpin-pemimpin mereka sendiri. Proses birokratisasi desa telah mengakibatkan tersingkirnya pemimpin tradisional dan menguatnya pengaruh pemimpin formal. Menguatnya pengaruh pemimpin formal tidak diimbangi dengan kesempatan yang cukup kuat bagi masyarakat untuk mengontrol perilaku mereka, sehingga pemimpin formal cenderung mendominasi keseluruhan proses sosial politik yang berlangsung di desa.

Ketika reformasi politik melanda pemerintahan Orde Baru, yang ditandai dengan munculnya euphoria politik berupa kebebasan politik untuk membentuk partai-partai politik yang jumlahnya sangat banyak. Ketika Pemilu 1999 dilaksanakan paling tidak secara kasar kita dapat mengatakan bahwa politik aliran kembali tercermin dalam pertarungan antara partai-partai politik tersebut. Kita dapat dengan mudah menghubungkan PDI-P dengan PNI, dan PKB dengan NU, serta PAN sejauh hubungannya dengan Muhammadiyah dengan Masyumi. Sementara PPP yang merupakan produk rekayasa politik Orde Baru tidak lain adalah perkawinan paksa antara Masyumi dengan NU. Dari lima

besar partai pemenang pemilu tahun 1999 mungkin hanya GOLKAR yang tidak memiliki hubungan dengan aliran-aliran politik yang pernah berkembang dalam politik Indonesia. Dengan demikian sesungguhnya kita bisa mengatakan bahwa pemilu 1999 mencerminkan menguatnya kembali politik aliran. Jika sinyalemen ini benar maka sesungguhnya kondisi masyarakat di pedesaan kita juga sedang berada dalam sekat-sekat aliran politik yang ada.

Jika kehidupan demokratis di desa dimaknai sebagai upaya mengembalikan lembaga perwakilan politik di tingkat desa, saya mengkhawatirkan kehidupan demokratis yang kita harapkan justru menjadi sumber ketegangan sosial yang tidak perlu, mengingat saat ini tingkat ketegangan sosial sudah cukup tinggi. Ada dua faktor yang perlu diperhatikan, *pertama*, masyarakat desa saat ini baru menikmati euforia kebebasan politik yang dalam beberapa hal justru kebablasan yang ditandai bentuk-bentuk kekerasan massa di pedesaan. *Kedua*, masyarakat masih gagap dalam menggunakan instrumen-instrumen demokrasi, akibat terlalu lama tidak mempunyai kesempatan untuk mengekspreikan kepentingan politiknya secara benar. Menurut

saya yang paling penting saat ini adalah justru mendorong kembalinya struktur egaliterian dalam masyarakat desa dan kemandirian masyarakat dalam mengelola hubungan sosial mereka. Membentuk Badan Perwakilan Desa yang tergesa-gesa tanpa memperhitungkan kondisi sosial yang sedang berlangsung akan mengakibatkan masuknya elemen artifisial baru yang mungkin justru menimbulkan masalah sosial baru. Sesungguhnya demokrasi di desa adalah tipe demokrasi yang ideal di mana anggota masyarakat tidak memerlukan perwakilan politik untuk menyampaikan aspirasi politik mereka. Karena demokrasi yang ideal adalah demokrasi langsung di mana semua orang bisa terlibat dalam proses perumusan kebijakan. Pembentukan lembaga perwakilan di tingkat desa bisa menjadi sarana bagi elit desa untuk memanipulasi masyarakat. Untuk menghindari itu maka sesungguhnya penumbuhan kesadaran politik tentang hak dan eksistensi rakyat perlu dilakukan sehingga tidak tumbuh lagi pola hubungan yang manipulatif. Di sinilah sesungguhnya arti penting kehidupan demokrasi di desa.

Tugas paling berat dan rumit saat ini adalah mengembalikan kemampuan masyarakat desa mengelola hubungan-hubungan sosial mereka sekaligus mengembalikan kepercayaan mereka pada proses demokratis yang egaliterian untuk menyelesaikan persoalan-persoalan mereka sendiri. Keberadaan partai-partai politik di tingkat desa dapat mendorong proses ini namun tetap beresiko, sebab banyak partai di desa yang membawa konflik nasional ke desa. Rencana penerapan UU No. 22/ 1999 terutama dalam konteks pembentukan Badan Perwakilan Desa, seharusnya memberikan ruang publik yang cukup bagi munculnya inisiatif masyarakat untuk membentuk BPD tanpa campur tangan pemerintahan atasnya. Sehingga yang diperhatikan asalah jangan sampai peraturan pelaksana tentang pembentukan BPD ini mengintervensi terlalu jauh kehidupan politik di desa atau bahkan mengambil alih semua proses politik yang ada di desa. Jika hal ini terjadi maka BPD hanya akan menjadi institusi artifisial yang baru yang akan membebani masyarakat desa. Pengalaman mengambil inisiatif dalam suatu proses politik tanpa campur tangan pemerintahan di atasnya akan

memberikan pengalaman penting bagaimana masyarakat desa mengelola konflik-konflik lokal mereka sendiri dengan cara-cara mereka sendiri. Hal ini penting untuk tumbuhnya suatu masyarakat madani yang memiliki kemampuan untuk mengatasi masalah mereka tanpa campur tangan struktur kekuasaan yang menindas. Dengan demikian desa akan bertumbuh menjadi kantong-kantong masyarakat madani yang kemudian akan mendorong tumbuhnya masyarakat madani di tingkat sosial yang lebih tinggi. Bagaimanapun juga membangun masyarakat demokratis yang dimulai dari desa mau tidak mau harus berhadapan dengan kondisi yang demikian itu. Sehingga demokrasi tidak mungkin dipaksakan ke dalam suatu masyarakat secara artifisial, sehingga memelihara proses demokratisasi menuntut kesabaran yang lebih dari para pejuang demokrasi.

Proses paling sulit dalam setiap tahapan demokratisasi adalan institusionalisasi. Pelembagaan proses demokratisasi memerlukan energi yang jauh lebih besar dari masyarakat ketimbang sekedar penciptaan lembaga demokrasi. Pembentukan BPD sesungguhnya adalah proses penciptaan lembaga demokrasi sementara proses pe-

lembagaan demokratisasi lebih merupakan sebuah proses yang panjang untuk menumbuhkan kehidupan demokratis di dalam lembaga-lembaga politik yang sudah ada, sehingga proses politik dapat berjalan efektif dan efisien serta stabil. Bagaimanapun juga pembentukan BPD akan meningkatkan kontrol politik terhadap kepala desa sebagai eksekutif di desa, yang perlu dipikirkan adalah bagaimana caranya agar kontrol politik itu berjalan secara sehat sehingga mendorong efektivitas dan efisiensi pemerintahan desa, bukan sebaliknya justru meningkatkan konflik yang tidak perlu sehingga menghabiskan energi yang sesungguhnya lebih dibutuhkan oleh masyarakat untuk melepaskan diri dari jerat kemiskinan dan krisis ekonomi yang juga sudah dirasakan di desa-desa. Demikianlah beberapa pokok pikiran mengenai proses demokratisasi di desa. □

BAGIAN

3

ADU SIASAT

ADU SIASAT 'NEGARA' VERSUS 'RAKYAT'[1]

[OTONOMI, DESA DAN DEMOKRASI]

TIM LAPERA[2]

Apakah otonomi daerah, yang tertuang dalam Undang-undang No.22 th. 1999 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan buah dari kebaikan hati penguasa ataukah hasil dari tuntutan rakyat? Bila gerak perubahan tersebut merupakan buah kebaikan hati penguasa, lantas, mengapa penguasa harus melakukan hal

tersebut? Keuntungan apa yang diperoleh oleh penguasa? Apakah dengan itu, sang penguasa akan mendapat simpati dari rakyat, sehingga bisa bertahan dalam kedudukannya?

Sebaliknya, bila pembaruan via otonomi daerah merupakan tuntutan rakyat yang diaktualisasikan melalui gelombang desakan, maka apakah rakyat sendiri sudah cukup 'siap'?[3] Lantas mengapa di banyak tempat, khususnya di daerah-daerah miskin sumberdaya alam (termasuk sebagian besar Jawa), tercium aroma kekhawatiran, keengganan, dan bahkan kebingungan. Apakah dengan otonomi daerah rakyat akan memperoleh kedaulatannya kembali ataukah otonomi hanya menciptakan raja-raja kecil, dengan watak dan kepentingan yang sama dengan negara.[4]

Bagaimana (kira-kira) bentuk otonomi di tingkat rakyat — apakah otonomi akan berarti suatu proses demokratisasi, di mana ruang politik (*political space*) rakyat untuk partisipasi makin lebar? Apakah benar negara (baca: elit politik), akan dengan begitu saja 'melepaskan kendali' bagi kreativitas politik rakyat? Sebaliknya, apakah rakyat dapat dengan cepat menggunakan momentum perubahan yang ada dan melakukan

proses konsolidasi politik, sehingga daya tawar (posisi dan kondisi) rakyat menjadi semakin kuat? Apakah ada pengalaman (historis) yang dapat menunjukan bahwa proses semacam ini memang akan membawa keuntungan pada rakyat? Ataukah sebetulnya proses ini hanya bersifat sementara, dan pada akhirnya akan berlangsung suatu arus balik yang represif.

Tulisan ini tidak hendak mempersoalkan keabsahan dari kebijakan otonomi daerah, melainkan hendak melihat bagaimana dinamika dan implikasi dari upaya pengembangan otonomi daerah. Yang hendak dilihat di sini adalah terjadinya suatu tarik-menarik antara negara dan rakyat, dan otonomi daerah merupakan hasil dari tarik-menarik tersebut. Konsep otonomi sendiri tentu tidak berhenti dalam rumusan kebijakan, melainkan akan terus bergerak dan sangat mungkin bentuk dalam realitas sangat berbeda dengan apa yang pernah dipikirkan atau dengan apa yang sudah terlanjur dirumuskan. Masing-masing pihak, yakni negara dan rakyat, pada dasarnya tidak pernah berhenti memperjuangkan kepentingan masing-masing. Dalam konteks ini otonomi, menjadi semacam medan pertarungan kepentingan,

suatu ajang adu siasat. Apa yang segera akan terjadi? Pengalaman pengembangan DPR Kalurahan di Yogyakarta, akan dijadikan bahan untuk menunjukan dinamika tersebut. Dari gambar-gambar yang ada diharapkan dapat memberikan kejelasan mengenai langkah apa yang seharusnya dilakukan di masa depan, untuk mempertahankan momentum politik yang sedang bergulir dan menjadikannya sebagai energi untuk merealisasi demokrasi.[5]

Siasat Akomodasi

Otonomi daerah, dapat dikatakan sebagai salah satu issue yang mencuat pada pra dan pasca tumbangnya orde baru.[6] Issue otonomi dilancarkan, terutama oleh daerah-daerah yang kaya akan sumberdaya alam dan daerah yang 'memiliki latar belakang sejarah dan budaya' berbeda dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), seperti Papua Barat, Aceh, Riau, Kalimantan Timur dan *East Timor*. Dari pihak non-negara (terutama elit) daerah senantiasa menekankan bahwa otonomi akan merupakan jalan bagi pemberdayaan daerah, menjadi momentum untuk memajukan daerah dan mengurangi kesenjangan antara pusat dan daerah. Sebaliknya, di kalangan

elit pusat, senantiasa muncul kekhawatiran. Dalam pemandangan umum terhadap rancangan undang-undang pemerintahan daerah, disimpulkan bahwa hendaknya pemberian otonomi daerah tidak menjadi jalan bagi federalisme, dan tetap menjamin tegaknya negara kesatuan RI (Kompas, 22 Pebruari 1999).[7]

Dalam Sidang Istimewa MPR yang berlangsung pada penghujung 1998, menetapkan TAP MPR RI No.XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumberdaya Nasional yang berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal-hal dasar yang diatur antara lain:

Pasal 1. Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;

Pasal 2. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip

demokratisasi dan memperhatikan keragaman daerah;

Pasal 3. (ayat 1) Pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber-daya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan; (ayat 2) Pengelolaan sumberdaya alam dilakukan secara efektif dan efisien, bertanggungjawab, transparan, terbuka dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada pengusaha kecil, menengah dan koperasi;

Pasal 4. Perimbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat daerah;

Pasal 5. Pemerintah daerah berwenang mengelola sumberdaya nasional dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan;

Pasal 6. Penyelenggaraan otonomi daerah; Pengaturan, pembagian, pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan; dan Perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan dengan

asas kerakyatan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan DPRD dan masyarakat.

Dari konsep yang dikembangkan tersebut, terdapat beberapa kata kunci yang patut disimak: *Pertama*, memberikan kewenangan —apakah ini suatu konsep demokratis. Otonomi diartikan sebagai kebijakan pusat yang memberikan kewenangan. Dengan ini pemerintah pusat diposisikan dan meneguhkan posisi sebagai pemilik seluruh kewenangan. Otonomi adalah jalan mendistribusikan. Prinsip ini tentu akan segera memaklumkan bila pihak pusat menentukan dahulu mana yang dianggap penting dan mana yang dianggap layak diberikan kepada daerah. Apa yang baik dan apa yang tidak baik, bagi daerah, secara mendasar masih ditentukan oleh apa yang disebut sebagai pemerintah pusat. Hal ini bermakna bahwa 'pemerintah pusat' bukan sekedar titik pertemuan, melainkan menjadi titik pangkal. Cara berpikir ini akan segera menegasi bila ada pikiran yang menyatakan bahwa daerah memiliki sejarah dan latar belakang tersendiri. Cara berpikir ini juga menegaskan (secara implisit) bahwa daerah ada karena pusat, dan bukan sebaliknya.[8]

Kedua, konsep sumberdaya nasional. Apa maknanya? Bahwa pusat adalah pemilik seluruh sumberdaya yang ada —daerah hanya sebagai pihak yang menerima kuasa dan sekaligus mengemban tugas menjaga. Barangkali konsep ini hendak menterjemahkan apa yang tersurat dalam pasal 33 UUD 1945. Namun penting disadari bahwa negara hanya menjalankan fungsi menguasai untuk memakmurkan rakyat. Fungsi tersebut terbit, justru karena negara mengemban tugas untuk memakmurkan rakyat. Dengan konsep sumberdaya nasional, berarti kepemilikan, penguasaan dan pengaturan dalam pengelolaan, menjadi hak penuh dari pusat, sementara daerah hanya menunggu kebaikan hati dari pusat.

Ketiga, konsep kemakmuran bangsa, memperkokoh dan mempertahankan NKRI.[9] Dengan konsep ini, menjadi sangat jelas bahwa 'proyek otonomi' yang dikembangkan, secara prinsip tetap diorientasikan untuk suatu kepentingan diluar pemegang otonomi, yakni kemakmuran bangsa dan keutuhan negara. Padahal secara teknis-operasional, pihak yang paling berkepentingan dan sekaligus paling mungkin untuk menjalankan misi tersebut [mengem-

bangkan kemakmuran bangsa dan menjaga keutuhan negara], hanyalah pemerintah pusat. Dengan demikian, terdapat kesan yang sangat kuat, bahwa segera setelah pemberian otonomi, maka pusat akan mendapatkan kembali apa yang diberikan, melalui dalih mencapai kepentingan di atas. Dalih tersebut, memungkinkan pula terjadinya monopoli dalam banyak aspek, termasuk monopoli atas sumberdaya alam. Konsep kemakmuran bangsa dan keutuhan negara, pada dasarnya merupakan jebakan bagi daerah, dan dengan jebakan tersebut, daerah tidak mungkin mempunyai garis mundur, kecuali bila tidak berminat mengembangkan otonomi daerah yang nyata.

Bila dilihat dari substansi otonomi yang dikembangkan dan momentum munculnya konsep otonomi daerah, yakni pada masa transisi, maka sangat tampak tendensi mengakomodasi aspirasi yang berkembang, namun dengan tetap mempertahankan garis politik lama sentralisme. Pemerintahan transisi yang menggulirkan kebijakan otonomi tentu saja mempunyai harapan bisa bertahan, terutama bila rakyat menaruh simpati pada kebijakan yang diambil. Namun yang terjadi sama sekali

di luar dugaan —dimana pemerintahan transisi terdepak ke luar arena, dan sementara itu issue otonomi sudah terlanjur menyebar ke luar dan membawa implikasi yang mungkin di luar perhitungan semula.[10]

Siasat Pengalihan

Apakah dengan formulasi 'pemberian kewenangan' pada daerah, masalah menjadi selesai. Apakah rakyat dengan demikian, dapat meraup kesempatan untuk memperoleh harga [kedudukan terhormat] dalam proses politik? Atau, apakah dengan demikian 'pusat', akan dapat menjalankan kembali kendali, sebagaimana yang berlangsung di masa orde baru? Nampaknya masalah sudah tidak bisa lagi dibaca secara hitam-putih. Letak masalah sudah bergerak, cepat dan kompleks.

