

# **DEMOKRATISASI PEMERINTAHAN DESA**

**(Studi Analisis Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa  
Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999  
Tentang Pemerintahan Daerah di Desa Kalipang  
Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang)**

**TESIS**

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2**

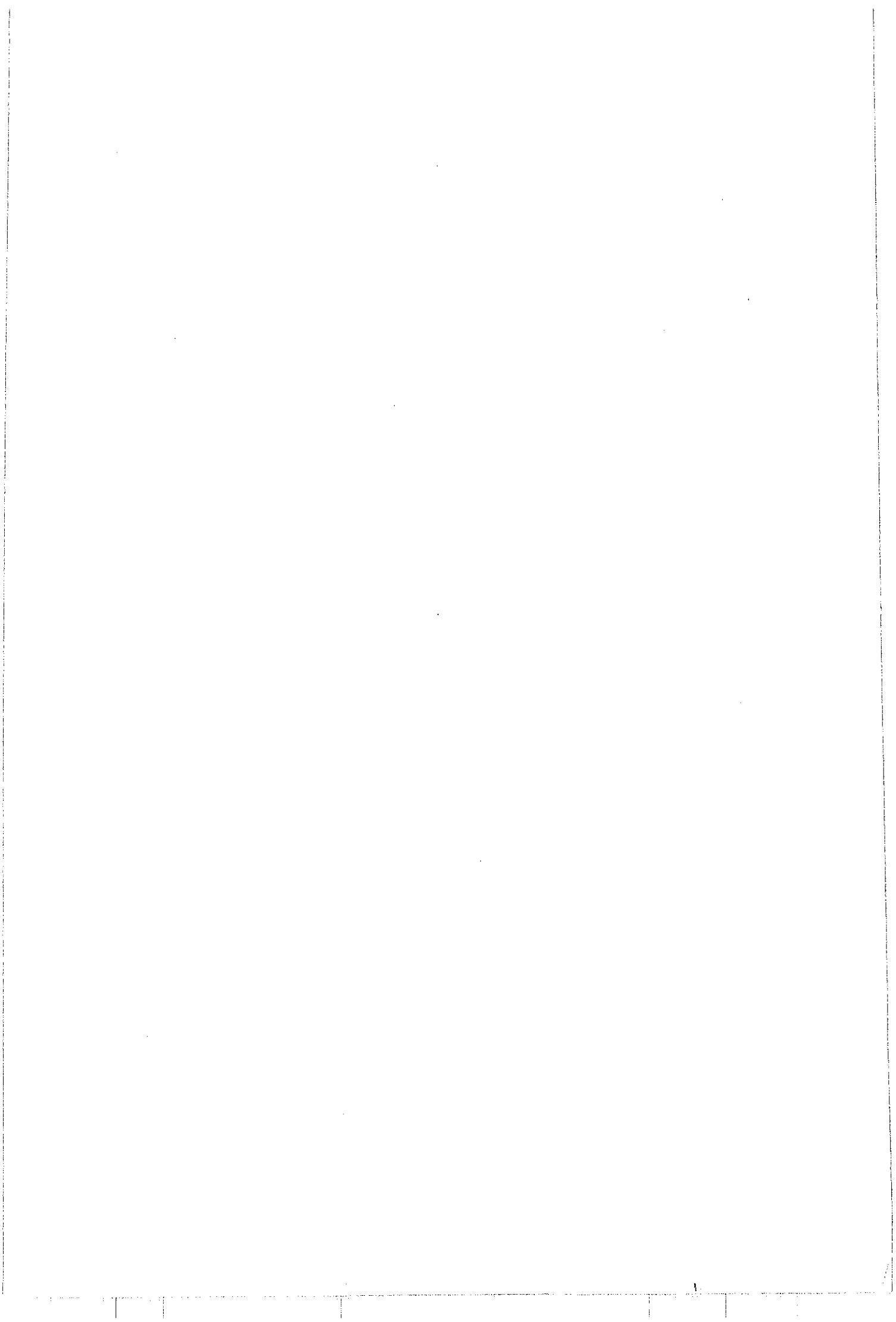
**PROGRAM PASCA SARJANA UNIVERSITAS DIPONEGORO  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU ADMINISTRASI  
KONSENTRASI MAGISTER ADMNISTRASI PUBLIK**



**Diajukan oleh :**

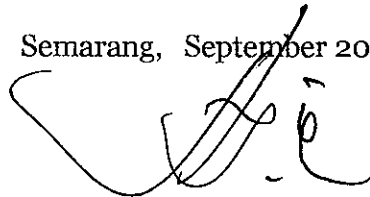
**SRI WAHYUNI  
D4E003012**

**PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG  
2004**



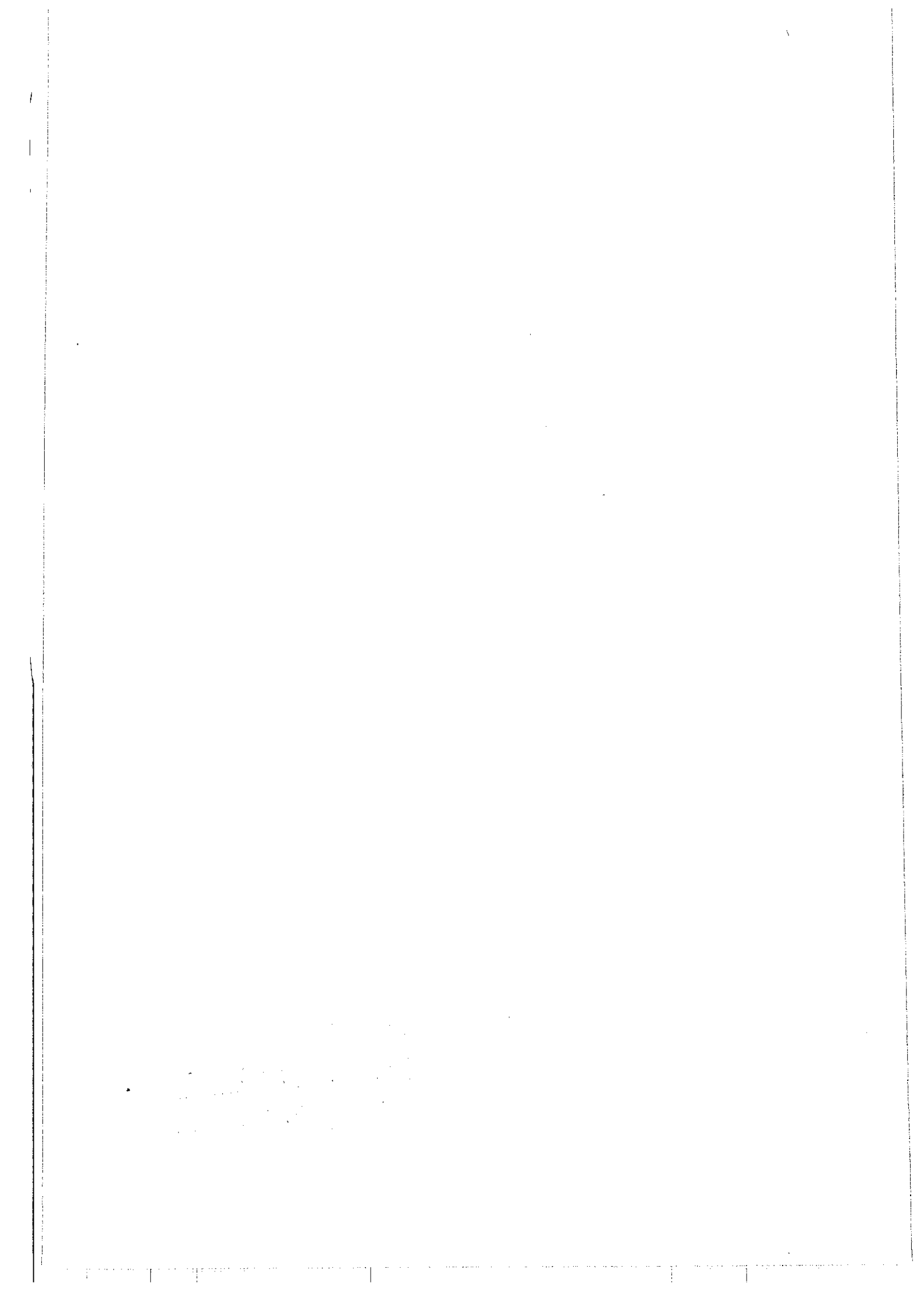
Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi, juga tidak terdapat karya yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, September 2004



SRI WAHYUNI

UPT-PUSTAK-UNDIP	
No. Daft:	3843/T/MP/04
Tgl.	3/3/05



## Lembar Pengesahan Tesis

### DEMOKRATISASI PEMERINTAHAN DESA

(Studi Analisis Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa  
Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999  
Tentang Pemerintahan Daerah di Desa Kalipang  
Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang)

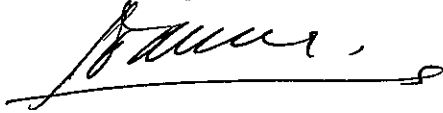
Dipersiapkan dan disusun oleh

**SRI WAHYUNI**  
**D4E003012**

telah dipertahankan di depan Tim Penguji  
pada tanggal : 8 September 2004

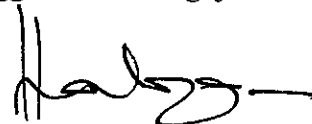
Susunan Tim Penguji

Ketua Penguji,



Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD

Anggota Tim Penguji lain:

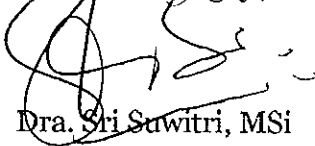


1. Prof. Drs. Hartoyo



2. Dra. Dyah Hariani, MM

Sekretaris Penguji,



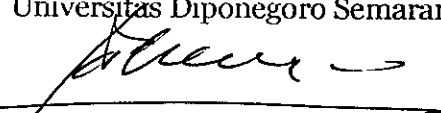
Dra. Sri Suwitri, MSi

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan  
Untuk memperoleh gelar Magister Sain

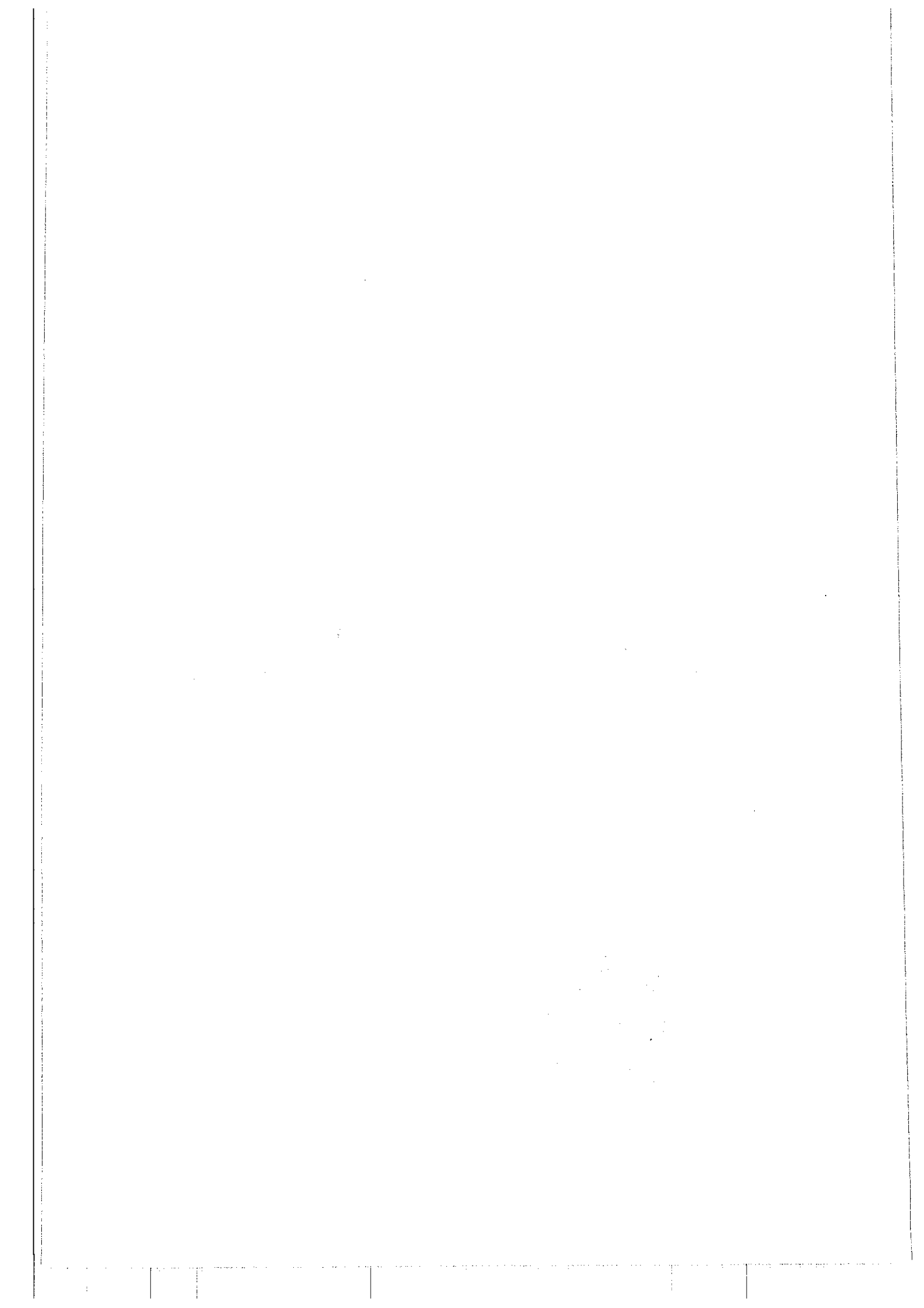
Tanggal, 8 September 2004

Ketua Program Studi MAP

Universitas Diponegoro Semarang

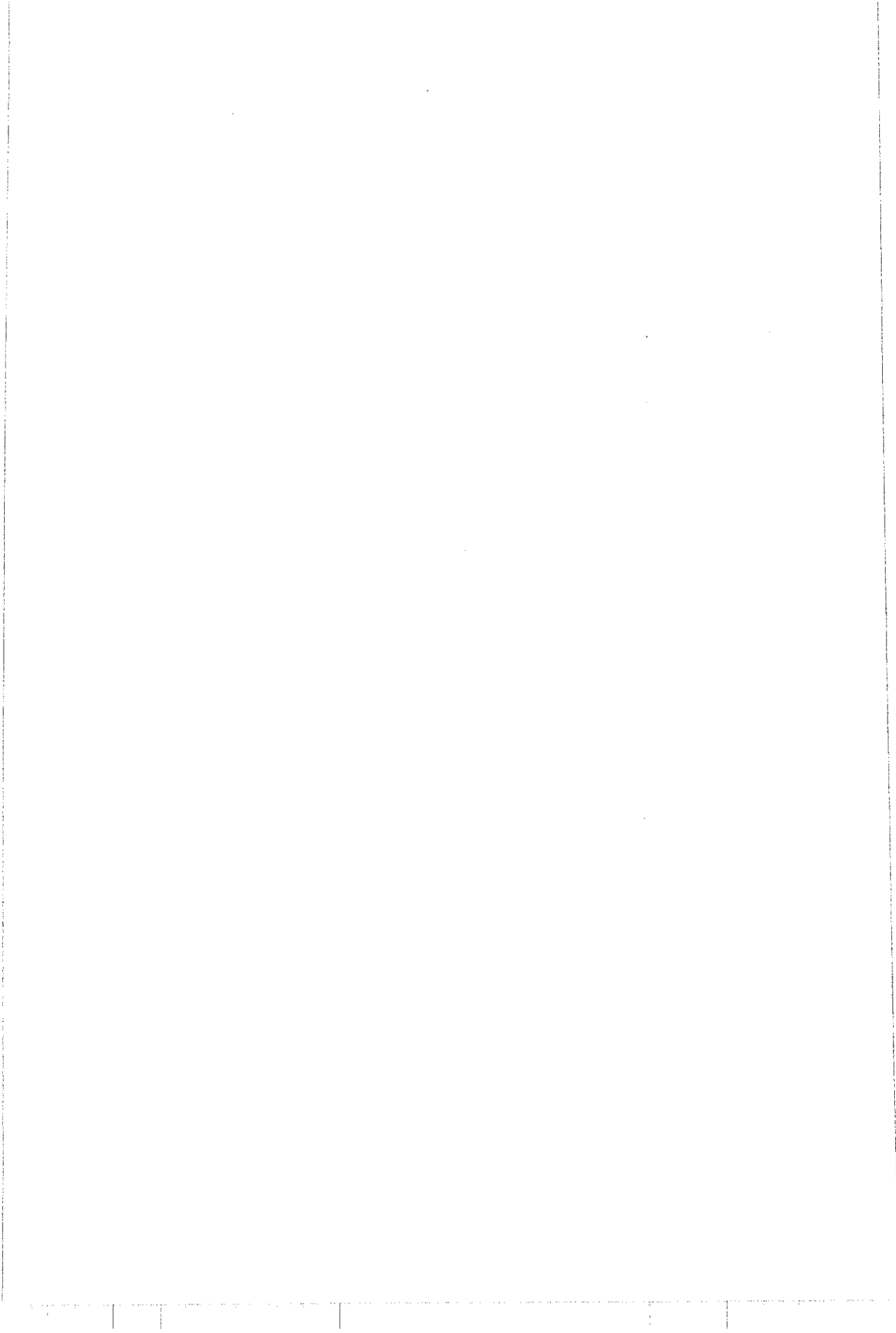


Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD



## **HALAMAN PERSEMBAHAN**

**Kupersembahkan karya ini kepada 'Papa'-ku tercinta  
Beserta "Mimi"-ku tersayang yang selalu  
memberikan dorongan di kala hati  
sedang suntuk memikirkan  
karya inspiratif ini**



## KATA PENGANTAR

Tiada kata yang lebih tepat penulis tuturkan, kecuali mengucapkan Puji Syukur Kehadirat Allah SWT, karena atas ridho dan kekuatan dari Allah-lah penulis dapat menyelesaikan tugas penulisan tesis ini. Tesis ini penulis selesaikan sebagai salah satu syarat untuk memenuhi tugas akhir akademis untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik, Program Pasca Sarjana di Universitas Diponegoro, Semarang.

Berhasilnya penulisan ini adalah berkat dukungan dan bantuan dari banyak pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini kami mengucapkan banyak terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Rektor dan Pimpinan Pasca Sarjana Magister Administrasi Publik, Program Pasca Sarjana, Universitas Diponegoro, Semarang.
2. Bapak Prof. Drs. Y. Warella, MPA.,PhD. sebagai Pembimbing Pertama, dan Ibu Dra. Sri Suwitri, Msi. Sebagai Pembimbing Kedua, yang telah memberikan bimbingan penulisan tesis ini sejak awal hingga selesai.
3. Seluruh staf pengajar Magister Administrasi Publik, Program Pasca Sarjana, Universitas Diponegoro, Semarang, yang telah memberikan materi kepada penulis dalam mengikuti prosesi perkuliahan.
4. Bapak Kepala Desa Kalipang, Kecamatan Sarang, Kabupaten Rembang, beserta Perangkatnya dan Bapak anggota Badan Perwakilan Desa (BPD) Desa Kalipang serta Para Responden yang telah memberikan bantuannya kepada penulis dalam penelitian ini guna mendukung

Vertical text or artifacts along the left edge of the page.