Tumbangnya orde baru, merupakan gambaran yang nyata atas: Pertama, menguatnya ketidak-puasan rakyat dan sekaligus menguatnya daya tawar rakyat atas kekuasaan yang otoriter. Pengalaman pembebasan nasional, dalam momentum kemerdekaan 17 Agustus 1945, menggariskan bahwa pada titik tertentu, ketika kekuasaan tidak lagi bisa membendung desakan rakyat, maka yang terjadi adalah

tumbangnya penguasa lama dan digantikan dengan penguasa baru.

Kedua, kondisi melemahnya daya kontrol kekuasaan, dan semakin tidak efektifnya instrumen kekuasaan dalam mengendalikan rakyat. Hal ini mengakibatkan kekuasaan tidak lagi bisa bertahan dengan kuasa-paksa, melainkan harus menjalankan siasat akomodasi. Liberalisasi politik merupakan jalan yang paling mungkin bagi penguasa baru untuk bisa bertahan dan diterima.

Siasat tersebut, bisa diterima dan dapat pula tidak. Kisah rejim transisi Habibie merupakan contohnya, yakni tidak mampu bertahan, kendati liberalisasi politik telah dijalankan. Kaitan yang kuat antara rejim transisi dan rejim orde baru, membuat rakyat tidak bisa dibuai dengan tipu daya sesaat. Orde baru merupakan contoh dari rejim yang mampu memanfaatkan transisi dan mengkonsolidasi diri, kendati pada akhirnya tidak mampu bertahan. Kemampuan rejim baru untuk menarik simpati dan segera setelah itu mengkonsolidasikan kekuasaan, akan menjadi penentu apakah rejim dapat bertahan lama ataukah tidak.

Setiap penguasa baru, sebagaimana yang dialami oleh orde baru pada masa

awalnya, selalu dihadapkan pada tiga tantangan sekaligus: Pertama, tuntutan guna menegakkan kontrol dan memaksakan otoritas pusat atas seluruh wilayah negara. Kedua, memulihkan stabilitas ekonomi dan meletakkan landasan bagi pembangunan ekonomi. Dan ketiga, penegakkan legitimasi (bukan sekedar legalitas) sebagai suatu rejim (MacAndrews, 1993). Dengan demikian, setiap penguasa baru, pada dasarnya selalu berusaha menarik dukungan seluas-luasnya, di mana kebijakan liberalisasi politik menjadi salah satu metode yang digunakan.

Proses liberalisasi politik bagi rakyat merupakan perluasan ruang politik, dan dengan demikian, partisipasi rakyat dapat menjadi lebih maksimal. Bagi rejim, kondisi yang demikian diperlukan sebagai: Pertama, membuka wacana yang dapat dijadikan sarana untuk memotret potensi yang hidup di kalangan rakyat —untuk mengetahu pihak pendukung dan pihak yang anti. Kedua, menggali gagasan-gagasan dan energi pendukung untuk keperluan pembangunan. Ketiga, membuka ruang bagi suatu ketegangan horisontal,[11] dan dengan demikian di kalangan rakyat tidak terjadi proses konsolidasi kekuatan.

Pengalaman DIY, pada dasarnya menunjukan kecenderungan tersebut. Pada 6 Desember 1945, kepala daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Hamengku Buwono IX bersama-sama dengan wakil kepala daerah DIY Paku Alam VIII dan ketua Badan Pekerja KNI DIY Moh. Saleh mengeluarkan sebuah maklumat yang mengatur tentang Pembentukan DPR Kalurahan (Maklumat No. 7 tahun 1945). Dalam maklumat disebutkan:

> Mengingat hasrat rakyat untuk membentuk Dewan Perwakilan Rakyat di Kalurahan-kalurahan sebagai penjelmaan dari asas kedaulatan rakyat dalam UUD negara RI, maka kami berdua (HB IX dan PA VIII) dengan persetujuan BP KNI DIY memerintahkan supaya di tiap-tiap kalurahan di wilayah DIY dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan.
>
> Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan (selanjutnya disebut Dewan Kalurahan) mewakili seluruh rakyat di dalam daerah perwakilannya untuk membicarakan rumah tangga daerah perwakilan itu dan membikin aturan-aturannya.

Selanjutnya pada tanggal 11 April 1946, dikeluarkan lagi 4 maklumat secara bersama-sama, yang kesemuanya mengatur tentang desa. Pengaturan itu mencakup mulai dari pembentukan Majelis Permusyawaratan Desa (Maklumat No. 14/ 1946), pemilihan pamong kalurahan (Maklumat No. 15), susunan pamong kalurahan (Maklumat No.16), dan pemilihan DPRK (Maklumat No. 17). Dalam rentang waktu empat bulan (dalam usia republik yang belum genap 1 tahun, pada permulaan revolusi) telah dikeluarkan 5 peraturan tentang penataan desa.

Menurut Soedarisman Poerwokoesoemo (1984) tujuan dari gerakan perubahan di desa-desa di wilayah DIY itu ialah keinginan untuk mewujudkan demokratisasi dan otonomisasi desa. P.J. Soewarno menyebutkan bahwa prakarsa Sultan HB IX sangat erat berkait dengan tekanan politik rakyat: Pertama, pada tanggal 27 dan 28 Oktober 1945, Barisan Tani Indonesia (BTI),[12] mengadakan konferensi di Yogyakarta dan dihadiri oleh semua utusan dari semua *kapanewonan* yang ada di Yogyakarta, serta utusan dari Jawa Tengah dan Jawa Timur, seluruhnya berjumlah 310 utusan. Konferensi mengajukan mosi

kepada pemerintah DIY yang isinya mendesak pemerintah RI DIY agar segera membentuk badan-badan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di setiap kalurahan sampai ke pusat DIY dan menuntut perbaikan penghidupan rakyat tani (Soewarno, 1994:203). Sikap politik penguasa Yogya, dipandang sebagai siasat akomodasi dan pengalihan, agar gerak dinamis rakyat tidak menjadi lebih jauh, dan masih bisa dikendalikan.

Dinamika Otonomi: Kasus Desa

Hal yang masih menimbulkan pertanyaan besar adalah apakah langkah pengembangan otonomi (desa), akan benar-benar memberi jaminan bagi perubahan kondisi yang akan memungkinkan rakyat bisa berpartisipasi secara wajar. Gambaran singkat di atas, menunjukan bahwa munculnya suatu kebijakan yang 'tampak muka' memihak kepentingan rakyat, pada dasarnya belum dapat dijadikan petunjuk bahwa perubahan nyata sedang berlangsung. Pembahasan berikut, akan melihat bagaimana dinamika yang terjadi dalam proses realisasi kebijakan dan akan dilihat paralelnya pada masa

kini, dengan melihat lagi secara kritis muatan kebijakan otonomi desa.

Seperti telah disebutkan di atas, bahwa suatu kebijakan liberalisasi politik yang dikeluarkan oleh penguasa, tidak pertama-tama untuk kepentingan rakyat, melainkan untuk keperluan elit yang berkuasa. Di kalangan rakyat sendiri, liberalisasi politik, akan menjadi tantangan tersendiri, terutama oleh potensi konflik horisontal dan di sisi lain, rakyat akan disibukan dengan berbagai urusan internal mereka, sehingga tidak memiliki banyak kesempatan untuk melakukan kontrol terhadap kinerja elit politik. Berikut adalah gambaran singkat bagaimana praktek dari otonomi desa, melalui pembentukan Dewan Perwakilan Kalurahan pada periode 1946-1948, di dua desa:[13]

Poncosari - Bantul

Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan (DPRK) Desa Poncosari dibentuk pada bulan Desember 1947, setelah selesainya proses penggabungan desa. Pemilihan anggota DPRK dilakukan oleh masyarakat sendiri di setiap wilayah pedukuhan, yang dipimpin oleh kepala dukuh. Seluruh kepala *somah* se wilayah pedukuhan ber-

kumpul (di rumah kepala dukuh), untuk memilih wakil mereka yang akan duduk sebagai anggota DPRK. Secara teknis pemilihan dilakukan secara terbuka dan langsung, yaitu dengan cara mengacungkan tangan (cara *acungan*).

Anggota DPRK Desa Poncosari berjumlah 24 orang, sesuai dengan jumlah pedukuhan yang ada. Kepengurusan DPRK terdiri dari seorang ketua, wakil ketua, sekretaris, bendahara, dan anggota. Pemilihan ketua DPRK juga dilakukan dengan cara acungan (di antara 24 orang anggota DPRK itu). Siapa yang mendapat acungan tangan terbanyak dialah yang menjabat sebagai ketua, jumlah acungan yang di bawahnya secara berturut-turut duduk sebagai wakil, sekretaris, dan bendahara. Selama periode tahun 1947-1959 telah terjadi tiga kali pergantian ketua (pengurus) DPRK (berarti masa kepengurusan anggota DPRK adalah 4 tahun).

Selain dibentuk DPRK, di Desa Poncosari pada 1947 juga dibentuk Majelis Desa. Keanggotaan majelis desa menganut sistem perwakilan dari masyarakat desa, yaitu setiap 10 kepala somah mengirimkan satu orang wakilnya sebagai anggota (disebut sistem *sepuluh-siji*). Selain perwakilan dari

sepuluh-siji, yang masuk sebagai anggota majelis desa ialah anggota DPRK dan pamong kalurahan. Ketua Majelis Desa dipilih dengan cara acungan di antara anggota majelis, sebagaimana dalam pemilihan ketua DPRK. Selama keberadaannya majelis desa telah mengalami 4 kali pergantian ketua. Dengan demikian Majelis Desa merupakan badan hukum tertinggi di pemerintahan tingkat kelurahan.

DPRK dibentuk dengan fungsi sebagai perencana peraturan/keputusan kelurahan dan pengawas jalannya pemerintahan kelurahan. Selain itu DPRK juga memiliki wewenang untuk memutuskan persoalan perubahan hak atas tanah. Dalam praktek, setiap persoalan yang dihadapi masyarakat di masing-masing pedukuhan dilaporkan kepada wakilnya yang duduk di DPRK. Persoalan itu selanjutnya akan dibahas oleh anggota DPRK. Adapun keputusan sidang DPRK akan dilaksanakan oleh pemerintah kelurahan. Dalam setiap membuat keputusan, anggota DPRK selalu mempertimbangkan kemampuan kas desa yang dimiliki dan sifat atau prioritas kebutuhan masyarakat.

Sidang-sidang DPRK tidak jarang berlangsung dengan sengit, bahkan pernah

mencapai jalan buntu (*dead lock*). Jika terjadi kebuntuan, maka ketua DPRK akan melakukan pembicaraan secara tertutup ke beberapa anggota (secara personal). Cara ini disebut sebagai *stamp billiard* (voting tertutup). Oleh karena itu, seorang ketua DPRK dituntut untuk mengetahui dan memahami secara detil keadaan masyarakat di setiap pedukuhan. Apabila suatu rencana keputusan atau peraturan yang dibuat oleh DPRK tidak disetujui oleh pemerintah kelurahan, maka persoalannya akan dinaikkan ke sidang majelis desa. Jika suatu masalah yang telah diputuskan di tingkat kelurahan tetapi tidak disetujui di tingkat kabupaten (setelah diketahui oleh pihak kecamatan), maka keputusan itu harus dikembalikan lagi ke tingkat kelurahan untuk diperbaiki. Dalam pengalaman Kelurahan Poncosari hal seperti itu tidak pernah terjadi.

Sebagai pengemban fungsi pengawasan, DPRK membentuk komisi yang terdiri dari ketua, sekretaris, dan bendahara. Setiap 6 bulan sekali (paling lambat 1 tahun) komisi mengontrol jalannya pemerintahan kelurahan (terutama berkenaan dengan pengeluaran keuangan, apakah sesuai dengan anggaran yang telah dise-

pakati). Jika terdapat indikasi/bukti penyelewengan, akan dibahas dalam rapat DPRK. Setelah itu keputusan sidang dewan akan dibahas lagi bersama dengan lurah.

Dalam persoalan pertanahan, anggota DPRK dituntut untuk memiliki pengetahuan dan kearifan yang tinggi. Segala hal yang menyangkut masalah tanah harus diputuskan melalui sidang DPRK (bersama-sama dengan pamong kelurahan). Masalah pertanahan yang sering dibahas oleh DPRK ialah penentuan besarnya tanah *pelungguh* untuk perangkat desa (sebagai gaji) dan tanah *pengarem-arem* (bagi perangkat desa yang sudah tidak menjabat lagi, dengan cara terhormat), yang keduanya bersumber dari tanah kas desa. Namun, selain itu soal pertanahan lain yang kerap menjadi agenda persidangan DPRK ialah tentang perubahan status hak atas tanah. Ada beberapa kategori dalam masalah ini.

Pertama, tanah *lintiran* yaitu perubahan hak milik tanah karena tanah itu oleh pemiliknya (orang tuanya) diberikan kepada anaknya. Kedua, tanah *lieran* yaitu perubahan hak tanah karena adanya proses jual beli. Ketiga, tanah *warisan* yaitu tanah peninggalan orang tua (yang telah me-

ninggal dunia) kepada anak-anaknya. Dalam hal tanah warisan misalnya, pernah dibuat keputusan bahwa jika seseorang telah meninggal dunia, sedangkan ia memiliki anak dan tanah warisan, maka setelah 100 harinya hak atas tanah itu harus sudah digantikan kepada ahli warisnya.

Proses penyelesaiannya pun mudah. Para ahli waris dikumpulkan (setelah ada pengaduan dari anggota keluarga yang bersangkutan), kemudian persoalannya dirundingkan bersama-sama dengan para anggota DPRK (dan kadang juga pamong kelurahan). Rujukan yang dijadikan pedoman oleh DPRK biasanya adalah ajaran agama Islam. Setelah diputuskan, DPRK menyerahkan keputusan itu kepada pemerintah kelurahan (untuk ditindaklanjuti sesuai dengan peraturan yang berlaku). Dalam kasus jual beli tanah, seseorang yang akan menjual tanahnya (dan sudah ada pembelinya serta penjual telah menerima angslah), maka *angslah* tersebut diserahkan ke kelurahan (yang bersama DPRK akan dibuat keputusan). Keputusan DPRK dan kelurahan ini sebagai dasar pemerintah kelurahan untuk membuat surat keterangan mengenai perpindahan hak atas tanah.

Selain soal pertanahan, DPRK juga membantu masyarakat dalam masalah pertanian (khususnya soal pengairan). Persoalan besar yang pernah ditangani oleh DPRK dalam soal pengairan ialah *mbedhol* Kali Progo untuk membuat oncoran bagi sawah penduduk di sebelah selatan desa. Pada waktu itu DPRK melihat banyak petani mengalami kesulitan mendapatkan air. Lalu DPRK membuat rencana untuk mbedhol Kali Progo. Rencana itu selanjutnya dibahas bersama pamong kelurahan. Setelah itu, keputusannya dinaikkan dalam sidang majelis desa. Keputusan sidang majelis menyetujui rencana itu, kemudian dilanjutkan ke tingkat kabupaten. Semula pihak kabupaten tidak menyetujui rencana warga Kelurahan Poncosari, namun setelah perdebatan yang seru akhirnya pihak kabupaten berhasil diyakinkan oleh pamong kelurahan dan DPRK. Setelah diadakan peninjauan oleh petugas dari kabupaten, maka proyek dikerjakan secara gotong royong oleh penduduk Poncosari dengan dibantu tenaga ahli dari kabupaten. Proyek-proyek lain yang berhasil diperjuangkan oleh para anggota DPRK ialah pembangunan gedung SD, pembangunan jalan desa, pembangunan gedung Balai Desa.

Ketika pertama kali dibentuk anggota DPRK tidak menerima imbalan atau gaji dalam bentuk apapun ("sifatnya perjuangan"). Namun, lurah sering memberi *punjungan* (semacam bingkisan atau hadiah) kepada anggota DPRK. Dalam perkembangan selanjutnya para anggota DPRK menerima apa yang disebut sebagai seteng atau "uang duduk", yang diberikan setiap kali diadakan persidangan. Besarnya *seteng* untuk pengurus DPRK berbeda dengan untuk anggota. Untuk pengurus satu seteng dihargai Rp 2,-, sedang untuk anggota Rp 1,-. Namun, di luar soal pertanahan DPRK dipandang oleh sebagian penduduk tidak beda dengan pamong kelurahan. Penduduk merasa jika ada masalah, maka yang lebih mampu menyelesaikannya adalah kepala dukuhnya. DPRK dianggap hanya mampu menyelesaikan urusan perubahan hak atas tanah saja.

Desa Mororejo - Sleman

Baik Dewan Kalurahan maupun Majelis Kalurahan pernah didirikan di Desa Mororejo. Anggota Dewan Kalurahan adalah wakil dari setiap dusun. Setiap dusun diwakili oleh 2 orang, masing-masing adalah kepala dusun dan seorang

tokoh/elit dusun. Oleh karena di Desa Mororejo ada 13 dusun, maka anggota dewan adalah 26 orang. Pemilihan wakil dari setiap dusun (selain kepala dusun, yang menjadi anggota dewan karena jabatannya) dilakukan dengan cara, pertama, pengumpulan warga. Setelah itu diberikan penjelasan tentang rencana pembentukan dewan, sekaligus usulan siapa-siapa yang akan mewakili dusun sebagai anggota dewan kelurahan. Warga dusun yang hadir dalam pertemuan itu selanjutnya dimintai persetujuannya. Jadi, dalam proses pemilihan ini kriteria wakil ditentukan secara subyektif oleh tokoh-tokoh yang hadir dalam pertemuan, selanjutnya warga hanya tinggal menyetujuinya saja.

Dewan kalurahan bersidang setiap satu *lapan* sekali (lapan adalah perhitungan hari berdasarkan perhitungan penanggalan Jawa, 1 *lapan* = 35 hari). Sedang majelis kelurahan hanya bersidang jika ada masalah-masalah yang penting, yang tidak dapat diputuskan oleh rapat dewan dan lurah. Sidang-sidang dewan dilakukan di rumah lurah (karena kantor kelurahan belum ada). Susunan pengurus dewan terdiri dari seorang ketua, wakil ketua, dan sekretaris. Sebelum melaksanakan tugasnya,

anggota dewan mendapat pendidikan/ penataran yang dilakukan oleh pemerintah tingkat propinsi. Majelis Kalurahan dibentuk bersamaan dengan pembentukan Dewan Kalurahan. Majelis adalah instansi pengambilan keputusan tertinggi di kalurahan. Dalam praktek, jika ada persoalan yang tidak dapat diselesaikan di tingkat dewan, maka masalah itu akan dinaikkan di sidang tingkat majelis. Dalam sidang majelis akan dihadirkan sebanyak mungkin pihak-pihak yang terlibat dengan persoalan yang terjadi. Tidak jarang dalam sidang majelis ini hadir pula pejabat dari *kepanewonan* (kecamatan). Anggota Majelis Kelurahan terdiri dari anggota Dewan Kelurahan, perangkat kelurahan, dan beberapa tokoh dari dusun-dusun (dengan cara penunjukan).

Persoalan yang dibahas dalam sidang dewan kelurahan berkisar dari masalah rumah tangga, sengketa tanah, perencanaan pembangunan desa (terutama peningkatan usaha pertanian), hingga pertikaian yang melebar ke tingkat antar dusun atau bahkan antar kelurahan. Namun, persoalan yang paling sering dibahas dan rumit penyelesaiannya ialah masalah sengketa pertanahan. Beberapa hasil nyata dari ke-

putusan sidang dewan ialah pembangunan saluran irigasi, jalan, dan jembatan. Masalah-masalah yang dibahas dalam sidang dewan ada yang berasal dari pengaduan penduduk, dan ada pula yang merupakan inisiatif dari anggota dewan. Pada awal pembentukan dewan tidak pernah dibahas tentang imbalan yang akan diterima oleh anggota dewan. Namun, dalam perkembangannya anggota dewan disepakati memperoleh imbalan berupa tanah garapan (seluas 0,5 hektar) yang diambil dari tanah kas desa. Tanah garapan ini diusahakan oleh anggota dewan sendiri dan hasil dari panenannya dibagikan kepada ke 26 anggota dewan. Menurut rencana, pemberian gaji kepada anggota dewan dilakukan selama masih menjadi anggota dewan. Akan tetapi, dalam perkembangannya oleh karena munculnya persoalan dalam kelurahan, pemberian gaji kepada anggota dewan hanya berlangsung selama 1 tahun.

Para anggota dewan bekerja dengan semangat benar-benar untuk mengabdi kepada kepentingan rakyat desanya. Dengan sendirinya posisi lurah sebagai pelaksana seluruh keputusan sidang dewan, tidak dapat berbuat seenaknya. Lurah tidak dapat merencanakan dan mengambil ke-

putusan yang menyangkut kehidupan rakyat desa tanpa mendapat persetujuan terlebih dahulu dari dewan. Semua keputusan dan rencana pembangunan harus mendapat persetujuan dari anggota dewan. Hubungan antar anggota dewan jarang mencapai tingkat perselisihan yang tajam. Perselisihan biasanya hanya terjadi pada pembahasan persoalan teknis. Terkadang pada suatu persidangan persoalan yang dibahas dianggap tidak terlalu rumit, maka lurah langsung dipanggil untuk menyelesaikan tugas itu (kebijakan sepenuhnya ada di tangan lurah). Meskipun begitu kharisma dan pengaruh lurah kepada rakyat desa masih besar. Adapun keberadaan dewan di mata rakyat desa dianggap sebagai "penyumbang pikiran" pada proses pembangunan desa.

DPRK tidak saja berbicara masalah-masalah internal desa, namun pada sebagian DPRK juga memberikan perhatian pada proses politik diatasnya. Sikap politik dari beberapa DPRK, yang tergabung dalam Gabungan Dewan Kalurahan (GDK), telah mengeluarkan suatu sikap politik pada 4 Januari 1947, yang memberikan kritik atas sistem pemilihan DPR tingkat Kabupaten:

Mengingat:

Dewan Perwakilan Kalurahan diisi oleh pendoedoek jang tidak bersifat party dan dipilih oleh rakjat.

Dewan Perwakilan Kaboepaten sehingga ke atasnja sampai Poesat Daerah terdiri oleh beberapa anggauta sebagai wakil Party politiek dan ada joega orang-orang jang ditoendjoek oleh jang berwajib.

Menimbang:

Negara Repoeblik Indonesia didasarkan atas kerakjatan (demokrasi).

Dewan Perwakilan jang diisi oleh party2 politiek beloem meroepakan Perwakilan Rakjat jang sesoenggoehnja.

Memoetoeskan:

Seloeroeh Dewan Perwakilan Rakjat di Kaboepaten hingga keatasnja sampai ke Poesat daerah diadakan perobahan soesoenan anggota sesoeai dengan pilihan anggota Dewan Perwakilan Kaloerahan.[14]

Sikap politik tersebut, menjadi cermin adanya elemen-elemen yang progresif di kalangan rakyat desa, yang menjadi pengurus DPRK. Selain sikap politik tersebut, adanya inisiatif dari DPRK untuk membuat perserikatan antar DPRK, tentu saja

merupakan langkah politik yang positif untuk memperkuat daya tawar rakyat desa. Terhadap tindakan rakyat tersebut, penguasa Yogya segera menerbitkan Maklumat No.9/1946 yang berisi perubahan nama dan daerah Kapanewon - sebagai reaksi atas inisiatif rakyat penggabungan dewan Kalurahan di daerah Prambanan. Dengan demikian, hendak dikatakan bahwa pengembangan otonomi di level bawah (desa), tidak sepenuhnya memberi kebebasan pada rakyat, melainkan suatu kebebasan dalam 'koridor' — suatu kebebasan yang suatu saat dapat ditekan, terutama bila penguasa memandang gerak rakyat mulai membahayakan posisinya. Aksi liberalisasi, yang mendapat reaksi dari rakyat berupa progresifitas, pada gilirannya, akan mendapat reaksi balik dari penguasa berupa kontrol.

Sangat nampak bahwa desa sebagai suatu unit, wilayah kekuasaan, justru mendapat perhatian yang lebih tinggi, ketimbang unit di atasnya. Pengalaman Yogya menunjukan hal tersebut — dalam tempo 1 tahun telah dimunculkan 5 aturan mengenai desa. Mengapa desa mendapatkan kontrol demikian besar. Apakah kontrol juga tercermin dalam kebijakan otonomi desa.

Dalam kebijakan UU No. 22 th.1999, dapat dilihat bagaimana siasat kontrol dirumuskan dalam peraturan.

Wajah Baru Kontrol

UU No. 22 th.1999 memuat Bab khusus mengenai desa, yakni Bab XI, yang terdiri dari 19 pasal (pasal 93 sampai dengan pasal 111). Dari rangkaian klausul mengenai desa terdapat beberapa hal penting untuk mendapat perhatian, yakni: Pertama, dikembangkannya konsep kewenangan berdasarkan hak asal-usul desa [termuat dalam pasal 99].[15] Konsep ini dapat dimaknai sebagai hak desa untuk berkembang sesuai dengan kebutuhan, sejarah dan kebudayaannya. Dengan demikian, desa diberikan suatu bentuk otonomi yang sangat luas untuk bisa mengakomodasi kepentingannya. Apakah otonomi tersebut dapat diwujudkan secara nyata? Dalam bagian selanjutnya disebutkan bahwa kewenangan yang dapat dijalankan oleh desa adalah kewenangan yang belum dilaksanakan oleh daerah. Artinya, desa tetap menjalankan apa yang tidak dikerjakan oleh daerah - lantas bagaimana bila pemerintah daerah menjalankan semua hal, dan 'memaksa-

kan' agar desa bisa mendukung program-program yang dikembangkan?

Kedua, konsep perwakilan desa, melalui apa yang disebut Undang-undang No.22 th.1999 sebagai Badan Perwakilan Desa. Pasal 104[16] menyebutkan: *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 Pemerintahan Desa.* Selanjutnya dalam pasal 105, dinyatakan bahwa:

Anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan.

Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota.

Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa.[17]

Pelaksanaan Peraturan Desa ditetapkan dengan Keputusan Kepala desa.

Konsep ini pada dasarnya: Pertama, memberi akses partisipasi pada rakyat, melalui mekanisme perwakilan. Konsep ini tentu saja positif bagi rakyat — sebab berarti rakyat dapat mengembangkan demokrasi secara sehat. Suatu proses institusionalisasi demokrasi di desa. Kedua, memungkinkan

rakyat untuk melakukan kontrol terhadap gerak langkah eksekutif. Arus baru ini, menjadi semacam tekanan balik bagi eksekutif desa, yang selama ini sudah terlanjur dipahami sebagai penguasa desa.

Dalam perspektif elit, ruang baru bagi rakyat desa, dapat diartikan sebagai diciptakannya mekanisme kontrol dari bawah. Dengan demikian, elit desa tidak bisa bertindak yang tidak wajar - sebab tindakan tidak wajar dari elit desa dapat merusak citra elit pusat. Masalahnya, apakah kontrol tersebut dirasakan cukup? Bila dilihat bagian mengenai kriteria kepala desa, dibandingkan dengan kriteria calon kepala daerah, maka terdapat kesan kontrol yang lebih tinggi pada desa, ketimbang pada kepala daerah:

Perbandingan Ketentuan Syarat
Menjadi Kepala Daerah dan Kepala Desa
Dalam UU No. 22 th. 1999 – pasal 33 dan pasal 97

Kepala Daerah	Kepala Desa	Ket.
Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.	Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.	Sama
Setia dan taat pada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah yang sah.	Setia dan taat pada Pancasila dan UUD'45.	Kepala daerah bersifat politis, sedang desa bersifat ideologis.
Tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang dinyatakan dengan keterangan ketua Pengadilan Negeri.	Tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Pancasila dan UUD '45, G30S/PKI dan/ atau kegiatan organisasi terlarang lainnya.	Desa lebih politis dan ideologis.
Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Atas dan/atau sederajat.	Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Atas dan/ atau berpengetahuan sederajat.	Sama.
Berumur sekurang-kurangnya tiga puluh tahun.	Berumur sekurang-kurangnya 25 tahun.	Sama.
Sehat jasmani dan rohani.	Sehat jasmani dan rohani.	Sama.

Nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya;	Nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya;	Sama.
Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana;	Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana;	Sama.
Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan negeri.	Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan negeri	Sama.
Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;	Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di desa setempat;	Sama.
Menyerahkan daftar kekayaan pribadi;	Bersedia dicalonkan menjadi kepala desa.	-
Bersedia dicalonkan menjadi kepala daerah.	Memenuhi syarat-syarat lain yang sesuai dengan adat istiadat yang diatur oleh peraturan daerah.	Desa masih lebih rumit oleh berbagai syarat.

Dari gambaran singkat ini, tampak bahwa desa merupakan sasaran kontrol elit pusat. Kekhawatiran munculnya perlawanan nyata dari desa, nampaknya masih sangat kuat tercium dari kebijakan yang diluncurkan, meskipun ada kesan liberalisasi politik. Dapat dikatakan, kontrol telah disembunyikan dalam nuansa liberalisasi. Artinya, represi politik, akan dengan mudah terbit, ketika rakyat memberikan penafsiran yang berbeda terhadap rumusan kebijakan tersebut.

Penutup

Dalam beberapa pertemuan dengan perangkat desa[18] —terdapat kesan kuat adanya resistensi. Masalah yang dimunculkan, dari soal teknis (administrasi, sekretariat sampai honor bagi anggota parlemen desa) sampai pada soal yang bersifat politis (ketegangan di desa). Nampak bahwa perangkat desa tidak siap dan mencari jalan, agar posisi mereka tidak terganggu dengan adanya kebijakan otonomi di desa. Warga desa, dalam posisi antusias, namun masih tetap menunggu. Trauma represi politik, membuat rakyat desa, masih sulit untuk mengambil inisiatif meskipun kebijakan sudah digulirkan. Tekanan rak-

yat desa pada perangkat yang berkembang di beberapa desa, menunjukan bahwa rakyat desa pada masa sekarang sudah mengalami proses politisasi. Terdapat pula suatu kesadaran bahwa legitimasi lebih penting ketimbang legalitas— meski mereka sendiri masih terganggu oleh kualitas legalitas. Namun babak baru ini, merupakan momentum yang harus dimaksimalkan agar rakyat dapat mengkonsilidasikan kekuatannya.

Dari penjelasan di atas, dapat dilihat secara jelas bahwa kebijakan-kebijakan yang diluncurkan oleh elit politik selalu merupakan bagian dari proses untuk melakukan negosiasi dengan rakyat — khususnya ketika kekuatan rakyat sedang bangkit. Agenda bagi rakyat adalah bagaimana secara sistematik mengkonsolidasikan diri sehingga demokrasi dapat terlembagakan, dan tidak selalu bersifat adhoc. Jika proses terakhir yang terjadi, maka demokrasi akan selalu menjadi proyek politik negara dan golongan elit (baik yang mendukung ataupun yang anti). □

Catatan Kaki:

[1]Konsep 'negara' (selanjutnya negara) yang digunakan dalam pembahasan ini lebih hendak menunjuk suatu konsep yang sudah menjadi kepahaman umum (populer — di kalangan akademisi dan aktivis) yang tidak sepenuhnya memaksudkan sebagai konsep negara dalam teks teori, melainkan menunjuk secara kasar suatu institusi yang memiliki *keabsahan* menggunakan kekerasan untuk mencapai tujuannya. Keabsahan disini dengan arti legalitas (formal), yang seringkali tidak didukung oleh suatu legitimasi (sebagai bandingan lihat Budiman (1996) dan Kleden (1998). Sebagaimana konsep negara, konsep 'rakyat' (selanjutnya rakyat) yang digunakan dalam pembahasan ini lebih menunjuk pada pihak yang berada di bawah kontrol (dominasi dan eksploitasi) negara dan senantiasa berusaha membebaskan diri dari kontrol tersebut.