Vertical text or artifacts along the right edge of the page.

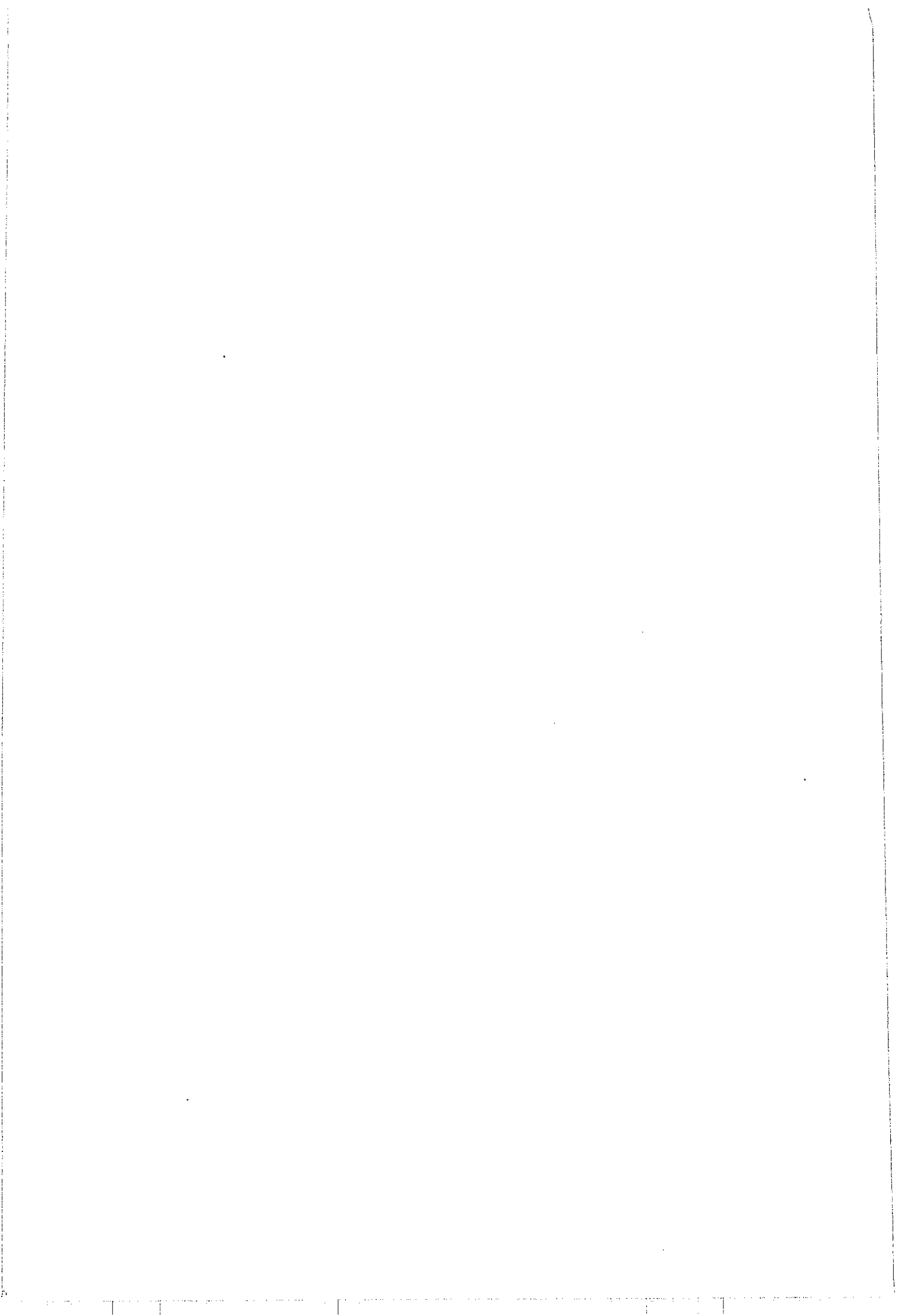
penyelesaian perkuliahan pada Program Pasca Sarjana Universitas Diponogoro, Semarang.

5. Seluruh rekan-rekan di Magister Administrasi Publik Angkatan IX, universitas Diponogoro, yang senantiasa bahu membahu dan tolong menolong, sehingga prosesi tugas yang cukup berat dapat kami lalui dengan selamat.
6. Kepada Bapak (Alm), Ibu dan Suami serta anak-ku tercinta yang senantiasa membantu dan memberi dorongan kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini, dengan rasa haru dan ikhlas, penulis ucapkan banyak terima kasih.

Akhirnya ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu menambah wawasan selama prosesi pendidikan maupun telah membantu dalam penulisan tesis ini.

Rembang, September 2004

Penulis



## RINGKASAN

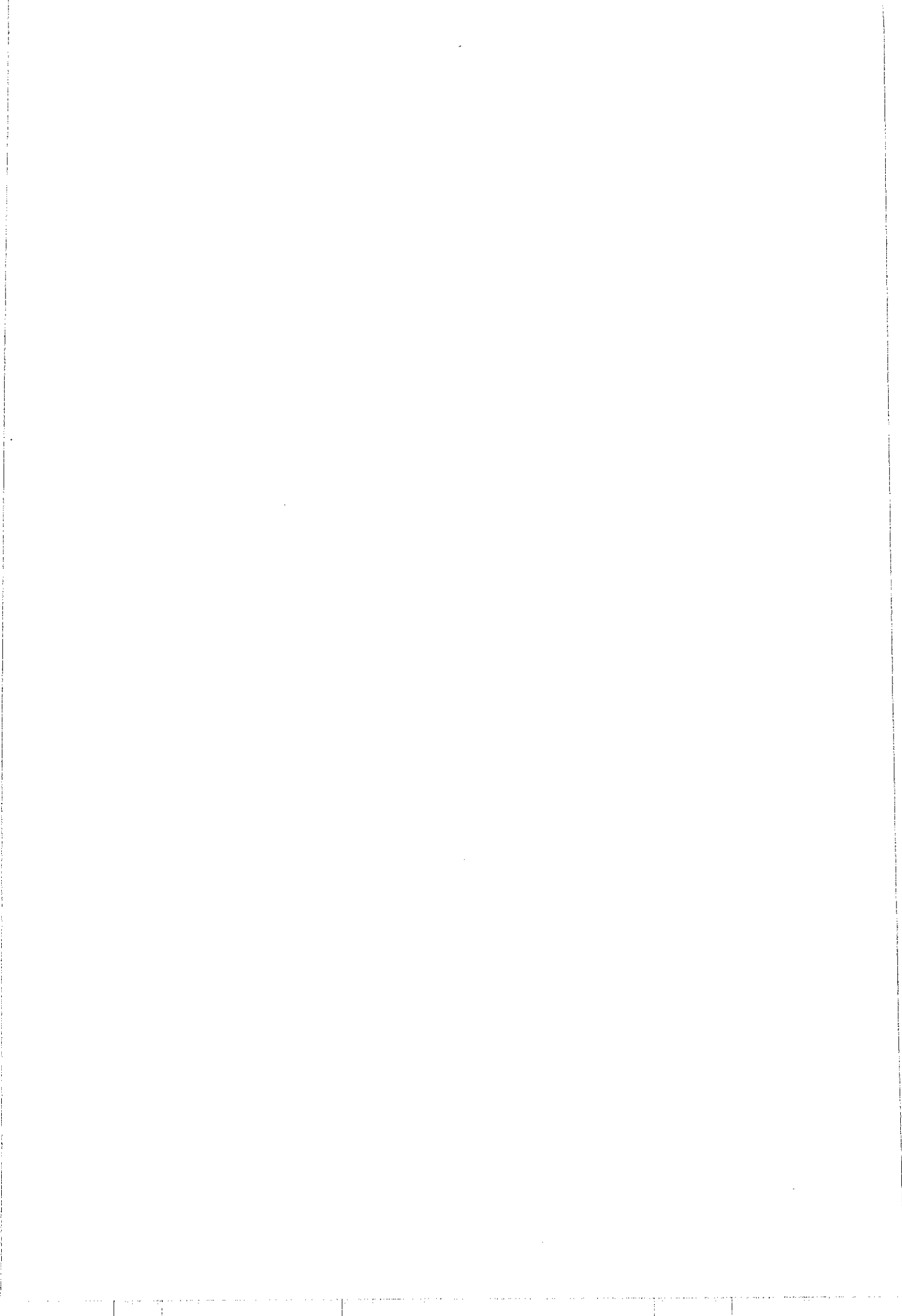
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bertujuan diantaranya untuk memperbaiki kedudukan dan peran desa yang semula diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan desa. Seiring dengan perubahan tersebut berdampak pada kuatnya unsur-unsur demokrasi pada Pemerintahan Desa.