[2]Tulisan ini disusun oleh Tim Lapera: Dadang Juliantara, M. Syahbudin Latief, Imam Suhadi dan M. Adi — sebagian data merupakan hasil penelitian yang dilakukan oleh *Tim Lapera*, mengenai dinamika desa (parlemen desa) pada paska 'kemerdekaan nasional', dalam mana di Yogyakarta, berkembang DPR (dewan perwakilan rakyat) Kalurahan (DPR Desa). Laporan final hasil penelitian, ketika tulisan ini disusun masih dalam proses penyelesaian. Tulisan ini sendiri bukan merupakan ringkasan hasil penelitian, melainkan suatu opini tersendiri mengenai otonomi, yang didalamnya masih berisi pergulatan: ***suatu adu siasat.***

[3]Siap disini menggambarkan suatu kondisi tertentu untuk menjalankan atau untuk berjalan di atas rel otonomi di bawah disain UU No.22 th. 1999.

[4]Pertanyaan ini merupakan pertanyaan khas dikalangan aktivis dan akademisi. Sekedar menyebut contoh: suatu panduan latihan untuk fasilitator yang merespon kebijakan otonomi daerah, menggunakan istilah 'kemasan baru, isi lama' (Zakaria dan Fauzi, 1999). Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat mengemukan bahwa UU No.22 th.1999, tidak secara tegas menunjukan komitmennya pada desentralisasi pengelolaan sumberdaya alam. Suatu pertemuan 16 LSM di Yogyakarta yang diorganisir oleh INSIST (sebuah LSM yang memiliki komitmen kuat bagi suatu transformasi sosial), sebagaimana disebutkan oleh Zakaria dan Fauzi (1999), berpandangan bahwa kebijakan yang ada tidak sensitif terhadap kepentingan ekonomi, politik dan budaya rakyat di daerah. Selain itu juga tidak menyelesaikan masalah property right yang menjadi sumber ketegangan negara-rakyat.

[5]Demokrasi dalam tulisan ini dipahami sebagai system pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat (demos, kratos). Pemerintahan rakyat berarti rakyat menjadi awal dan sekaligus ujung dari proses. Demokrasi yang kini berkembang dengan berbagai bentuk formalnya, dapat dipandang sebagai bagian dari suatu proses untuk mencapai kondisi yang substansial, yakni rakyat berdaulat penuh.

[6]Tulisan ini berpandangan bahwa diturunkannya Soeharto merupakan babak awal dari proses tumbangnya orde baru. Berbagai silang-sengketa di kalangan elit belakangan ini, merupakan bagian dari upaya menuntaskan 'pembersihan' unsur-unsur orde baru. Namun demikian harus diakui bahwa hilangnya unsur orde baru tidak berarti hilangnya watak orde baru yang sudah mulai mengakar dalam sistem pemerintahan.

[7]Sejak tumbangnya orde baru, wacana otonomi, federasi dan negara kesatuan, saling dikontraskan. Sebagian pihak percaya bahwa federasi atau otonomi seluas-luasnya, merupakan jalan yang paling mungkin untuk mencapai Indonesia Baru yang demokratik, adil dan makmur. Sebaliknya, ada menyimpan kekhawatiran, bahwa jalan tersebut hanya akan memberi peluang bagi disintegrasi. Sebagai contoh: Kompas menerbitkan dua buku (bunga rampai), dengan nada yang mencerminkan perseteruan tersebut. Pertama, Federalisme Untuk Indonesia (Agustus 1999 — di bawah rejim transisi). Dan kedua, Demokratisasi dan Otonomi: Mencegah Disintegrasi Bangsa (Desember 1999 — di bawah rejim Gus Dur).

[8]Aktivis dari daerah-daerah yang menuntut otonomi (bahkan federasi) mempertanyakan rumusan 'pemberian wewenang' — apakah rumusan tersebut cukup tepat. Jika daerah diberi wewenang, berarti pusat sebagai pemilik. Benarkah pusat lebih dahulu ada ketimbang pemerintah pusat. Karena itu rumusan yang dianggap tepat adalah 'daerah mempunyai wewenang' — sebagai gambaran bahwa pusat mengembalikan wewenang yang sebelumnya dirampas. Pandangan terungkap dalam dialog dengan aktivis dari beberapa daerah, pada kesempatan pelatihan di Yogyakarta pada Nopember 1999.

[9]Secara prinsip, konsep ini, sangat serupa dengan konsep yang dikembangkan oleh rejim orde baru, melalui konsep kepentingan umum. Ditingkat konsepsi, rumusan menampilkan kesan ingin mencapai kemakmuran bersama. Namun ditingkat operasional, penapsiran dipersempit dan akhirnya, konsep tersebut dijadikan dalih untuk menjegal kreativitas rakyat.

[10]Menarik untuk disimak: digunakannya issue otonomi dan federasi dalam kampanye pemilu 1999

untuk menarik dukungan. Namun demikian, partai yang menggulirkan issue federasi, ternyata tidak mendapatkan suara yang signifikan.

[11]Ketegangan horisontal selalu saja dimungkinkan: Pertama, karena setelah sekian lama di bawah rejim otoriter, aspirasi rakyat tertimbun dan ketika 'katup politik' dibuka, timbunan aspirasi tersebut akan muncul secara berserak — dan terkesan tidak sistematik. Kedua, ketrampilan rakyat berpolitik, telah menurun secara drastis, sehingga proses politik kerapkali berjalan dengan tanpa menggunakan teknik-teknik damai. Ketiga, elit politik, dalam masa transisi, akan mengusahakan dukungan baru, dan hal ini, merupakan salah satu faktor yang dapat memicu ketegangan.

[12]BTI merupakan kelompok kader petani yang dibina oleh KNID, kemudian diorganisasi menjadi organisasi formal yang tangguh. Dalam wacana masa kini, BTI telah menjadi suatu stigma politik, yang dikaitkan dengan keberadaan PKI — dan dengan nada yang kriminal.

[13]Dikutip dari makalah: Tim Lapera, Model Parlemen Desa di Yogyakarta, disampaikan dalam seminar Otonomi dan Prospek Demokrasi Desa, yang diselenggarakan oleh Lapera Indonesia, pada 30 Nopember 1999 di Auditorium UII — Yogyakarta. Bahan ini merupakan ringkasan temuan lapangan tim peneliti Lapera.

[14]Berita Daerah Istimewa Jogyakarta Negara Repoelik Indonesia Tahoen I No.3 1 Pebroeari 1947 hlm.32, sebagaimana dikutip Soewarno (1994).

[15]Kewenangan desa mencakup: a. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa; b. Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan c. Tugas Pembantuan

dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten.

[16]Fungsi pengawasan Badan Perwakilan Desa meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Keputusan Kepada Desa.

[17]Penjelasan menyebut: Peraturan desa tidak memerlukan pengesahan Bupati, tetapi wajib disampaikan kepadanya selambat-lambatnya dua minggu setelah ditetapkan dengan tembusan kepada Camat.

[18]Masing-masing pada 28 Oktober 1999 di desa Mororejo – Sleman; Nopember 1999 di Semin; dan pertemuan di Kaliurang, 12-13 Pebruari 2000.

Bahan Bacaan

Anonim, *Fungsi Desa Dalam Arus Revolusi*. Pemda DIJ, 1966.

Budiman, Arief, 1996, *Teori Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Gramedia Jakarta.

Fauzi, Noer dan Yando Zakaria - panduan pelatihan Otonomi Daerah.

Hüsken, Frans, *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman: Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa 1830-1980*. Jakarta, Grasindo, 1998.

Kleden, Ignas, 1998, Reformasi budaya Politik Indonesia Paska-Soeharto, makalah.

Kuntowijoyo, "Perubahan Sosial dan Budaya Politik: Prospek Demokrasi di Pedesaan", dalam *Mubyarto dkk., Prospek Pedesaan 1990*. P3PK UGM, 1990.

Mohtar Mas'oed, "Korporatisme dan Birokrasi Desa", dalam *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Pustaka Pelajar, 1994.

P. J. Soewarno, *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974*. Kanisius, 1994.

Sartono Kartodirdjo, "Kepemimpinan dan Pilkades Dalam Proses Domokratisasi", dalam Mubyarto dkk., *Prospek Pedesaan 1990*. P3PK UGM, 1990.

——, (ed.), *Pesta Demokrasi di Pedesaan: Studi Kasus Pilkades di Jawa Tengah*. P3PK UGM dan Aditya Media, 1992.

——, "Seputar Yogyakarta dan Beberapa Tokoh Kepemimpinannya", dalam *Multidimensi Pembangunan Bangsa: Etos Nasionalisme dan Negara Kesatuan*. Kanisius, 1999.

Selo Soemardjan, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*. Gama UP, 1981.

Soedarisman Poerwokoesoemo, *Daerah Istimewa Yogyakarta*. Gama UP, 1984.

Suhartono, Apanage dan Bekel: *Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830-1920*. Yogyakarta, Tiara Wacana, 1991.

Zakaria, Yando, 1999, *Kembalikan Kedaulatan Ulayat Masyarakat Adat*, dalam *WACANA II/1999*, INSIST-Yogyakarta.

Lampiran

Lampiran 1

Berikut ini adalah naskah sambutan Prof. Dr. Ryaas Rasyid, MA, Menteri Negara Otonomi Daerah; dalam seminar sehari "Demokrasi Mulai dari Desa" yang diselenggarakan oleh LAPERA. Pandangan ini menunjukkan mulai munculnya dukungan "elit politik" terhadap demokratisasi di desa.

Kebijaksanaan Otonomi Daerah dan Prospek Demokrasi Lokal

Menteri Negara Otonomi Daerah RI

Pertama-tama marilah kita memanjatkan puji dan syukur ke hadirat Allah SWT atas rahmat dan karuniaNya yang tidak henti-hentinya kita nikmati. Berkat rahmat dan karuniaNya pulalah kita dapat berkumpul dan bertatap muka di ruangan ini dalam keadaan sehat-walafiat.

Kita berkumpul dalam seminar ini untuk membahas topik-topik yang sangat relevan dengan tema Seminar, yaitu: "Demokrasi Mulai Dari Desa". Yayasan Lapera Indonesia sangat tepat memilih tema tersebut, dimana kita bangsa Indonesia sedang menghadapi ujian, tantangan dan bahkan ancaman yang mengarah kepada krisis demokrasi sebagai wahana yang justru harus kita pelihara dan kembangkan, guna meningkatkan persatuan dan kesatuan bangsa menuju kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.

Sebagaimana kita telah maklum, bahwa krisis ekonomi, politik dan krisis kepercayaan yang berkepanjangan, yang melanda bangsa Indonesia, telah membawa dampak hampir kepada seluruh aspek dan tatanan kehidupan. Walaupun terasa pahit yang menimbulkan keterpurukan bagi bangsa dan rakyat Indonesia, namun hikmah positif yang merupakan "*blessing in disguised*" adalah timbulnya ide dan pemikiran dasar yang menumbuhkan "reformasi total" di dalam segala aspek kehidupan bernegara dan berbangsa. Fokus utama reformasi total ini adalah untuk mewujudkan terciptanya masyarakat madani ("*civil society*") dalam kehidupan berpemerintahan, ber-

masyarakat dan bernegara yan memiliki nilai-nilai "*Good Governance*" yang memunculkan dasar-dasar demokrasi dan sikap keterbukaan, kejujuran (*honesty*), dan keadilan, berorientasi kepada kepentingan rakyat, serta bertanggung jawab ("*akuntabel*") kepada rakyat.

Ditinjau dari segi politik dan ketatanegaraan memang telah terjadi pergeseran paradigma dari sistem pemerintahan yang bercorak *sentralistik* mengarah kepada sistem pemerintahan yang *desentralistik* dengan memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai kondisi dan potensi wilayahnya. Perubahan atau pergeseran paradigma itu sudah barang tentu tidak cukup hanya melaksanakan desentralisasi dalam rangka pengembangan otonomi daerah semata, melainkan harus pula dibarengi dengan sikap dan perilaku, baik itu lembaga perwakilan rakyat daerah maupun kalangan birokrasis pada pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang dan kewajibannya, benar-benar mencerminkan

sikap dan perbuatan yang demokratis. Kita juga melihat, bahwa dalam era reformai total ini muncul berbagai kebebasan dan keterbukaan, di mana banyak orang bermunculan dengan menamakan dirinya sebagai pengamat politik, pengamat sosial, dan pengamat macam-macam lainnya dengan sikap dan semangat yang bernuansa demokrasi.

Dampak positif inilah yang melahirkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kebijakan pemerintah yang telah membentuk kedua UU ini dipandang sangat strategis, karena melalui pelaksanaan kedua UU ini diharapkan akan membawa perubahan kepada kehidupan pemerintahan daerah yang dapat mewujudkan "*Pemerintahan yang akuntabel dan terpercaya*", di samping terwujudnya peningkatan prakarsa dan peran serta rakyat daerah, pengembangan demokrasi dan kedaulatan rakyat, serta pemberdayaan masyarakat dalam rangka pengembangan sumber daya manusia, yang kesemuanya itu ditujukan sebagai upaya peningkatan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan.

Saudara-saudara sekalian,

Kebijakan otonomi daerah dalam sistem pemerintahan negara kesatuan yang diberikan secara luas dan utuh, tidak berarti ia bebas sepenuhnya menjalankan kekuasaan secara mutlak, sehingga ia bebas pula untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut sekehendaknya tanpa mempertimbangkan kepentingan antar daerah dan kepentingan nasional secara keseluruhan.

Walaupun demikian, perbedaan kepentingan antara kebebasan berotonomi dan memelihara persatuan dan kesatuan bangsa, yang akan mengakibatkan perbedaan pandangan antara pusat dan daerah, diharapkan tidak akan menjadikan konflik vertikal yang berlarut-larut, sehingga perbedaan pandangan yang demikian bukan saja akan mengganggu hubungan yang harmonis antara pusat dan daerah, melainkan juga dikhawatirkan akan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. Perbedaan pandangan ini, seringkali sulit untuk dihindarkan, karena dominasi peranan pemerintah pusat terlalu kuat, sehingga menekan dan mematikan inisiatif dan prakarsa daerah, sehingga muncul instruksi

dan intervensi pusat yang ketat, yang akhirnya daerah merasa diperlakukan tidak adil. Demikian juga, pandangan daerah yang ekstrim yang hanya melihat individual daerahnya, tanpa memperhatikan daerah lain dan kepentingan nasional secara keseluruhan, juga menyebabkan timbulnya konflik-konflik tersebut.

Kalau pemerataan pembangunan ekonomi ditinjau dari perspektif nasional sudah dipandang cukup merata, tetapi perspektif daerah meninjaunya lain yang menganggap bahwa hasil dari sumber-sumber kekayaan daerah yang ditarik ke pusat jauh tidak seimbang dengan hasil yang dikembalikan kepada daerah. Hasil bumi dan kekayaan alam di daerah tidak dinikmati oleh daerah yang bersangkuitan, mereka hanya kebagian sebahagian kecil saja dari seluruh kekayaan alamnya, sedangkan sebagian besar ditarik ke pusat.

Demikian pula di bidang politik, ditinjau dari perspektif pusat, pengaturan tentang jabatan-jabatan politik di daerah sudah dianggap cukup longgar, namun sebaliknya daerah masih menganggap intervensi pusat terlalu jauh sehingga menghambat pelaksanaan otonomi daerah dan pengembangan demokrasi.

Kalau perbedaan pandangan ini semakin tajam dan mengarah kepada kecemburuan daerah yang berlebih-lebhan, maka bisa dibayangkan akibatnya akan timbul tuntutan-tuntutan atau gugatan-gugatan daerah, yang pada gilirannya apabila ini terus berkepanjangan bukanlah hal yang mustahil menjurus kepada disintegrasi bangsa.

Inti persoalan yang harus kita tekankan, adalah menyangkut seberapa jauh keleluasaan otonomi daerah dapat diberikan kepada Daerah, agar Daerah tersebut dapat benar-benar berfungsi sebagai "Daerah Otonom" yang mandiri, berdasarkan asas demokrasi dan kedaulatan rakyat, tanpa mengganggu stabilitas nasional dan keutuhan persatuan/kesatuan bangsa, karena bagaimanapun juga kekuatan Daerah Otonom yang mandiri justru harus menjadi landasan bagi tetap terjamin dan terpeliharanya keutuhan negara dan bangsa. Dengan demikian, kita harus mempertimbangkan juga seberapa jauh peranan pusat untuk tetap memelihara dan mempertahankan eksistensi bangsa dan negara.

Saudara-saudara sekalian yang kami hormati,

Beberapa pemikiran dasar dalam pembentukan UU No. 22 Tahun 1999, antara lain adalah untuk menampung dasar-dasar pemikiran tersebut, yaitu sebagai upaya mewujudkan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjadikan Daerah Otonom yang mandiri dalam rangka menegakkan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 melalui asas desentralisasi yang kuat, terutama untuk Daerah-daerah Kabupaten dan Kota. Sehingga peran serta dan pemberdayaan masyarakat pada level pemerintahan ini dapat lebih ditingkatkan, serta dasar-dasar demokrasi dari bawah dapat lebih dikembangkan. Walaupun penyelenggaraan otonomi yang luas menurut jiwa UU 22/1999 didasarkan kepada prinsip-prinsip demokrasi, peranserta dan pemberdayaan masyarakat, di samping prinsip pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, namun betapapun juga hendaknya perlu menjadi pemikiran dan kajian kita sampai sejauh mana pengem-

bangan demokrasi di tingkat ini mampu untuk didorong dan ditingkatkan, mengingat sistem yang dipergunakan adalah sistem demokrasi tidak langsung atau sistem perwakilan, sebagai pencerminan kebijaksanaan dalam UU tentang pemilihan umum, di mana masih menganut sistem proporsional.

Karenanya, sebagai dasar pemikiran yang lain, adalah meningkatkan peran dan fungsi DPRD sebagai badan legislatif daerah, badan pengawas terhadap eksekutif daerah, dan sebagai sarana pengembangan demokrasi, terutama dalam menyerap dan menyalurkan aspirasi rakyat yang tumbuh di pedesaan. Oleh karena demikian, yang menjadi dasar pemikiran dalam rangka pengembangan demokrasi rakyat, adalah format demokrasi desa dengan mendudukkan kembali posisi Desa atau dengan nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum adat terrendah yang memiliki hak asal usul dan otonomi asli yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan RI. Format demokrasi dari Desa ini, diharapkan akan berkembang sebagai demokrasi akar rumput (*"grass root democracy"*) yang tumbuh dari bawah, yang sungguh-sungguh mencerminkan demokrasi aslinya.

Kebijakan desentralisasi yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang diterbitkan pada masa pemerintahan orde baru, walaupun telah berjalan kurang lebih 24 tahun, namun pelaksanaan otonomi yang dititik beratkan Daerah Tingkat II, jalannya tidak mulus, tersendat-sendat, malah percontohan otonomi daerah yang pernah dilancarkab beberapa waktu yang lalu, bukan menguntungkan, malah menjadi beban bagi daerah yang bersangkutan.

Kekeliruan yang sangat mendasar dalam merealisasikan pasal 18 UUD 1945, baik menurut UU 5/1974, maupun dan terutama yang dianut dalam UU 5/1979 tentang pemerintahan desa ialah menjadikan corak pemerintah desa seragam di seluruh Indonesia, dan UU 22/1999 berupaya untuk mendudukkan kembali posisi Desa kepada posisi aslinya, terutama ingin mengembalikan demokrasi aseli yang tumbuh dari masyarakat, sehingga format kelembagaannyapun mencerminkan bakal tumbuhnya demokrasi dari bawah.

Saudara-saudara sekalian,

Berkaitan dengan pemberian otonomi yang luas, walaupun kewenangan otonomi diberikan secara luas dan utuh kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, namun kebijaksanaan dalam UU 22/1999 ini ialah bahwa kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota terbuka kesempatan untuk melakukan "pilihan" (option) terhadap kewenangan yang karena perimbangan tehnikal, finansial ataupun personal, belum bisa ditangani, maka kewenangan tersebut dapat diserahkan untuk sementara kepada Daerah Propinsi. Meskipun, di sisi lain ada kewajiban bagi Daerah Kabupaten dan Kota untuk tetap melaksanakan 11 bidang pemerintahan tertentu yang tidak bisa dielakkan, karena hal itu menyangkut kebutuhan dasar masyarakat yang harus terpenuhi.

Mengenai kebijaksanaan perimbangan keuangan pusat-daerah, maka penentuan bagian dari penerimaan negara, dihitung menurut kriteria/formula berdasarkan objektivitas, pemerataan dan keadilan. Dengan dialokasikannya dana yang lebih besar dan pasti kepada daerah, diharapkan daerah akan lebih mampu memacu pembangunan daerah, sehingga kesenjangan

pertumbuhan antar daerah dapat dikurangi, demikian pula pembagian dana yang rasional dan adil kepada daerah-daerah penghasil sumber utama penerimaan keuangan negara akan lebih memeratakan pembangunan, mengurangi kesenjangan sosial, dan meredam ketidak-puasan daerah.

Karenanya, UU 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Darah yang merupakan satu paket dengan UU 22/1999 diharapkan dapat mengatasi kesenjangan ini. Pemerintah Daerah tidak lagi akan selalu tergantung kepada Pemerintah Pusat, melainkan bisa mandiri dalam memprogramkan pembangunan daerahnya. Implikasi UU ini terhadap program pembangunan daerah yang pada masa lalu Daerah menunggu datangnya pemberian dari pusat, sekarang Daerah akan lebih pro-aktif, karena Pemerintah Daerah sudah dapat menghitung sendiri, dan menentukan prioritas program pembangunan daerahnya, sesuai dengan kemampuan keuangan daerahnya.

Dengan demikian, urgensi dan dampak positif dari "perimbangan keuangan pusat-daerah" ini, diharapkan dapat mendorong hal-hal sebagai berikut: (a) daerah lebih mampu memacu pembangunan

daerah; (b) meningkatkan pertumbuhan antar Daerah yang seimbang; (c) pembagian dana yang rasional dan adil kepada Daerah penghasil sumber utama penerimaan negara; (d) pemerataan pembangunan; (e) mengurangi kesenjangan sosial; (f) meredam ketidak-puasan Daerah; (g) meningkatkan respek Daerah terhadap pusat; dan (h) memperkuat integrasi nasional.

Saudara-saudara sekalian yang kami hormati,

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa pada dasarnya kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang tertuang dalam kedua UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 merupakan *"Strategi baru"* dalam memasuki *"era reformasi total" dan dalam menghadapi era globalisasi dan perdagangan bebas 2003,* karena di dalamnya telah memuat prinsip-prinsip demokratisasi, peran-serta dan pemberdayaan masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Melalui pemerintahan yang desentralisitik, akan terbuka wadah demokrasi bagi masyarakat setempat untuk berperan

serta dan menentukan nasibnya, serta berorientasi kepada kepentingan rakyat melalui pemerintahan daerah yang terbuka dan jujur, sehingga benar-benar berorientasi kepada kepentingan rakyat banyak.

Dengan kemauan politik pemerintah yang sungguh-sungguh, penyelenggaraan otonomi daerah melalui kedua UU tesebut, bisa diwujudkan tanpa menyimpang dari konstitusi negara, tanpa menganggu stabilitas dan kesatuan bangsa, sebagai konsekuensi pasal 18 UUD 1945 yang bukan saja telah memberi peluang, melainkan juga merupakan keharusan bagi pemerintah untuk menentukan politik desentralisasi menuju terwujudnya otonomi daerah yang luas dan demokratis dalam penyelenggaraan pemerintahan di lapisan bawah.

Kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang tertuang dalam UU 22/1999 dan UU 25/1999 bukan hanya sekedar untuk meredam gejolak karena tekanan semangat reformasi, tetapi juga merupakan koreksi total terhadap kebijaksanaan lama dalam perkembangan ketatanegaraan dan kehidupan bangsa yang sentralistik, monopolistik, dan lebih menonjolkan keseragaman daripada keragaman, sehingga menimbul-

kan ketidak-puasan dan ketidak-adilan bagi daerah. Oleh karena itu, adanya kekhawatiran bakal timbulnya *disintegrasi* apabila kewenangan otonomi daerah diberikan kepada daerah secara luas, dan karenanya harus diwaspadai, adalah tidak relevan lagi. Sebaliknya, pengaturan yang sentralistik monopolistik dan seragam bagi seluruh wilayah tanah air, tanpa memberikan keleluasaan kepada Daerah, dan tanpa mempertimbangkan kondisi, potensi dan keanekaragaman daerah, justru akan mengakibatkan ketidak-puasan dan ketidak-adilan, serta melemahkan kesatuan dan persatuan bangsa, malah akan menimbulkan "*disintegrasi*" dan ancaman bagi eksistensi dan keutuhan Negara, serta kesatuan dan persatuan bangsa. Disamping itu, juga untuk menjawab pengaruh dan tantangan jaman dalam memasuki abad ke 21 dan era globalisasi yang menuntut daya saing yang tinggi dengan negara-negara lain di dunia, yang bagaimanapun juga pengaruh dan tantangan ini tidak bisa dielakkan.

Ini, bukan saja merupakan "tantangan", tetapi juga "kesempatan" bagi Daerah untuk mengambil prakarsa dan konsolidasi secara dini, bertahap, dan mampu berke-

lanjutan, guna mengembangkan pemerintahan Daerah yang mampu, mandiri dan terpercaya.

Saudara-saudara sekalian yth.

Demikian sambutan kami, dengan harapan semoga Seminar ini dapat mengkaji lebih jauh terhadap substansi Undang-undang penyelenggaraan otonomi daerah yang meskipun sudah dilandasi oleh asas-asas desentralisasi yang cukup signifikan, tetapi apakah dalam realisasinya di lapangan dapat menumbuhkembangkan sikap dan perilaku demokrasi di lapisan bawah. Dari seminar ini pulalah kami mengharapkan munculnya konsep-konsep pemikiran yang baik, sehingga pada akhirnya dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi upaya memelihara persatuan dan kesatuan bangsa menuju masyarakat yang sejahtera dan adil, berdasarkan demokrasi dan kedaulatan rakyat. □

Sekian, dan terima kasih.

Lampiran 2

Lampiran 2 memuat dua hal:

Pertama, contoh bentuk pengaturan atas desa:

(1) 2 (dua) **Maklumat** yang pernah dikeluarkan oleh Penguasa Yogyakarta pada periode paska kemerdekaan, masing-masing Maklumat No. 7 th. 1945 dan Maklumat No. 14 th. 1946; [ejaan telah disesuaikan]

(2) pasal-pasal dalam UU No. 22 th. 1999 (tentang Pemerintahan Daerah), yang khusus mengatur desa.

Kedua, suatu panduan untuk penyelidikan desa dalam upaya penguatan desa.

Lampiran ini diharapkan dapat melengkapi pemahaman dan instrumen dalam kerangka membangun demokrasi di desa.

MAKLUMAT NO. 7

NEGERI KASULTANAN YOGYAKARTA DAN PRAJA PAKU ALAMAN DAERAH ISTIMEWA NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Tentang
Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan

1. Mengingat hasrat rakyat di dalam daerah Kami berdua untuk membentuk Dewan Perwakilan Rakyat di Kalurahan-kalurahan sebagai penjelmaan dari asas kedaulatanrakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indo-

nesia, maka Kami berdua Sri Paduka Ingkang Sinuwun Kangjeng Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Kangjeng Gusti Pangeran Adipati Arja Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah Istimewa Negara Republik Indonesia, dengan persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat Daerah Istimewa Yogyakarta, memerintahkan supaya di tiap-tiap Kalurahan dalam daerah Kami berdua dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan.

2. Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan (selanjutnya disebut Dewan Kalurahan) ini mewakili terus seluruh rakyat di dalam daerah perwakilannya untuk membicarakan rumah-tangga daerah-perwakilan itu dan membikin aturan-aturannya.

3. Anggota Dewan Kalurahan dipilih oleh warganegara, baik laki-laki maupun perempuan yang telah berumur 18 tahun ke atas, yang sehat pikirannya dan yang sudah 6 bulan menjadi penduduk daerah perwakilannya.

4. Yang berhak dipilih jadi anggota Dewan Kalurahan ialah warganegara yang berumur 20 tahun ke atas, sehat pikirannya, baik laki-laki maupun perem-

puan dan sudah 6 bulan menjadi penduduk daerah perwakilan itu.

5. Banyaknya anggota Dewan Kalurahan menurut sedikit-banyaknya jiwa orang di Kalurahan. Jumlah anggota Dewan Kalurahan paling sedikit 10 orang dan paling banyak 30 orang untuk tiap Dewan Kalurahan dengan mengambil dasar tiap 1.000 jiwa orang diwakili oleh seorang anggota.
6. Keputusan Dewan Kalurahan diserahkan kepada Pemerintah Kalurahan untuk dijalankan.
7. Ketua dan Wakil Ketua Dewan Kalurahan dipilih oleh dan dari antara anggota-anggotanya.
8. Sidang Dewan Kalurahan diakui sah jika dikunjungi oleh lebih dari separoh dari banyaknya anggota.
9. Dewan Kalurahan dipilih buat tiga tahun lamanya sedang anggota lama boleh dipilih lagi.
10. Pemilihan anggota Dewan Kalurahan harus dijalankan dengan cara teratur dan adil yang akan ditetapkan dalam aturan khusus tentang pemilihan.
11. Anggota berhenti oleh karena:
    a. meninggal dunia.
    b. pindah keluar daerah perwakilan.

c. mengundurkan diri
d. dipecat oleh rapat.

12. Dewan Kalurahan dapat diganti apabila tidak disetujui oleh sedikitnya 2/3 jumlah Warganegara dalam daerah perwakilan yang dimaksud dalam pasal 3.
13. Dewan Kalurahan dibiayai oleh Kas Desa.

ATURAN PERALIHAN

1. Sesudah terbentuknya Dewan Kalurahan ini, Komite Nasional di Kalurahan harus bubar.

ATURAN TAMBAHAN

1. Aturan tentang Dewan Perwakilan Rakyat lain-lainnya akan segera menyusul.
2. Maklumat ini mulai berlaku semenjak diumumkan.

Yogyakarta, 1 Sura Jimawal 1877
atau 6 – 12 – 1945

HAMENGKU BUWONO IX
PAKU ALAM VIII
MOH. SALEH

MAKLUMAT NO. 14

DAERAH ISTIMEWA REPUBLIK INDONESIA YOGYAKARTA (KASULTANAN DAN PAKU ALAMAN)

Tentang
Dewan Perwakilan Rakyat Kalurahan dan Majelis Permusyawaratan Desa

Mengingat bahwa pada waktu ini di tiap-tiap Kalurahan ada 3 badan ialah Rapat Desa, Rukun Desa (dahulu Rapat Aza) dan Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut Dewan Kalurahan) dan untuk badan-badan itu masih perlu diadakan aturan-aturan, sehingga jalannya Pemerintahan di Kalurahan-kalurahan dapat teratur dan menuju ke arah kesempurnaan, maka Kami berdua, Sri Paduka Ingkang Sinuwun Kangjeng Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Kangjeng Gusti Pangeran Adipati Arja Paku Alam VIII Kepala Daerah

Istimewa Negara Republik Indonesia, semufakat dengan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat Daerah Istimewa Yogyakarta, mengadakan aturan-aturan untuk itu seperti di bawah ini:

Pasal 1

Dengan dibentuknya Dewan Kalurahan, maka:

a. Rapat desa dihapuskan dan semua hak, kewajiban dan pekerjaannya jatuh pada Dewan Kalurahan.
b. Rukun Desa dan Rukun Tetangga (Aza dan Tonarikumi di luar kota) dihapuskan seluruhnya sedang semua pekerjaannya dikerjakan oleh Lurah Desa beserta perabot-perabot desa dan pembantunya, kecuali jika ada hal-hal yang diurus menurut ketetapan lain.

Pasal 2

Dewan Kalurahan membuat aturan-aturan tentang rumah-tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan peraturan Pemerintahan Daerah yang lebih luas dari padanya.

Pasal 3.

Sebelum bentuk dan pekerjaan Dewan Kalurahan sempurna adanya, dibentuk pula Majelis Permusyawaratan Desa (selanjutnya disebut Majelis Desa).