Berangkat dari kondisi tersebut Proses Demokratisasi Desa makin berkembang yang ditandai dengan fenomena-fenomena sebagai berikut:

- a. Kualitas Pelaksana (BPD)
- b. Partisipasi Masyarakat
- c. Kualitas Kepemimpinan Kepala Desa

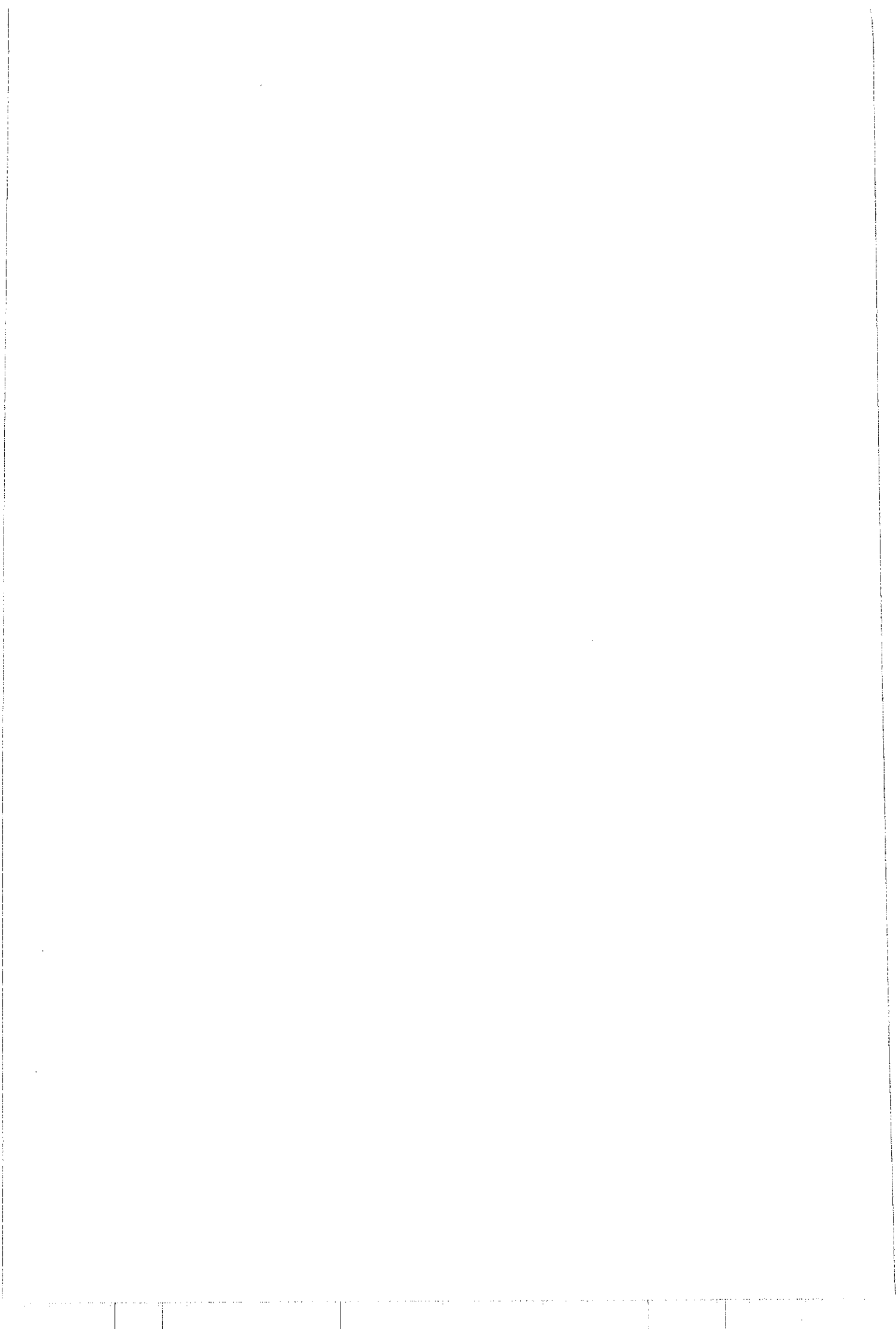
Berdasarkan hasil penelitian bisa disimpulkan bahwa Proses Demokratisasi di Desa Kalipang belum dapat berjalan dengan baik. Kebijakan otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah belum dijelaskan secara rinci mengenai wilayah otonomi desa menyangkut perolehan dana dari pusat dan kewenangan desa dalam posisi *bergaining* dengan pemerintah supra desa. Kualitas BPD desa Kalipang dilihat dari latar belakang pendidikannya cukup, namun dari segi profesionalisme masih belum baik karena perwakilannya hanya oleh golongan tertentu.

Kualitas Kepala Desa Kalipang jika dilihat dari latar belakang pendidikannya kurang baik, namun dari segi profesionalisme sudah memenuhi kriteria yang baik karena memiliki jiwa demokratis dan keterbukaan serta mampu menjadi pemersatu warga Desa Kalipang. Partisipasi masyarakat Desa Kalipang dalam hal politik masih tergolong partisipasi semu karena suara mereka direkayasa melalui permainan *money politic* dari calon Kepala Desa. Disamping itu partisipasi warga desa dalam hal memberikan kontribusinya terhadap sebagian penghasilannya kepada desa masih rendah.



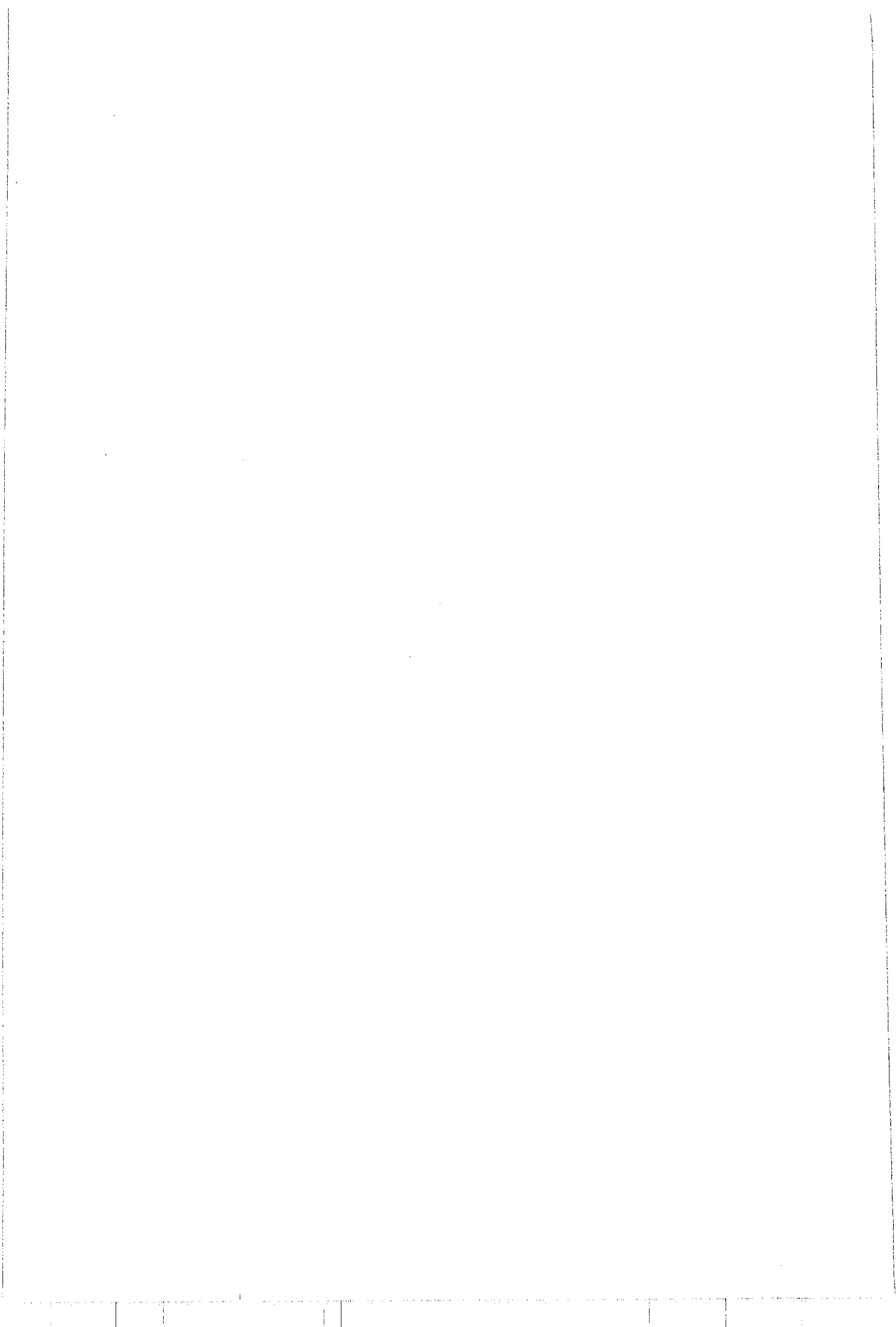
Fenomena-fenomena penghambat proses demokratisasi Desa Kalipang adalah lemahnya kebijakan otonomi daerah yang tidak mengatur secara rinci wilayah otonomi desa dan rendahnya partisipasi masyarakat Desa Kalipang yang masih terlarut dalam *euforia* politik. Fenomena yang mendukung proses demokratisasi Desa Kalipang adalah kualitas BPD yang cukup baik dan profesionalisme Kepala Desa yang mampu menjadi pemersatu warga desa.

Rekomendasi yang diajukan bagi strategi peningkatan kualitas demokratisasi adalah kebijakan otonomi daerah mesti dipertahankan, karena prinsip dari penyelenggaraan otonomi Daerah adalah demokratisasi dan keadilan, harus dirumuskan tentang penataan dan pengembangan BPD, melakukan sosialisasi proses pemilihan BPD sesuai pedoman, memberikan penyuluhan mengenai peningkatan kualitas Kepala Desa kedepan, Memberdayakan dan membingkai ulang kembali lembaga kemasyarakatan agar dapat digunakan sebagai wadah partisipasi masyarakat, meningkatkan partisipasi warga desa untuk memberikan kontribusinya kepada Desa Kalipang melalui pembuatan Peraturan Desa, dan pemerintah menyusun penjelasan secara rinci mengenai wilayah otonomi desa agar proses demokratisasi desa berjalan pada arah yang dikehendaki.