Pasal 4

Majelis Desa terdiri dari semua kepala somah warganegara yang berumur 18 tahun ke atas dan yang sedikitnya sudah 6 bulan bertempat tinggal di Desa itu, ditambah dengan anggota-anggota Dewan Kalurahan dan Pamong Kalurahan.

Pasal 5

1. Majelis Desa mengadakan rapat paling sedikit satu kali dalam waktu 3 bulan atau setiap waktu jikalau dipandang perlu oleh Dewan Kalurahan dan/atau Pamong Kalurahan.
2. Rapat Majelis Desa memilih seorang Ketua, Wakil Ketua dan seorang Panitera buat setahun lamanya.
3. Ketua dan Wakil Ketua Majelis Desa tidak boleh merangkap jabatan Ketua dan Wakil Ketua Dewan Kalurahan atau

Lurah Desa.

Pasal 6.

Kewajiban Majelis Desa ialah:

1. mendorong Dewan Kalurahan ke arah perwakilan yang sempurna.
2. mengamat-amati peraturan dan pekerjaan Dewan Kalurahan, agar kesemuanya tadi tidak bertentangan dengan kepentingan umum di desa ataupun tidak melalui batas pasal 2.
3. mengabsahkan rancangan anggaran pendapatan dan anggaran pengeluaran yang dibuat oleh Dewan Kalurahan.
4. mengabsahkan peraturan-peraturan tentang hak tanah yang dibuat oleh Dewan Kalurahan dan mengabsahkan putusan Dewan Kalurahan tentang perselisihan tanah.

Pasal 7

Agar ada persaudaraan (koordinasi) antara Dewan-Dewan Kalurahan itu di dalam menjalankan kewajibannya masing-masing, maka Badan Eksekutif Kapanewon (sementara KNI Kapanewon bersama-sama Panewu P.P.) berkewajiban mengawasi pe-

kerjaan Dewan-Dewan Kalurahan di dalam daerahnya.

Pasal 8

Segala perselisihan antara Dewan Kalurahan dengan Pamong Kalurahan diselesaikan oleh Majelis Desanya. Jika putusan ini belum memuaskan maka perselisihan itu akan diselesaikan oleh Dewan Kabupaten (sementara Badan Pekerdja KNI Kabupaten) bersama-sama dengan Bupati dengan perantaraan dan pertimbangan Badan Eksekutif Kapanewon (sementara KNI Kapanewon bersama-sama dengan Panewu P.P.) yang bersangkutan.

Pasal 9.

Maklumat ini mulai berlaku semenjak diumumkan.

Yogyakarta,
9 Bakdo Mulud Djimawal 1877
atau 11-4-1946
HAMENGKUBUWONO IX
PAKU ALAM VIII
MOH. SALEH.

PASAL-PASAL KHUSUS DALAM UU NO. 22/1999

Tentang
Pemerintahan Daerah,
Mengatur mengenai DESA

BAB XI
DESA

Bagian Pertama
Pembentukan, Penghapusan, dan/atau Penggabungan Desa

Pasal 93

(1) Desa dapat dibentuk, dihapus, dan/atau

digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten dan DPRD.

(2) Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan Desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Pasal 94

Di desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa.

Bagian Kedua
Pemerintah Desa

Pasal 95

(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 ter-

banyak, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh Bupati.

Pasal 96

Masa jabatan Kepala Desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan.

Pasal 97

Yang dapat dipilih menjadi Kepala Desa adalah penduduk desa warga negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat:

a. bertakwa 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-Udang Dasar, G30S/PKI dan/atau kegiatan organisasi terlarang lainnya;
d. berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan/atau berpengetahuan yang sederajat;
e. berumur sekurang-kurangnya 25 tahun;
f. sehat jasmani dan rohani;
g. nyata-nyata tidak terganggu jiwa/inga-

tannya;

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. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di Desa setempat;
l. bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa; dan
m. memenuhi syarat-syarat lain yang sesuai dengan adat istiadat yang diatur dalam Peraturan Daerah.

Pasal 98

(1) Kepala Desa dilantik oleh Bupati atau pejabat lain yang ditunjuk.
(2) Sebelum memangku jabatannya, Kepala Desa mengucapkan sumpah/janji.
(3) Susunan kata-kata sumpah/janji dimaksud adalah sebagai berikut:

"Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan selalu taat selaku Kepala Desa dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan

mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara; dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara serta segala peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi Desa, Daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Pasal 99

Kewenangan Desa mencakup:

a. kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa;
b. kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan
c. Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten.

Pasal 100

Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten kepada Desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

Penjelasan:

Pemerintah Desa berhak menolak pelaksanaan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

Pasal 101

Tugas dan kewajiban Kepala Desa adalah:

a. memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa;
b. membina kehidupan masyarakat Desa;
c. membina perekonomian Desa;
d. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
e. mendamaikan perselisihan masyarakat di Desa; dan
f. mewakili Desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.

Pasal 102

Dalam melaksanakan tugas dan kewajiban, sebagaimana dimaksud dalam pasal 101, Kepala Desa:

a. bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa; dan
b. menyampaikan laporan mengenai

pelaksanaan tugasnya kepada Bupati.

Pasal 103

(1) Kepala Desa berhenti karena:
   a. meninggal dunia;
   b. mengajukan berhenti atas permintaan sendiri;
   c. tidak lagi memenuhi syarat dan/atau melanggar sumpah/janji;
   d. berakhir masa jabatan dan telah dilantik Kepala Desa yang baru; dan
   e. melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Desa.

(2) Pemberhentian Kepala Desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan oleh Bupati atas usul Badan Perwakilan Desa.

Bagian Ketiga
Badan Perwakilan Desa

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 Pemerintahan Desa.

Pasal 105

(1) Anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan.
(2) Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota.
(3) Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa.
(4) Pelaksanaan Peraturan Desa ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.

Bagian Keempat
Lembaga Lain

Pasal 106

Di desa dapat dibentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Bagian Kelima
Keuangan Desa

Pasal 107

(1) Sumber pendapatan desa terdiri atas:
   a. pendapatan asli Desa yang meliputi
      - hasil usaha Desa,
      - hasil kekayaan Desa,
      - hasil swadaya dan partisipasi,
      - hasil gotong royong, dan
      - lain-lain pendapaan asli Desa yang sah;
   b. bantuan dari Pemerintah Kabupaten yang meliputi:
      - bagian dari perolehan pajak dan retribusi Daerah, dan
      - bagian dari dana perimbangan keuangan Pusat dan daerah yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten
   c. bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi;
   d. sumbangan dari pihak ketiga; dan
   e. pinjaman Desa.
(2) Sumber pendapatan desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikelola melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
(3) Kepala Desa bersama Badan Perwakilan

Desa menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa.

(4) Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa ditetapkan oleh Bupati

(5) Tata cara dan pungutan objek pendapatan dan Belanja Desa ditetapkan bersama antara Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa.

Pasal 108

Desa dapat memiliki badan usaha sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Bagian Keenam
Kerja Sama Antar Desa

Pasal 109

(1) Beberapa desa dapat mengadakan kerja sama untuk kepentingan Desa yang diatur dengan keputusan bersama dan diberitahukan kepada Camat.

(2) Untuk pelaksanaan kerjasama, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat dibentuk Badan Kerja Sama.

Pasal 110

Pemerintah Kabupaten dan/atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah Desa menjadi wilayah pemukiman, industri, dan jasa wajib mengikutsertakan Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasannya.

Pasal 111

(1) Pengaturan lebih lanjut mengenai Desa ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten, sesuai dengan pedoman umum yang ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan Undang-undang ini.
(2) Peraturan daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib mengakui dan menghormati hak, asal-usul, dan adat istiadat Desa.

* * *

PANDUAN PENYELIDIKAN KEADAAN PEDESAAN

PENDAHULUAN

Tiap-tiap tindakan yang tepat memerlukan pengetahuan tentang keadaan yang sebenarnya. Pengetahuan ini hanya akan diperoleh dengan jalan penyelidikan keadaan secara seksama.

Agar supaya semua penyelidikan mempunyai bentuk yang sama dan lagi untuk mempermudah pekerjaan penyelidikan, maka ada baiknya jika diberikan di sini garis-garis besar dan beberapa hal yang perlu diingat. Ini tidak berarti bahwa hal-hal yang tidak tersebut dalam petunjuk ini kurang atau tidak penting.

Sebagaimana yang telah dikemukakan, masalah pertanian rakyat itu tidaklah saja terbatas pada perusahaannya, akan tetapi juga mengenai orang-orang tani dan masyarakatnya. Oleh karena itu, maka penyelidikan mengenai pak tani dan masyarakat harus diselenggarakan pula.

Pekerjaan penyelidikan itu membutuhkan pandangan dan pengetahuan yang luas dan dalam, ketelitian, dan keuletan. Oleh karena itu, maka baik tidaknya hasil penyelidikan itu terutama tergantung dari yang mengerjakan.

Garis-garis besar dan hal-hal yang perlu diperhatikan tercantum dalam bab-bab selanjutnya.

DAERAH DAN PENDUDUKNYA

Batas-batas dan Bagian-bagian

a. Berikan gambaran mengenai batas-batas dan bagian-bagian administrasi (karesidenan, kabupaten, kewedanan, kecamatan, dst.) tentang daerah yang diselidiki.
b. Bikinlah peta dari daerah yang diselidiki; yang dimuat dalam peta ini hanya hal-hal penting saja.

Keadaan dan Topografi

a. Berikan gambaran tentang keadaan permukaan daerah (rata, berbukit-bukit, dst.) dan pengaruhnya atas perekomian umumnya dan pertanian khususnya.
b. Adanya gambaran tentang keadaan sungai-sungai dan nama-namanya yang mempunyai arti besar bagi perekonomian umumnya dan pertanian khususnya. Bagaimana corak pengaruhnya.
c. Sebutkan nama gunung-gunung, letaknya dan artinya bagi pertanian (sering mengakibatkan banjir karena gundul, sering mempermudah tanah karena lahar, dst.)
d. Gambaran keadaan lembah-lembah dan artinya bagi pertanian (tingginya dari

muka laut, dst)

Keadaan Tanah

a. Macam dan jenis-jenis tanah apakah yang terdapat di daerah itu? Terangkan secara singkat cara terjadinya jenis-jenis tanah tersebut.
b. Terangkan sifat tanah-tanah itu dipandang dari sudut pertanian (kurus, subur, gembur, berat, sukar dikerjakan, memerlukan air bajak, dst.)
c. Bikinlah peta tanah dari daerah itu.

Keadaan Iklim

a. Adakan gambaran tentang keadaan iklim di daerah seluruhnya dan jika dipandang perlu gambaran tentang masing-masing bagian daerah tersebut. (disertai peta dan angka-angka).
b. Adakan peninjauan atas musim kemarau di daerah tsb. (permulaannya, pandangannya, suhunya dst.)
c. Adakan juga peninjauan atas musim rendengan daerah tersebut.
d. Adakan peninjauan seluas-luasnya atas keadaan iklim di daerah tersebut. Dan pengaruhnya akan pertanian (jenis tanaman/hewan, corak pertanian dst.)

Keadaan Pengairan

a. Adakan gambaran tentang keadaan pengairan (sungai-sungai dsb.) di daerah tersebut. Dipandang dari sudut pertanian; pun tentang kemajuan/kemundurannya.
b. Sebutkan mana-mana daerah pengairan. Sedapat-dapatnya disertai peta.
c. Sebutkan luas dan letak tanah yang mendapat pengairan;
   1. Teknis (irigasi);
   2. Pengairan secara setengah teknis dan rakyat;
   3. Pengairan air hujan (tanah berbenar langit).
d. Adakan peninjauan atas peraturan-peraturan mengenai pengairan-pengairan dan pengaruhnya atas pertanian.
e. Bagaimanakah corak pengaruh yang nyata dari pengairan secara teknis atas:
   1. Corak pertanian,
   2. Pengolahan tanah,
   3. Cara mengusahakan tanah,
   4. Jenis tanaman dan rotasi pertanian,
   5. Tinggi hasil bumi,
f. Bagaimanakah cara orang mengatur pengairan di daerah-daerah yang belum mempunyai pengairan teknis dan terangkan pengaruhnya atas keadaan

pertanian seluruhnya (cara mengusahakan, rotasi dst.).

Keadaan Penduduk dan Mata Pencaharian

a. Adakan gambaran tentang banyaknya dan tersebarnya penduduk dibagi dalam:
   1. Bangsa Indonesia asli, Tionghoa dan bangsa-bangsa lain;
   2. Laki-laki/perempuan dewasa;
   3. Laki-laki/perempuan dewasa jompo dan tidak jompo;
   4. Laki-laki/perempuan anak-anak di bawah 15 tahun;

b. Berikanlah penjelasan tentang sebab-sebabnya kemajuan/kemunduran jumlah jiwa
   1. Bangsa Indonesia asli;
   2. Orang-orang dewasa atau anak-anak bangsa Indonesia;
   3. Orang-orang perempuan atau laki-laki bangsa Indonesia

c. Apakah kemunduran atau kenaikan penduduk ini mempunyai sifat sementara atau sifat tetap? Dan apakah kemunduran/kenaikan penduduk itu disebabkan oleh :
   1. Keadaan alam (kesuburan tanah, malapetaka, penyakit, dst.)

2. Keadaan masyarakat (peraturan pemerintah, keamanan, dst.),
3. Adat-istiadat, kepercayaan dsb.

d. Apakah orang-orang baru yang datang ke daerah itu umumnya bermaksud akan mencari nafkah ataukah keadaan lain yang menarik mereka datang ke tempat itu ?
e. Bagaimanakah susunan orang-orang yang datang itu? (terdiri dari laki-laki, perempuan, perjaka dan anak-anak, tani, tukang, pedagang, kuli, dst.).
f. Bagaimanakah keadaan perpindahan orang dari desa ke kota-kota, bertambah atau berkurang dan apa sebabnya? Dan bagaimanakah susunan orang-orang yang pindah ke kota itu? Apakah pemindahan ini bersifat sementara atau tetap?
g. Adakan gambaran tentang tersebarnya penduduk, padatnya per km persegi, per 1 ha tanah pertanian, per 1 ha sawah.
h. Adakan gambaran tentang pengaruh kesukuan bangsa (budi pekerti, adat istiadat, ibadat, agama dsb.) anak negeri terhadap pertanian khususnya dan perekonomian umumnya.
i. Adakan perincian tentang mata pencaharian penduduk daerah itu.

Banyaknya Penduduk Petani dan Buruh Tani

a. Berapakah jumlah penduduk yang langsung hidup dari pertanian (petani dan buruh tani)?
b. Bagaimanakah pembagian penduduk petani di seluruh daerah?
c. Terangkan sebab-sebab susunan penduduk menurut mata pencaharian dan pembagian di seluruh daerah.

PERTANIAN

Perihal Pemakaian Tanah untuk Pertanian

a. Adakan ikhtisar tanah di daerah itu dan cara pemakaiannya (berapa yang dipergunakan untuk pertanian rakyat, *onderneming* (perkebunan), hutan dst.)
b. Adakan gambaran tentang pembagian tanah pertanian rakyat di seluruh daerah. Sedapat-dapatnya disertai peta.
c. Bagaimanakah susunan tanah pertanian rakyat itu? Berapa luas sawah, tegalan, pekarangan, tambak, empang, tanah-tanah lain, dst.
d. Berapa luas tanah bengkok, kongsi, jasan, dsb.?
e. Dalam tempo 10 tahun yang adakah ter-

dapat perubahan luas tanah pertanian rakyat? Jika demikian apa sebabnya?

f. Apakah di daerah tersebut, masih tersedia tanah (*reserveground*) guna pertanian rakyat? Berapakah luas tanah cadangan itu (hutan rawa, padang rumput, dsb.)?

g. Apa tanah cadangan itu sekarang sudah dibuka semua? Jika belum apa sebabnya?

h. Berapakah luas tanah yang kena pajak bumi dalam 10 tahun yang lalu dan berapa sekarang? Apa sebabnya kemunduran/kenaikan ini?

i. Berapakah luas tanah baru yang ditambah guna pertanian, tetapi belum kena pajak bumi?

j. Tanah yang baru dibuka itu dipergunakan untuk apa? (sawah, tegalan, pekarangan, empang, dsb.). Berapa luas tanah itu masing-masing.

k. Berapakah luas tanah 10 tahun yang lalu dan sekarang? Sebab-sebabnya?
   1. Sawah jasan, kongsen, bengkok;
   2. Tegalan jasan, kongsen, bengkok.

l. Dalam tempo 10 tahun terakhir berapakah luasnya:
   1. Sawah yang dijadikan tegalan atau pekarangan
   2. Tegalan yang dijadikan pekarangan

dan berapa yang dijadikan sawah,

3. Pekarangan yang dijadikan sawah atau tegal. Sebab-sebabnya?

m. Berapakah luas sawah:
   1. Yang dapat diairi secara teknis, setengah teknis, tadah hujan dsb.
   2. Yang dapat ditanami padi rendengan dan gadu,
   3. Yang dapat ditanami padi dan palawija,
   4. Yang lazim diberokan dalam musim kemarau? Terangkan sebab-sebabnya.

n. Berapakah luas tegalan:
   1. Yang dapat ditanami dalam musim kemarau dan rendengan,
   2. Yang terpaksa diberokan dalam salah satu musim? Terangkan sebab-sebabnya.

Perihal Luas Tanah
yang Dimiliki Tiap-tiap Orang

a. Berapakah luas tanah kongsi, tanah bengkok dan yasan?
b. Berapakah jumlah orang yang mempunyai hak atas pembagian tanah desa sekarang dan berapa sepuluh tahun yang lalu? Terangkan sebab-sebab kenaikan/kemunduran jumlah orang

dapat perubahan luas tanah pertanian rakyat? Jika demikian apa sebabnya?

f. Apakah di daerah tersebut, masih tersedia tanah (*reserveground*) guna pertanian rakyat? Berapakah luas tanah cadangan itu (hutan rawa, padang rumput, dsb.)?

g. Apa tanah cadangan itu sekarang sudah dibuka semua? Jika belum apa sebabnya?

h. Berapakah luas tanah yang kena pajak bumi dalam 10 tahun yang lalu dan berapa sekarang? Apa sebabnya kemunduran/kenaikan ini?

i. Berapakah luas tanah baru yang ditambah guna pertanian, tetapi belum kena pajak bumi?

j. Tanah yang baru dibuka itu dipergunakan untuk apa? (sawah, tegalan, pekarangan, empang, dsb.). Berapa luas tanah itu masing-masing.

k. Berapakah luas tanah 10 tahun yang lalu dan sekarang? Sebab-sebabnya?
   1. Sawah jasan, kongsen, bengkok;
   2. Tegalan jasan, kongsen, bengkok.

l. Dalam tempo 10 tahun terakhir berapakah luasnya:
   1. Sawah yang dijadikan tegalan atau pekarangan
   2. Tegalan yang dijadikan pekarangan

dan berapa yang dijadikan sawah,

3. Pekarangan yang dijadikan sawah atau tegal. Sebab-sebabnya?

m. Berapakah luas sawah:
   1. Yang dapat diairi secara teknis, setengah teknis, tadah hujan dsb.
   2. Yang dapat ditanami padi rendengan dan gadu,
   3. Yang dapat ditanami padi dan palawija,
   4. Yang lazim diberokan dalam musim kemarau? Terangkan sebab-sebabnya.

n. Berapakah luas tegalan:
   1. Yang dapat ditanami dalam musim kemarau dan rendengan,
   2. Yang terpaksa diberokan dalam salah satu musim? Terangkan sebab-sebabnya.

Perihal Luas Tanah
yang Dimiliki Tiap-tiap Orang

a. Berapakah luas tanah kongsi, tanah bengkok dan yasan?
b. Berapakah jumlah orang yang mempunyai hak atas pembagian tanah desa sekarang dan berapa sepuluh tahun yang lalu? Terangkan sebab-sebab kenaikan/kemunduran jumlah orang

tersebut.

c. Berapakah rata-rata luas tanah bagi tiap-tiap orang yang mempunyai hak atas pembagian tanah itu (dibagi dalam sawah tegalan, pekarangan, tebat,dst.)
d. Berapakah jumlah orang yang sekarang memiliki tanah jasan dan berapa jumlah orang itu pada waktu 10 tahun yang lalu?
e. Berapakah jumlah orang pemilik tanah jasan yang tidak termasuk golongan petani? Dari golongan-golongan apakah mereka terdiri dan berapa jumlahnya?
f. Berapakah jumlah orang yang memiliki tanah jasan yang tidak termasuk golongan petani? Dari golongan-golongan apakah mereka terdiri dan berapa jumlahnya.
g. Bagaimanakah peraturan tentang pembagian tanah desa pada zaman Hindia Belanda dan bagaimana sekarang? Terangkan sebab-sebabnya.
h. Apakah di desa terdapat peristiwa tanah jasan dikembalikan lagi menjadi milik desa? Apa sebab dan bagaimana peraturannya?
i. Bertambah atau berkurangkah luas tanah yang berkumpul di satu tempat? Apa sebabnya, dan cantumkan peristi-

wa tersebut dengan angka-angka.

j. Terangkan sebab-sebab perubahan luas bengkok, baik yang mengenai jumlah seluruhnya maupun yang mengenai tiap-tiap golongan perabot desa.

k. Adakan gambaran tentang banyaknya orang yang memiliki tanah menurut luas tanahnya (kurang dari 0,5 ha; 1-2 ha; 2-5 ha; 5-10 ha, dst.).

l. Apakah pada umumnya luas tanah (sawah, tegalan, pekarangan) untuk seorang cukup? Terangkanlah.

m. Berapakah jumlah luas tanah pekarangan? Berapa rata-rata untuk seorang dan berapa buat pegawai desa.

n. Untuk berapa orangkah tanah pekarangan itu menjadi milik yang terutama dan untuk berapa orang sebagai pemilik saja?

o. Apakah ada perubahan luas milik tanah pekarangan seorang akhir-akhir ini? Terangkan sebab-sebab dan akibatnya.

Milik Tanah

a. Macam-macam hak tanah yang terdapat di daerah itu? Bagi sawah dan tegalan? Bagaimanakah perbandingan antara tiap-tiap pemilikan tanah tersebut?

b. Apakah pengaruh macam tanah itu atas pertanian? Terangkanlah.
c. Apakah pada tahun yang akhir-akhir ini ada perubahan dalam macam hak tanah?

Daerah-daerah Pertanian

a. Daerah yang manakah yang mempunyai:
   1. Perusahaan sawah dan tegalan,
   2. Hanya perusahaan sawah,
   3. Hanya perusahaan tegalan?
b. Apakah ada pertalian antara:
   1. Milik sawah dan milik pekarangan,
   2. Milik sawah dan milik tegalan?
c. Apakah ada faktor-faktor lain yang menyebabkan di daerah itu terdapat beberapa bentuk pertanian yang masing-masing mempunyai kedudukan yang istimewa, bila dipandang dari sudut pertanian? Dan sebutkanlah daerah-daerah itu.
d. Apakah sifat-sifat istimewa di daerah-daerah tersebut?

Cara Mengusahakan Tanah

a. Untuk tanaman apakah sawah-sawah itu terutama digunakan?
b. Tanaman-tanaman apakah yang selanjutnya ditanam di sawah?

c. Apakah sawah-sawah dapat terus-menerus ditanami sepanjang tahun? Bilamana tidak, Apakah sebab-sebabnya, dan tindakan-tindakan apakah yang dapat dijalankan untuk memperbaiki keadaan itu?
d. Apakah orang tani di situ menggemari beberapa jenis tanaman yang istimewa untuk ditanam? Bila demikian apa sebab-sebabnya?
e. Ditanami dengan tanaman-tanaman apakah tanah di tegalan itu?
f. Apakah tanah tegalan itu dapat ditanami sepanjang tahun secara terus-menerus? Bila tidak, berapakah bagiannya yang dapat ditanami, dan apakah sebab-sebabnya?
g. Tindakan-tindakan apakah yang dapat diambil untuk memperbagus tanah-tanah tegalan?
h. Tanaman-tanaman apakah yang terdapat di pekarangan dan apakah arti pekarangan sebagai mata pencaharian?
i. Tindakan-tindakan apakah yang harus diambil untuk memperbagus pekarangan?
j. Apakah orang tani di daerah itu mengerjakan tanahnya sendiri? Jika tidak bagaimanakah cara mengerjakannya?

1. Dengan buruh harian dan/atau buruh tetap,
2. Dengan diborongkan;
3. Dengan diperduakan (maron);
4. Dengan tolong-menolong dll.

k. Apakah sebab-sebabnya tanah tidak dikerjakan petani sendiri?
l. Apakah disitu banyak terdapat orang menyewakan, memperduakan atau menggadaikan tanah? Jika demikian apakah sebab-sebabnya?
m. Oleh siapa dan kepada siapakah terutama disewakan, diperduakan atau diperjualkan
n. Dengan perjanjian-perjanjian apakah terjadinya permufakatan tersebut?
o. Apakah akibat permufakatan itu, jika dipandang dari sudut ekonomi bagi yang mempunyai tanah?
p. Orang tani manakah yang mengerjakan tanahnya dengan memakai buruh tani?
q. Apakah perjanjiannya apabila orang yang bekerja degan pembayaran?
r. Apakah ada tanah pertanian yang dikosongkan? Berapakah luasnya dan apa sebabnya?.
s. Apakah ada tanah sawah dan tegalan yang lazim ditanami, yang berhubungan dengan beberapa hal tidak

ditanami sekarang? Apa sebab dan berapa luasnya?

t. Bertambah atau berkurangkah sekarang jumlah gogol yang tidak mengerjakan tanah bagiannya dan apa sebabnya?

u. Tanah-tanah bengkok itu umumnya dikerjakan sendiri oleh yang memiliki, ataukah diparokan dsb. kepada orang lain? Apa sebab-sebabnya?

Cara Bertanam dsb.

a. Ada berapakah cara memelihara tanaman (*cultuurschema's*) yang terdapat di daerah-daerah itu? Apa pergiliran bertanam itu telah sempurna atau masih dapat diperbaiki? Ke arah manakah perbaikan itu akan dicari dan apakah sebabnya dicari ke jurusan itu?

b. Secara bagaimanakah orang mendapat alat-alat pertanian? Cukup baikkah alat-alat itu dipakai dan cukupkah buat keperluan menjalankan perusahaan pertanian dengan baik? Kerapkalikah alat-alat itu digadaikan sesudah orang selesai mengerjakan tanah? Ke jurusan manakah dapat dicari jalan untuk memperbagus alat-alat pertanian? Dan sudahkah perbaikan itu dilakukan?

c. Bagaimanakah orang tani mendapatkan benih (bibit) tanam-tanaman yang dibutuhkan? Maju atau mundurkah kwalitet dan cara menjadikan benih (bibit) tanaman? Telah diambil aturan-aturan, atau aturan-aturan manakah yang harus dijalankan untuk memperbaiki hal ini?
d. Adakah pupuk dikumpulkan, disimpan atau dijual; secara bagaimanakah hal ini dijalankan? Pupuk apakah? Untuk tanam-tanaman apakah pupuk dipakai? Adakah perbedaan tentang pemakaian pupuk pada waktu sekarang dan dahulu? Dalam hal mana?
e. Jikalau anak negeri tidak mempergunakan pupuk, apakah hal ini disebabkan karena harganya mahal atau adakah sebab-sebab lain? Apakah sebabnya?
f. Aturan yang manakah yang harus dijalankan supaya dalam hal ini (pemakaian pupuk) dapat diperoleh perbaikan?
g. Naik atau turunkah ongkos-ongkos untuk mengusahakan tanam-tanaman? Apakah sebab-nya?
h. Jika orang tani mengerjakan sawahnya dengan hewan yang disewa, berapakah ongkos yang harus ia keluarkan untuk

satu ha? Banyakkah terjadi hal yang semacam ini?

Macam-macam Tanaman

a. Bertanam padi (tanam padi musim penghujan).

1. Bilamana orang akan memulai bertanam padi pada musim hujan dan bilamana padi itu dituai, dan bagaimanakah cara-cara mengusahakannya? Apakah cara-cara ini berlainan dari cara-cara yang umum dipakai di pulau Jawa? Jika demikian, dalam hal manakah ada perbedaan? Sebutkanlah sebab-sebabnya dan hasil-hasilnya.
2. Adakah kemajuan dan kemunduran dalam cara-cara mengusahakan tanaman padi, jika ada, yang manakah dan apakah sebabnya?
3. Perlukah ada perintah supaya orang pada waktunya mengerjakan atau menanami sawahnya?
4. Berapakah menurut catatan-catatan yang boleh dipertanyai rata-rata hasil satu ha sawah padi dalam, padi tengahan atau padi genyah?
5. Bertambah banyak atau berkurangkah banyaknya macam padi yang

ditanam sekarang, jika dibandingkan dengan yang dahulu? Apakah sebabnya? Mendatangkan keuntungan atau kerugian? Apakah anak negeri bebas memilih macam padi yang hendak ditanaminya dalam hal memilih macam padi cara menanam dan mengusahakannya?

6. Maju atau mundurkah jumlah penghasilan? Apakah sebab-sebabnya?
7. Kerapkalikah kejadian tanaman tidak jadi semuanya atau sebagian dan apakah sebabnya yang terutama? Oleh sebab terlambat penanaman, keadaan iklim tidak bagus, beberapa rupa penyakit dan gangguan, keadaan tanah kurang subur, hal-hal yang lain? Sebutkanlah.
8. Adakah orang memungut tanaman yang masih muda atau pengairan yang ditahan dengan sengaja untuk memaksa supaya tanaman lekas menjadi tua? Disebabkan kekurangan uang atau sebab-sebab lainnya?
9. Apakah hasil padi itu dijual semuanya atau hanya dijual sebagian saja? Jika demikian halnya, bagaimanakah cara menjualnya dan kepada siapakah dijual? Apakah lagi hal-hal

lain tentang penjualan padi itu? Apakah akibatnya bagi seorang tani? Apakah yang dapat diperbuat untuk mendatangkan kemajuan dalan hal penjualan padi?

10. Kerapkalikah tanaman ini diijonkan? Bagaimana cara mengijon itu? Membawa keuntungan atau kerugian cara mengijon itu kepada anak negeri? Apakah yang dapat diperbuat untuk hal ini?
11. Adakah aturan-aturan atau adat-adat yang dilazimkan dalam hal menanam, menjual dsb. tentang padi? Jika demikian apakah aturan-aturan atau adat-adat itu?
12. Adakah lagi sebab-sebab lain yang berpengaruh amat buruk atas pertanian anak negeri? Apakah sebab-sebab itu? Terangkanlah. Apa yang dapat diperbuat untuk memperbaikinya?
13. Adakah pemasukan beras ke daerah? Apakah sebab-sebabnya? Apakah yang dapat diperbuat untuk memperbaiki hal ini?
14. Apakah lagi yang perlu dipaparkan tentang hal-hal yang berhubungan dengan tanaman padi di musim

hujan?

b. Bertanam padi di musim kemarau.
   1. Bilamanakah bertanam padi gadu (padi musim kemarau, padi sadon) dimulai dan bilamana hasilnya dipungut dan bagaimanakah cara mengusahakannya? Sebutkanlah perbedaan-perbedaan yang terutama, jika dibandingkan dengan tanaman padi dimusim penghujan.
   2. Apakah beda hasil padi musim penghujan dengan hasil musim kemarau?
   3. Apakah kemajuan atau kemunduran dalam hal bertanam padi gadu (padi musim kemarau)? Apakah sebab-sebabnya?
   4. Dianjur-anjurkan atau dilarangkan orang bertanam padi gadu (sadon)? Bagaimanakah dijalankannya dan apakah sebab-sebabnya?
   5. Apakah pengaruh tanaman padi gadu itu atas pertanian daerah? Aturan-aturan apakah yang harus dijalankan tentang tanaman padi di musim kemarau?
   6. Hal-hal lain tentang tanaman padi gadu?

c. Bertanam padi di tegalan atau di ra-wang-rawang (rawa-rawa).
   1. Bilamana mulai menanam, dan apabila hasilnya dipungut?
   2. Beda-bedanya yang terutama kalau dibandingkan dengan padi sawah?
   3. Adakah daerah yang penduduknya lebih gemar menanam padi di tanah kering sedangkan tanah itu ada air? Apakah sebab-sebabnya?

d. Palawija, sayuran dan tanaman semusim untuk diperdagangkan.
   1. Cara-cara mengusahakannya? Disamping ini jika perlu, sebaiknya juga cara mengusahakan hasilnya. Ada-kah kemajuan dalam hal ini, jika demikian apakah itu, dan lain daripada itu apakah yang dapat diperbuat untuk memperbaikinya?
   2. Mempunyai artikah tanaman-tanaman ini?
   3. Adakah pemasukan dan pengeluaran yang berarti? Datang dari mana atau pergi kemana? Sebab-sebabnya?
   4. Apakah yang dapat diperbuat untuk memajukan tanaman-tanaman ini?

e. Tanaman yang berumur panjang (termasuk juga pohon buah-buahan).
   1. Cara-cara mengusahakannya, kepentingannya dan hal-hal lain tentang tanaman yang berumur panjang itu, umpamanya tentang aturan-aturan, adat-adat mengijon dsb.
   2. Apakah yang dapat diperbuat untuk memajukan tanaman-tanaman ini?

f. Tanaman pekarangan.
   1. Pentingkah tanaman pekarangan? Tanaman apakah yang terutama ditanam di pekarangan?
   2. Cara memelihara pekarangan? Adakah lagi yang perlu disebut dalam hal ini?
   3. Perbaikan manakah yang dapat dijalankan terhadap tanaman pekarangan?