## ABSTRAKSI

Fokus permasalahan yang diteliti adalah Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di Desa Kalipang serta fenomena-fenomena yang mendorong dan menghambat Demokratisasi Pemerintahan Desa Kalipang. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendiskripsikan dan menganalisis Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan menganalisis fenomena-fenomena yang mendorong dan menghambat Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa di Desa Kalipang. Manfaat dan kegunaan dari penelitian ini diharapkan mempunyai implikasi teoritis dalam kajian tentang Otonomi, Pemerintahan, Demokrasi dan desentralisasi serta menjadi ajang pelatihan penalaran dalam mengaplikasikan teori pada fenomena-fenomena riil yang ada di masyarakat. Disamping itu hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan informasi bagi pengambil kebijakan tentang Pemerintahan Desa yang berkaitan dengan Demokratisasi Pemerintahan Desa. Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif yang berusaha untuk mengetahui secara mendalam mengenai Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa di desa Kalipang. Analisis data menggunakan metode interaktif yang dimulai dari pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan diakhiri dengan penarikan kesimpulan/verifikasi. Berdasarkan hasil penelitian bisa disimpulkan bahwa kelemahan yang menonjol dari Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah belum dijelaskan secara rinci mengenai wilayah otonomi desa yang menyangkut perolehan dana dari pusat dan kewenangan desa dalam posisi *bergaining* dengan pemerintah supradesa. Kualitas BPD Desa Kalipang dilihat dari latar belakang pendidikannya cukup baik, namun dari segi profesionalisme masih kurang. Kualitas Kepala Desa dilihat dari pendidikan kurang, namun cukup profesional dan memiliki jiwa demokratis, keterbukaan dan mampu menjadi pemersatu warga Desa Kalipang. Partisipasi masyarakat dalam hal politik masih tergolong partisipasi semu. Faktor-faktor penghambat Proses Demokratisasi adalah lemahnya kebijakan otonomi daerah yang tidak secara rinci mengatur wilayah otonomi desa dan rendahnya partisipasi masyarakat dalam *voice*, akses dan kontrol terhadap Pemerintahan Desa. Faktor-faktor pendukung Proses Demokratisasi Desa Kalipang adalah kualitas BPD yang cukup baik dan peran Kepala Desa yang mampu menjadi pemersatu warga desa. Kata kunci dalam penelitian ini adalah Demokratisasi Pemerintahan Desa, kualitas BPD, Partisipasi Masyarakat dan Kualitas Kepemimpinan Kepala Desa.



## ABSTRACT

This research is intended to analyze Democratization Process of Rural Government according to Law Number 22/1999 at Kalipang village, Sarang district, Rembang regency. It is also intended to analyze factors support and hamper democratization at Kalipang rural government. It is hoped to give theoretical implication to the analysis on autonomy, government, democracy, and decentralization, as well as become an experience in applying theories to real phenomenon in the society. Besides, the result of this research is intended to become a source of information to the decision makers on rural government, especially those related to democratization of the rural government.

This research employed qualitative approach, to know deeply democratization process at the rural government at Kalipang. Data analysis employed interactive method, starting from data compilation, data reduction, data analysis and conclusion/verification.

Based on the research, it is concluded that the prominent weakness of the democratization process at Kalipang rural government according to Law Number 22/1999 is that there is no detail regulation on the village autonomy area related to fund allocation from the central government, as well as village authority in the bargaining position with the supra-village government. Although quality of the members of the Village Consultative Board (BPD) Kalipang is good enough seen from their educational background, they show lack in professionalism background. Moreover, although the Village Head is lack in educational background, he is professional enough in doing his job, having democratic spirit, open and able to become a unifying factor for the villagers in the area. The society show a quasi- participation. Factors hampering democratization process at the village is the weak policy of the local autonomy that does not give detail regulation on rural autonomy area, the low participation of the villagers in voicing their aspiration, as well as their low access and control to the rural government. Factors supporting rural democratization is the good quality of the BPD members, and the role of the Village Head as a unifying factor for his villagers.

**Keywords :** democratization, rural government, quality, Village Consultative Board (BPD), society, participation, Village Head.

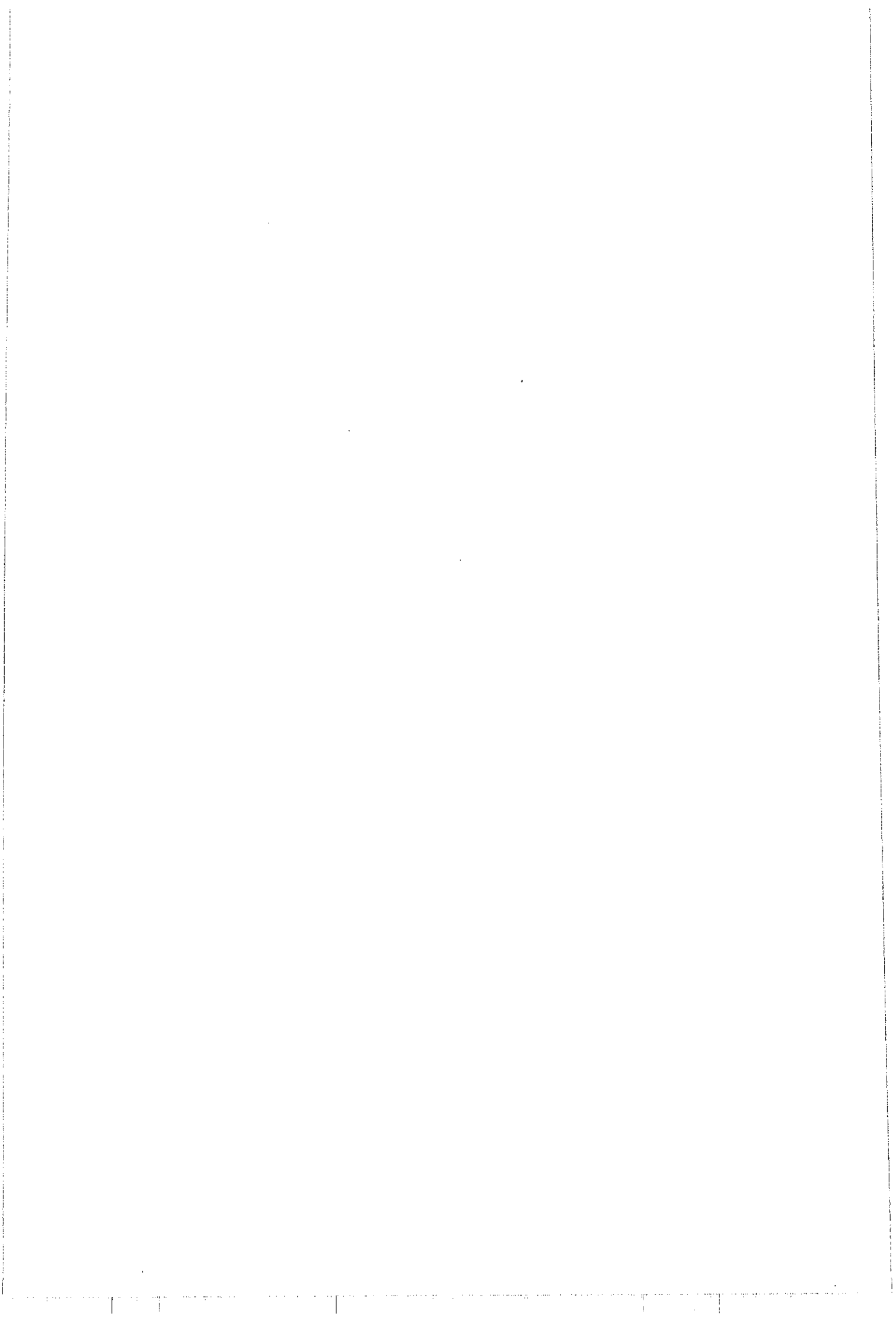


## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
RINGKASAN .....	viii
ABSTRAKSI .....	x
ABSTRACTION .....	xi
DAFTAR ISI .....	xii
DAFTAR TABEL .....	xiv
DAFTAR GAMBAR .....	xv
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Kegunaan Penelitian .....	13
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>15</b>
A. Demokratisasi Desa .....	15
A.1. Demokrasi .....	16
A.1.1. Demokrasi Pancasila.....	18
A.1.2. Demokrasi Politik .....	20
A.1.3. Demokrasi Ekonomi .....	24
A.1.4. Demokrasi Desa .....	25
A.1.5. Proses Demokratisasi Dalam Pemerintahan Desa.....	28
A.2. Pengertian Desa .....	33
A.2.1 Desa Dalam Pengertian umum.....	34
A.2.2. Desa Dalam Pengertian Sosiologis .....	35
A.2.3. Desa Dalam Pengertian Ekonomi .....	37
A.2.4. Desa Dalam Pengertian Hukum dan Politik .....	38
A.2.5. Ciri Umum Desa .....	39
A.3. Pemerintahan Desa .....	41
A.4. Otonomi .....	52
A.4.1. Otonomi Yang Seluas-luasnya .....	59
A.4.2. Otonomi Riil .....	61
A.4.3. Otonomi Yang Bertanggungjawab .....	62
A.4.4. Otonomi Desa Menurut UU No.22 Tahun 1999.....	63
B. Kualitas Pelaksana .....	66