Hal-hal Lain yang Erat Hubungannya dengan Pertanian

a. Apakah sekarang waktu yang terluang, (yaitu waktu petani yang tak mempunyai atau kurang mempunyai pekerjaan di sawah/tegalan/pekarangan) oleh keluarga petani dipergunakan lebih

produktif dari dahulu? Pekerjaan apakah yang dikerjakannya?

b. Apakah sekarang banyak petani (termasuk buruh tani) yang meninggalkan lapangan pekerjaannya, jika dibandingkan dengan dahulu, apa sebabnya dan ke lapangan apa mereka terjun?

c. Apakah sekarang banyak orang yang bukan petani terjun ke lapangan pertanian? Apa sebabnya dan terdiri dari golongan apa mereka itu?

d. Apakah sudah ada tanda-tanda yang menunjukkan bahwa orang-orang desa sudah ingin dan bersedia untuk meninggalkan desanya guna perbaikan nasibnya? Dari golongan mana kesanggupan ini terutama terdapat (pemuda, petani kecil dsb.)?

MATA PENCAHARIAN LAIN-LAIN

Peternakan

a. Ternak apakah yang terutama dipelihara?

b. Adakah kemajuan dan kemunduran peternakan dan apakah yang menjadi sebab-sebabnya?

c. Apakah arti ternak berkuku (kerbau, kuda, lembu, dll.) di daerah?

d. Berapakah jumlah:
   1. Sapi betina/jantan,
   2. Kerbau betina/jantan
   3. Kuda betina/jantan
   4. Kambing, domba, babi,
   5. Ayam, itik dsb?

   Terangkanlah apa sebabnya perubahan-perubahan.
e. Berapakah jumlah sapi dan kerbau yang tidak dan belum dapat dipergunakan untuk mengolah tanah dan untuk menarik?
f. Berapakah jumlah sapi muda (pedet), kerbau muda (gudel) dan kuda muda (belo).
g. Adakah gambaran tentang perubahan kelahiran dan kematian sapi, kerbau, kuda, domba, babi, dan ayam. Terangkan sebab-sebabnya.
h. Adakah gambaran tentang pemotongan sapi, kerbau, kuda.
i. Apakah untuk pengelolaan tanah sawah dalam keadaan biasa, jumah hewan sekarang sudah dapat mencukupi? Dan apa sebabnya kalau tidak cukup (atau jumlahnya kurang atau jumlahnya cukup, tetapi karena beberapa hal, misalnya hewan kebanyakan dipergunakan untuk menarik gerobak dsb.)?

j. Usaha dan cara apakah yang dikerjakan oleh petani sendiri untuk mengatasi kekurangan tenaga hewan guna mengelola tanah?
k. Apakah soal makanan bagi hewan besar, seperti sapi, kerbau dan kuda makin baik atau sukar, jika dibandingkan dengan dahulu dan apa sebabnya?
l. Usaha dan cara apakah yang dikerjakan oleh petani untuk mengatasi kesukaran dalam kesulitan makanan hewan?
m. Bagaimana penyakit hewan sekarang, jika dibandingkan dengan dahulu, makin bertambah atau berkurang?
n. Makin bertambahkah atau berkurang orang jual-beli ternak besar seperti sapi dan kerbau, jika dibandingkan dengan dahulu? Apa sebabnya? Lampirkan jumlah pasar hewan dan penjualan ternak besar di pasar itu dalam 10 tahun lalu dan tahun penyelidikan.
o. Kemana dan oleh siapa umumnya pembelian itu dilakukan?
p. Bertambah atau berkurangkah jumlah jagal sekarang jika dibandingkan dengan dahulu? Apa sebab dan buktikan dengan angka-angka.
q. Apakah ada perubahan-perubahan tentang cara-cara dan tarif (penggantian

kerugian) dan luasnya (intensitet):

1. Orang menjual ternak,
2. Orang meminjamkan ternak,
3. Orang menyewakan ternak,
4. Orang menggadaikan ternak,
5. Orang memarokan ternak.

Apa sebabnya? Buktikan dengan angka, sedapat-dapatnya.

r. Bertambah atau berkurangkah minat rakyat terhadap perusahaan-perusahaan perahan sapi dan kambing? Apa sebabnya? Buktikan dengan angka-angka. Kesulitan-kesulian apakah yang mereka hadapi?

s. Bagaimana minat masyarakat terhadap peternakan kambing, domba dan babi? Makin bertambah atau mundur? Apa sebabnya? Kesulitan-kesulitan apakah yang mereka hadapi?

t. Bagaimana minta rakyat terhadap pemeliharaan ayam dan itik? Apa sebabnya? Kesulitan-kesulitan apakah yang mereka hadapi?

Bagaimana cara orang:

1. Menambah ayam dan/atau itik?
2. Mengurangi ayam dan/atau itiknya yang telah tua dan yang tak dapat menghasilkannya lagi?

u. Usaha apakah yang dikerjakan oleh pe-

tani sendiri untuk memperbaiki dan mempertinggi derajat peternakannya?

Perikanan Darat

a. Bertambah atau berkurangkah usaha petani untuk memperluas perikanannya? Apa sebabnya?
b. Kesukaran-kesukaran apakah yang dialami petani dalam usahanya untuk memperluas dan memperbaiki perikanannya?
c. Jenis-jenis ikan apakah yang sekarang mendapat perhatian besar dari petani-petani dan apa sebabnya?
d. Apakah penanaman ikan sebagai palawija dan penjelang makin bertambah atau berkurang? Apa sebabnya?
e. Bagaimana keadaan pembikinan kolam-kolam ikan? Makin bertambah, berkurang atau tetap? Apa sebabnya?
f. Berapakah jumlah hasil ikan sebagai palawija dan penjelang per ha sekarang dan dahulu? Apa sebab perubahan ini?
g. Penangkapan ikan di sungai-sungai, rawa, waduk dsb. Makin bertambah atau berkurang? Apa sebabnya?
h. Cara penangkapan ikan di sungai-sungai makin baik atau makin merusak? Bagaimana caranya?

i. Hasil perikanan dari sawah dan kolam-kolam itu dimakan sendiri atau dijualkah?
j. Berapakah luas kolam-kolam peternakan ikan? Cukupkah untuk keperluan, maksudnya dan siapa yang menyelenggarakannya?
k. Bagaimanakah keadaan perikanan di tambak-tambak? Apakah makin besar atau makin berkurang? Apa sebabnya? Adakan daftar perbandingan mengenai tahun-tahun sebelumnya dan sekarang.
l. Bertambah atau berkurang hasil tambak sekarang per ha? Apa sebabnya?
m. Jenis-jenis ikan apakah yang sekarang dipelihara di tambak-tambak? Bagaimana keadaan ini jika dibandingkan dengan dahulu?
   Misalnya pemeliharaan:
   1. Bandeng bertambah/berkurang, karena .....;
   2. Udang bertambah/berkurang, karena .....;
   3. Blanak bertambah/berkurang, karena .....;
   4. Mujair bertambah/berkurang, karena .....;
n. Kesukaran-kesukaran apakah yang sekarang dialami oleh para pemelihara

tambak? (kredit, air, bibit, dsb.)

o. Apakah sekarang ada perubahan-perubahan dalam:
   1. Cara mengusahakan tambak,
   2. Cara menjual hasil tambak,
   3. Cara-cara lain yang bersangkutan dengan tambak?

Perikanan Laut

a. Bagaimanakah keadaan perikanan laut? Makin bertambah jumlah nelayan atau berkurang? Apa sebabnya?

b. Bagaimanakah keadaan produksi penangkapan ikan laut? Tetap, bertambah atau berkurang jika dibandingkan dengan dahulu? Apa sebabnya?
   Isilah daftar berikut:

Tahun	Ikan basah yang tertangkap	Ikan yang diolah	Bahan-bahan makanan dari ikan

c. Dapatkah digambarkan tentang macam dan jumlah perahu-perahu guna penangkapan ikan di laut, sekarang dan dahulu?

Banyaknya perahu

Besar 9 orang ke atas	Sedang 4-9 orang	Kecil 1-4 orang	Jumlah
Jumlah			

Apa sebab-sebab kenaikan/kemunduran ini?

d. Dapatkah digambarkan tentang macam dan jumlah alat-alat guna penangkapan ikan di laut, sekarang dan dahulu?
Isilah daftar berikut:
Banyaknya Alat-alat Perikanan

			Alat-alat	dari	Lawe				
Tahun	Panjang	Jabur	Jaring Payung (krikin)	Jaring	Jala	cantrang	sero	Lain-lain	Jumlah

Jumlah

Apa sebab-sebabnya kenaikan/kemunduran ini?

e. Kesukaran-kesukaran apakah yang dialami oleh perusahaan-perusahaan perikanan dan para nelayan pada waktu ini?

f. Apakah dalam cara-cara dan peraturan-peraturan yang bersangkutan dengan penangkapan ikan di laut ada peruba-

han? Bagaimana sifat perubahan itu, jika dibandingkan dengan dahulu?

g. Bagaimanakah hubungan kerja antara nelayan dalam perusahaan perikanan? Bagaimanakah cara membagi penghasilan antara juragan dan anggota nelayan lainnya, dan berapakah rata-rata penghasilan sehari dan setahun oleh golongan yang ikut serta dalam perikanan laut? Gambarkan dengan kalkulasi.

h. Berikanlah gambaran tentang besarnya modal kerja perusahaan perikanan laut pada masa ini menurut perincian seperti berikut:
   1. Perahu dan alat-alat,
   2. Uang untuk keperluan perusahaan sehari-hari (untuk bekal; bekerja dan untuk pemeliharaan perahu dan alat).

i. Berikanlah gambaran tentang besarnya pemberian kredit dalam perikanan laut untuk mendapatkan modal bekerja, dan bagaimanakah pengaruh atas perubahan dari
   1. Pemberian kredit resmi,
   2. Pemberian kredit partikulir?

j. Bagaimanakah keadaan perekonomian di desa-desa perikanan laut? Makin banyak atau berkurang jika dibanding-

kan dengan dahulu? Apa sebabnya?

k. Bagaimanakah keadaan kesehatan dan kebersihan di desa-desa nelayan sekarang? Apa sebabnya?

l. Apakah ada perubahan dalam penjualan dan pengolahan ikan laut. Apa sebabnya?

m. Jumlah ikan yang dimakan di desa-desa nelayan dan daerah penghasilan makin bertambah atau berkurang? Apa sebabnya?

* * *

SUMBER TULISAN

1. Tulisan berikut adalah makalah yang disampaikan dalam seminar sehari "Demokrasi Mulai dari Desa" yang diselenggarakan oleh Lapera Indonesia – DPRD I DIY – Fisip UMY – FH UII di Yogyakarta pada tanggal 25 Januari 2000:
   a. **Mengupayakan Terwujudnya Masyarakat Warga di Desa-desa**, oleh Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MA.
   b. **Pembaruan Struktur Ekonomi Sosial Desa, dari Pelecehan Menuju Pemberdayaan**, oleh Dr. Francis Wahono.
   c. **Pengaruh Format Politik Nasional terhadap Demokrasi Lokal**, oleh Dr. E. Koswara.
   d. **Pembaruan Struktur Sosial Desa sebagai Syarat Kemajuan Desa**, oleh Dr. Gunawan Sumodiningrat.

e. **Pergeseran Negara dan Masyarakat Desa**, oleh Dr. Pratikno (sudah diperbaiki).
f. **Demokrasi Desa di Indonesia, Melacak Akar Sejarahnya**, oleh Dr. P.J. Soewarno.
g. **Parlemen Desa, Demokratisasi dan Beberapa Persoalan Hukum**, oleh Prof. Dr. Muh. Mahfud MD.
h. **Membangun Kehidupan Masyarakat Demokratis dari Desa**, oleh Bambang Eka Cahya Widodo, SIP, Msi. (sudah diperbaiki).

2. **Transformasi Struktural, Kasus di Desa Pangrêmbé**, oleh Prof. Dr. Suhartono; disampaikan dalam seminar "Desa dalam Perspektif Sejarah", diselenggarakan oleh PAU Studi Sosial UGM tanggal 10-11 Februari 1988.

3. **Adu Siasat "Negara" versus "Rakyat"** oleh Tim Lapera; sebagian data merupakan hasil penelitian pada tanggal 07 September – 31 Oktober 1999.

4. Lampiran
   a. **Kebijaksanaan Otonomi Daerah dan Prospek Demokrasi Lokal**, oleh Prof. Dr. Ryaas Rasyid, MA.; sambutan

dalam seminar sehari "Demokrasi Mulai dari Desa" yang diselenggarakan oleh Lapera Indonesia – DPRD I DIY – Fisip UMY – FH UII di Yogyakarta pada tanggal 25 Januari 2000.

b. **Maklumat No. 7 th. 1945 dan No. 14 th. 1946**, dari buku Daerah Istimewa Yogyakarta, KPH. Mr. Soedarisman Poerwokoesoemo, Gadjah Mada University Press, 1984.

c. **Pasal-pasal khusus tentang Desa**, diambil dari buku UU No. 22 th. 1999.

d. **Panduan Penyelidikan Keadaan Pedesaan**, merupakan jilid 13 dari buku Seri Panduan Organisasi Tani yang diterbitkan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan INPI-Pact, Oktober 1998.

PARA PENULIS

1. **Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MA.**, Anggota KOMNAS HAM.
2. **Dr. Francis Wahono**, Ekonom pertanian/pedesaan, alumnus La Trobe University, Melbourne, kini Direktur Eksekutif CINDELARAS dan dosen Fakultas Ekonomi Univ. Sanata Dharma, Yogyakarta.

3. **Dr. E. Koswara**, Pembantu Khusus Mendagri Bidang Otonomi Daerah dan Dosen pada IIP, Program Pasca Sarjana, *"Magister Ilmu Pemerintahan"*, Institut Ilmu Pemerintahan-Univ. Padjadjaran.
4. **Dr. Gunawan Sumodiningrat**, mantan Deputi Bidang Ekonomi BAPPENAS, Staf Pengajar Fakultas Ekonomi Univ. Gadjah Mada.
5. **Dr. Pratikno**, Staf Pengajar Fisipol Univ. Gadjah Mada.
6. **Dr. P.J. Soewarno**, Dosen Univ. Sanata Dharma.
7. **Prof. Dr. Muh. Mahfud MD,** Guru Besar pada Fakultas Hukum Univ. Islam Indonesia, Yogyakarta.
8. **Bambang Eka Cahya Widodo, SIP, Msi,** Ketua Pusat Studi Perubahan Sosial dan Politik, Staf Pengajar di Fisip Univ. Muhammadiyah, Yogyakarta.
9. **Prof. Dr. Suhartono,** Guru Besar pada Jurusan Sejarah Univ. Gadjah Mada.
10. **Tim Lapera,** terdiri dari Dadang Juliantara, M. Syahbudin Latief, Imam Suhadi dan M. Adi.; adalah staf peneliti Lapera Indonesia
11. **Prof. Dr. Ryaas Rasyid, MA**. Menteri Negara Otonomi Daerah.