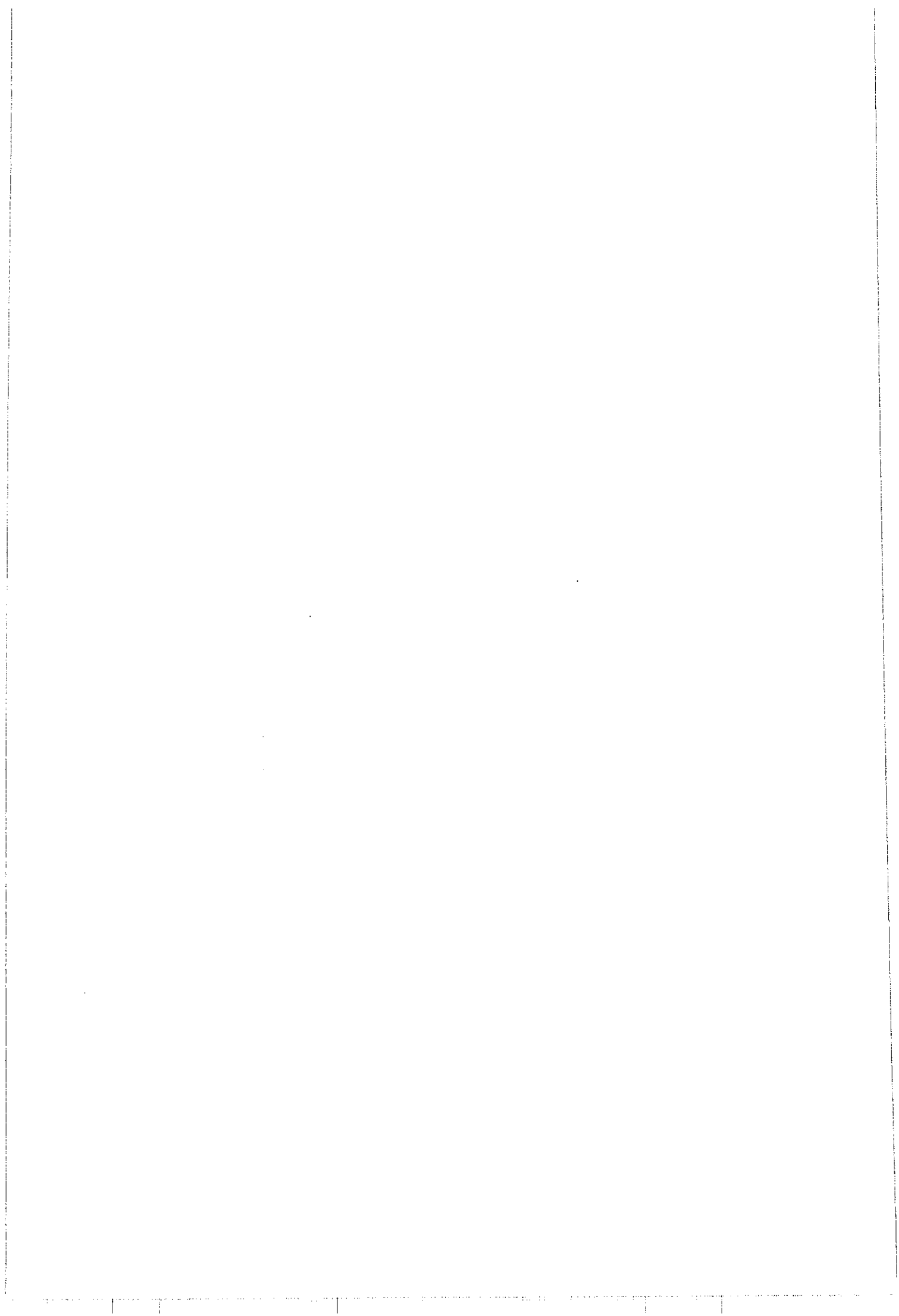


C. Partisipasi Masyarakat .....	69
D. Kualitas Kepemimpinan .....	73
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>79</b>
A. Perspektif Pendekatan Penelitian .....	79
B. Fokus Penelitian ... ..	80
C. Pemilihan Informan .....	81
D. Instrumen Penelitian .....	83
E. Fenomena Yang Diamati . .....	83
F. Teknik Pengumpulan Dan Pengolahan Data .....	88
G. Teknik Analisis Data .....	90
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>92</b>
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	92
1. Keadaan Alam .....	92
2. Kependudukan .....	94
3. Pendidikan .....	95
4. Transportasi .....	96
5. Pemerintahan Desa .....	96
6. Lembaga Kemasyarakatan Desa .....	98
7. Badan Keswadayaan Masyarakat Desa .....	103
8. Keuangan Desa.....	103
B. Analisis Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di Desa Kalipang .....	106
1. Demokratisasi Pemerintahan Desa di Desa Kalipang .....	106
2. Kualitas Badan Perwakilan Desa (BPD) Desa Kalipang .....	118
3. Kualitas Kepemimpinan Kepala Desa Kalipang .....	127
4. Partisipasi Masyarakat Desa Kalipang .....	134
C. Fenomena-Fenomena Pendukung dan Penghambat Demokratisasi Pemerintahan Desa di Desa Kalipang....	144
1. Fenomena-Fenomena yang Menghambat Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa Di Desa Kalipang.....	145
2. Fenomena-Fenomena yang Mendukung Demokratisasi Pemerintahan Desa Di Desa Kalipang.....	148
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>150</b>
A. Kesimpulan.....	150
B. Saran-Saran .....	151
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>154</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	<b>157</b>



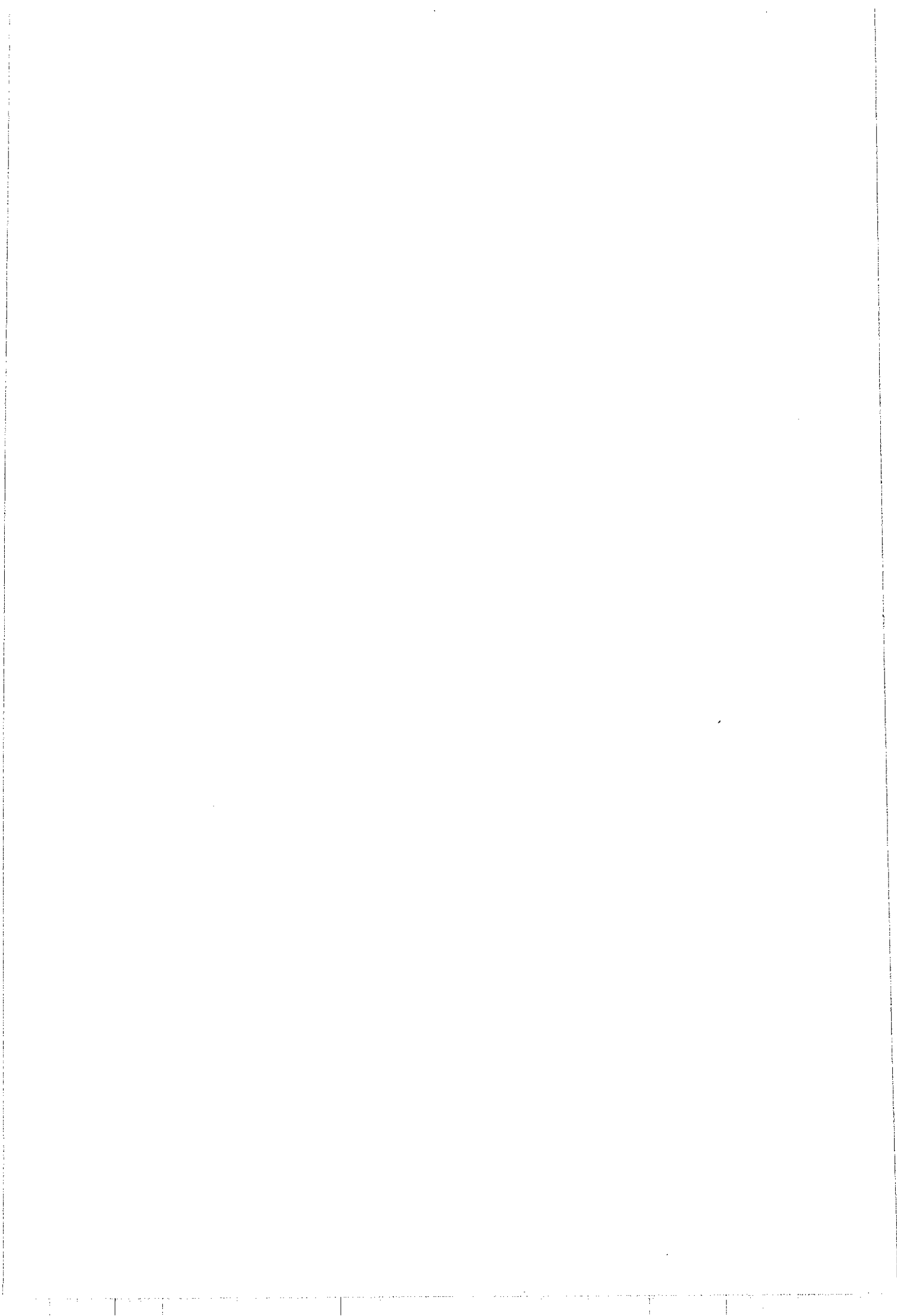
## DAFTAR TABEL

Nomor	Halaman
1. Luas Tanah Desa Kalipang.....	93
2. Jumlah Penduduk Menurut Usia dan Jenis Kelamin Bulan Juni 2004	94
3. Tingkat Pendidikan Penduduk Desa Kalipang .....	95
4. Perangkat Pemerintah Desa Kalipang.....	97
5. Lembaga Kemasyarakatan Desa Kalipang .....	99
6. Struktur dan Pengurus LPMD Desa Kalipang .....	100
7. Pengurus PKK Desa Kalipang.....	101
8. Pengurus Karang Taruna Desa Kalipang.....	102
9. Rekapitulasi Hasil Kas Desa Dan Pendapatan Asli Desa .....	104
10. Jumlah Dan Luas Tanah Bengkok Kepala Desa Dan Perangkat Desa ...	105
11. Tunjangan Untuk Perangkat Desa .....	106
12. Perbandingan Antara Otonomi Desa Dengan Otonomi Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.....	112
13. Susunan Anggota BPD Desa Kalipang Kecamatan Sarang Periode 2001-2006.....	121



## DAFTAR GAMBAR

Nomor	Halaman
II.1. Teori-Teori yang Mendasari Penelitian.....	80
IV.1. Susunan Organisasi Pemerintah Desa .....	98
IV.2. Proses Demokratisasi Desa di Desa Kalipang.....	117
IV.3. Mekanisme dan Proses Penetapan Peraturan di Pemerintahan Desa Kalipang.....	125
IV.4. Struktur Organisasi BKM Setya Bhakti Desa Kalipang.....	141



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Runtuhnya orde baru akibat tuntutan reformasi di segala bidang telah mengakibatkan perubahan yang tidak dapat dihindari dan harus diterima. Di pihak lain juga menyadarkan para negarawan di dalam perubahan atau reformasi ini harus dilakukan perencanaan-perencanaan yang mengarah pada peningkatan, perbaikan dan improvement (*planned change*). Pembangunan yang dititik beratkan pada peningkatan laju pertumbuhan ekonomi dan pemerataan hasil pembangunan (Mas'ood, 1997:34), dengan menitik beratkan pada sektor industri di era orde baru ternyata tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Nyatanya terbukti bahwa konsep tersebut justru menimbulkan permasalahan baru, yaitu adanya kesenjangan kesejahteraan sosial yang semakin dalam.

Pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi lebih banyak ditekankan pada pertumbuhan yang bersifat kuantitatif, sehingga aspek-aspek yang menyangkut persoalan sosio kultural lebih banyak dinilai sebagai kendala pembangunan. Peningkatan kualitas masyarakat hanya sebatas pada pemberian modal dengan dalih dalam kerangka "pengentasan kemiskinan". Program pengentasan kemiskinan yang telah dijalankan dalam waktu yang relatif lama ternyata masih belum mampu menjawab berbagai dampak negatif dari pembangunan era orde baru. Hal ini dikarenakan program pembangunan masyarakat desa mengandung

proses yang berjalan serentak namun kontradiktif, sebagaimana ditegaskan oleh Mas'ood sebagai berikut :

Pertama, pembangunan itu merupakan proses memasukkan desa ke dalam negara yaitu melibatkan masyarakat desa agar ikut serta dalam kegiatan masyarakat yang lebih luas. Ini dilakukan melalui pengenalan pelebagaan baru dan penyebaran gagasan modernitas ke dalam kehidupan desa.

Kedua, program pembangunan desa itu juga berwujud proses memasukkan negara ke dalam desa. Ini adalah proses memperluas kekuasaan dan hegemoni negara, sehingga merasuk ke dalam kehidupan masyarakat desa dan sering mengakibatkan peningkatan ketergantungan desa terhadap negara. (Mas'ood, 1997 : 16-17).

Di sisi lain peralihan dari era orde baru ke era reformasi membawa dampak pada perubahan di berbagai segi kehidupan, dimana pada pemerintahan orde baru pemerintah memainkan peran tunggal dalam perencanaan pembangunan, yang dalam proses perencanaannya lebih ditentukan dari atas (top-down) atau sentralistik dengan gaya kepemimpinan yang otokratis. Oleh karenanya pendekatan pembangunan yang terlalu bersifat instruktif ini dan upaya memperoleh dukungan berdasarkan mobilisasi tentunya mulai dirasakan tidak tepat. Pada penggunaan pendekatan top-down tersebut jelas bahwa pemerintah telah menempatkan sebagai agen modernisasi dan melaksanakan sendiri pembangunan tanpa melibatkan unsur masyarakat. Pendekatan ini telah mensubordinasikan konteks lokal terhadap keinginan pemerintah nasional atau lebih mementingkan inisiatif nasional dan mengabaikan inisiatif lokal. Dengan demikian membuat sebagian besar perencanaan program pembangunan dilakukan secara terpusat, sehingga tidak mengetahui atau mendapatkan informasi yang akurat tentang kondisi dan permasalahan yang ada di daerah, seringkali keinginan untuk

mengatasi masalah-masalah oleh program-program tersebut tidak sesuai dengan masalah-masalah yang dihadapi dan kebutuhan-kebutuhan oleh masyarakat di daerah yang akhirnya pemerintah daerah (lokal) tidak ikut menikmati hasil dari pembangunan. Hal ini terjadi karena politik sentralistik tidak dapat mengakomodasi tuntutan perkembangan kebutuhan masyarakat di daerah, tetapi hanya memfokuskan pada kepentingan-kepentingan pribadi penguasa belaka.(Putra, 1999 : 6).

Dengan politik sentralistik tersebut yang diiringi kepemimpinan otokratis yang senantiasa mendominasi, melibas aspirasi dan kepentingan rakyat, akhirnya tidak menutup kemungkinan tercipta sebuah kondisi dimana negara semakin meninggalkan rakyat. Beberapa hal dapat menunjukkan bahwa politik sentralistik itu membawa kepada kondisi-kondisi yang anti demokrasi sebagai berikut:

1. Seringnya rencana-rencana pemerintah tidak diketahui oleh masyarakat di tingkat bawah (daerah), tindakan pemerintah itu adalah berkenaan dengan kepentingan rakyat, jadi bila rakyat sudah tidak mengerti apa yang sedang dilakukan pemerintahnya, maka pada saat yang bersamaan terjadi pengingkaran kehendak rakyat oleh pemerintah.
2. Lemahnya dukungan elit lokal (daerah), yang merupakan institusi representasi alternatif atas keberadaan rakyat, disamping institusi formal semacam legislatif.
3. Lemahnya kontak pemerintah daerah dengan masyarakat.
4. Tidak dapat memotong red tape prosedur politik dan administrasi yang panjang. (Rondinelli dalam Putra, 1999 : 67).

Dari pengertian diatas menunjukkan lemahnya pemerintah lokal dan rakyat pada masa itu. Partisipasi masyarakat dan elit lokal dalam proses pembangunan, terutama dalam perencanaan seperti disengaja untuk dihalangi. Sistem pemerintahan di Indonesia pada era orde baru merupakan suatu pemerintahan yang birokratis yang mempunyai

karakteristik tidak adanya partisipasi atau mobilisasi rakyat secara tetap, yang ada menurut Mas'ood (1997 : 35), hanyalah bentuk partisipasi yang secara tetap melibatkan begitu banyak warga negara sehubungan dengan kebijaksanaan nasional dan bukan pada pembuatan kebijaksanaan. Keadaan demikian sudah tentu menyebabkan pembangunan tidak bersifat dialogis tetapi lebih bersifat instruktif. Dalam kaitan tersebut pada era pasca orde baru ini, gerakan reformasi ke arah demokratisasi salah satunya lebih ditekankan pada penguatan peran serta daerah, sehingga memahami maksud pembangunan dan ikut serta dalam pelaksanaannya. Dalam konsep ini, pemberdayaan daerah dan pemberdayaan masyarakat menjadi sumber perhatian utama, terutama dengan telah diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 dan 25 Tahun 1999. Sebagai manifestasi dari pemberdayaan tersebut, bahwa otonomi daerah harus dan sedang dilaksanakan, sehingga pemerintah lokal memperoleh keleluasaan dalam menentukan diri sendiri untuk mengatur pemerintahannya dengan sedikit mungkin arahan dari pusat. Tenue (1995 : 19) mengungkapkan bahwa tumbuh kembangnya demokrasi menuntut kepekaan dan tanggung jawab pemerintah pusat pada daerah.

Apabila pemerintah daerah (lokal) harus demokratis, maka harus memiliki otonomi yang ditandai dengan kebebasan dan pemberian kewenangan terbatas yang lebih besar diberikan kepada daerah, sebagai respon terhadap ketidakadilan yang dirasakan oleh daerah atas perilaku pusat selama ini. Pemerintah daerah dan politik pada akhirnya telah menjadi titik sentral dalam pembangunan politik demokrasi. Munculnya

demokrasi baru nampaknya sejalan dengan kembalinya isu-isu penting mengenai hubungan ekonomi dan pemerintahan.

Pada hakekatnya, otonomi daerah bertujuan mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Dalam tataran operasional ada dua hal yang ingin dicapai dengan konsep otonomi daerah (Imawan, 2000 : 4), yaitu : Pertama, kesesuaian antara masalah dengan potensi daerah untuk mengatasi masalah tersebut. Kedua, keterlibatan masyarakat dalam proses politik dan pemerintahan.

Dinamika masyarakat yang selama ini lebih ditentukan oleh kehendak pemerintah pusat beralih ke penentuan dan pengendalian oleh masyarakat daerah. Dalam hal ini pelaksanaan desentralisasi tidak bisa lepas dari upaya demokratisasi. Persoalannya bahwa demokratisasi memerlukan rasionalisasi kekuasaan negara dan keberanian warga negara untuk aktif menuntut dan menjalankan hak-hak politik mereka. Karena itu (Imawan, 2000:11) mengemukakan tujuan akhir dari demokratisasi adalah terbentuknya satu tatanan kehidupan politik dimana:

1. Warga negara secara bebas dan berkala memilih orang-orang yang mereka nilai layak dipercaya untuk memerintah
2. Orang yang memerintah dapat dipercaya dan bertanggung jawab langsung kepada orang yang diperintah
3. Ada mekanisme politik yang memungkinkan warga negara dapat mengontrol sejauh mana kepentingan mereka dilaksanakan oleh orang yang memerintah
4. Ada kesejajaran tawar-menawar politik antara warga negara dengan orang yang memerintah, sebagai jaminan terciptanya hubungan yang bersifat konsultatif

Dari tatanan kehidupan politik dimaksud, maka varian ukuran demokrasi akan nampak semakin rumit tatkala pengamatan diarahkan

pada dimensi pemerintahan terkecil dari suatu masyarakat yaitu *desa*. Sebagian besar indikator demokrasi di desa sangat diwarnai oleh kultur dan lingkungan setempat, dimana pemerintah orde baru sejak tahun 1970-an telah mencanangkan berbagai macam kebijaksanaan dan program pembangunan pedesaan, namun secara umum kondisi sosial ekonomi desa masih memprihatinkan. Hal ini merupakan esensi kurang berhasil demokrasi Pancasila dalam mengantar bangsa Indonesia untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan. Perkembangan kota telah maju dengan amat pesat dan pada saat yang sama secara umum wilayah Indonesia di dominasi oleh daerah pedesaan yang kondisi sosial ekonominya masih memprihatinkan. Desa menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai berikut:

Desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. (UU Otonomi Daerah, 1999 : 47).

Dari uraian diatas, bahwa partisipasi menjadi ciri yang sangat dominan dalam wacana otonomi daerah. Partisipasi bukan hanya terbatas pada partisipasi pekerja dalam menejemen, tetapi ia lebih merupakan pelaksanaan prinsip hak untuk bersuara (*voice*) bagi semua pihak dalam organisasi (Benveniste,1997:198). Penguatan organisasi kelembagaan merupakan faktor penting dalam melaksanakan proses perubahan struktural menuju modernisasi (Duncan,1986:129). Dalam perspektif pembangunan demokrasi di pedesaan, partisipasi tercermin

dalam berbagai interaksi dari berbagai pihak yang ada di pemerintahan desa.

Keberadaan Badan Perwakilan Desa (Penjelasan UU 22/1999 : 47) yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan pelaksanaan peraturan desa, APB Desa dan keputusan Kepala Desa, merupakan wujud dari totalitas formal *bergaining position* (posisi tawar) partisipasi rakyat dalam pembangunan demokrasi desa. Lebih lanjut dalam penjelasan Undang-Undang tersebut dijelaskan, bahwa disamping Badan Perwakilan Desa (BPD), dimungkinkan dibentuk lembaga kemasyarakatan desa lainnya sesuai dengan kebutuhan desa. Di dalam BPD dan berbagai kelembagaan kemasyarakatan ini akan berinteraksi berbagai tokoh masyarakat desa yang terpilih sesuai dengan kompetensinya. Tokoh pemuda, alim ulama, pengusaha, profesional, tokoh karier, petani sukses serta kelompok potensial desa lainnya merupakan kelompok partisipatif formal yang berfungsi sebagai mitra pemerintah desa dalam merencanakan, melaksanakan dan mengawasi pemerintahan desa (pasal 105-106 UU 22/1999:32). Pembentukan BPD sebagai salah satu pola kelembagaan perencanaan dan pelaksanaan sangat diperlukan agar alokasi sumberdaya dapat bermanfaat secara optimal (Widjaja, 2003 : 33). Karena keberadaan BPD dan berbagai kelembagaan masyarakat yang lain dapat mengarahkan program pembangunan desa rasional sesuai dengan kaidah dasar yang meliputi :

- a. Pemihakan dan pemberdayaan masyarakat
- b. Pemberian otonomi dan desentralisasi dalam pengelolaan kegiatan pembangunan daerah
- c. Penajaman program dan efektifitas bantuan secara terpadu (Sumodiningrat dalam Usman, 1998 : 40)

Berbagai upaya dan perencanaan yang dilakukan dalam kerangka terwujudnya pemerintahan yang demokratis adalah esensi dari demokratisasi. Ketergantungan masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan dalam pembangunan di Indonesia dari proses interaksi faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya yang mendasari munculnya negara sebagai suatu kekuatan dominan. Perkembangan masyarakat desa tidak terlepas dari akibat terjadinya berbagai situasi yang tidak menguntungkan. Situasi tersebut dapat berupa munculnya penyakit, kegagalan panen dan sebagainya, selama ini masyarakat desa dalam menghadapi hal yang demikian lazimnya selalu menunggu penyelesaian dari pemerintah. Pemikiran yang demikian tidak terlalu salah, mengingat esensi dari administrasi negara, menurut Waldo (1984 : 24) adalah proses tindakan untuk realisasi kepentingan-kepentingan publik yang sebesar-besarnya.

Desa Kalipang Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang merupakan suatu kawasan pedesaan yang terjangkau, terbuka atas berbagai akses modernisasi. Baik dari letak geografis yang relatif dekat dengan perkotaan serta heterogenitas masyarakatnya, walaupun sebagian besar dari warganya masih bergerak di sektor pertanian. Dinamika masyarakat desa Kalipang terjadi seiring dengan era pemberdayaan masyarakat. Sentuhan perubahan ini membawa berbagai pergeseran sosial yang seringkali mengakibatkan konflik kepentingan yang apabila tidak terantisipasi dan dikelola secara benar akan menghasilkan kondisi yang tidak menguntungkan bagi masyarakat desa itu sendiri.

Dalam konteks pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di Desa Kalipang yang harus dilihat secara nyata adalah bahwa masyarakat desa Kalipang pada dasarnya berada dalam situasi kesadaran palsu khususnya ketika melihat kekuasaan. Bahkan sudah menjadi kesan stereotip proses pemilihan desa di Desa Kalipang misalnya, untuk menjadi seorang kepala desa, calon kepala desa tidak segan-segan melakukan daya upaya bahkan kadang ada pula calon yang menghalalkan segala cara yang sebenarnya memang tidak halal. Salah satu contohnya, *money politics* menjadi sebuah tradisi secara turun-temurun dari calon pimpinan desa kepada masyarakat desa sehingga pertimbangan *money politics* menjadi sebuah fenomena tersendiri dalam melakukan praktek jual beli suara antara calon kepala desa dengan masyarakat.

Dari prasurevey, pengalaman lapangan dan dialog penulis dengan masyarakat terdapat suatu kesan kuat bahwa masyarakat Desa Kalipang menempatkan diri mereka sebagai warga pemerintah. Akibatnya ketika terjadi proses perubahan-perubahan yang menuntut suatu kualitas tertentu dari keterlibatan masyarakat, terdapat kesan mereka tidak siap, menunggu bahkan masih ingin menggantungkan nasib mereka pada penguasa. Hal ini tentu tidak bisa dijadikan alasan untuk kembali kepada pola lama, atau sebagai justifikasi untuk mendiskreditkan masyarakat, melainkan perlu dijadikan rujukan untuk melihat realitas sosial yang ada. Artinya setiap perubahan kebijakan yang tidak dibarengi oleh pembaharuan yang menyeluruh sesungguhnya tidak akan memberi makna yang lebih kecuali hanya *lip service*.

Bertitik tolak dari uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul **“Demokratisasi Pemerintahan Desa” (Studi Analisis Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah di Desa Kalipang Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang)**

## **B. IDENTIFIKASI DAN PERUMUSAN MASALAH**

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bertujuan diantaranya untuk memperbaiki kedudukan dan peran desa yang semula diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1974.tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa selama ini tampaknya tidak memberdayakan unsur-unsur demokrasi, sehingga melemahkan dan menghapuskan unsur-unsur demokrasi dengan dalih demi keseragaman bentuk dan susunan pemerintahan Desa. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 yang diikuti oleh Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 telah memberikan peluang dan kesempatan bagi desa untuk memberdayakan masyarakat desa serta desa. Dengan berlakunya Undang-Undang terbaru yang mengatur desa tersebut, berdampak kepada kuatnya unsur-unsur demokrasi dalam bentuk dan susunan pemerintahan desa.

Dari sisi demokrasi desa, dapat dikatakan bahwa desa sebagai level pemerintahan yang paling demokratis. Dari sisi prosedural, demokrasi desa dapat dilihat dari praktek pemilihan kepala desa secara langsung

serta kehadiran Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai lembaga legislatif yang merumuskan kebijakan desa dan melakukan kontrol terhadap desa. Dari sisi kultural orang sering menjustifikasi solidaritas sosial dan kebersamaan dalam gotong royong sebagai indikator abadi demokrasi dalam komunitas desa.

Akan tetapi secara empirik pemilihan Kepala Desa secara langsung, keberadaan BPD dan partisipasi masyarakat belum mencerminkan indikator yang sempurna bagi demokratisasi pemerintahan desa.

*Pertama*, sejarah membuktikan secara gamblang bahwa Pilkades diberbagai tempat selalu rawan permainan politik uang, dan yang lebih serius adalah praktek-praktek kekerasan, protes sosial serta “perang dingin” berkepanjangan antar kelompok warga di komunitas desa. Dan fenomena itu terus menerus berlanjut dalam setiap pemilihan Kepala Desa.

*Kedua*, lembaga perwakilan sebagai institusi demokratisasi pemerintahan desa tidak memberikan jaminan secara substantif terhadap tumbuhnya demokrasi desa. Masyarakat berharap bahwa kehadiran BPD menjadi dorongan baru bagi demokratisasi pemerintahan desa, yaitu sebagai artikulator partisipasi masyarakat, pembuat kebijakan secara partisipatif dan alat kontrol yang efektif terhadap pemerintahan desa. Kehadiran BPD di era transisi demokrasi desa membuat pemerintah desa lebih hati-hati dalam bertindak dan membuat ruang politik desa semakin semarak (Eko, 2001). Akan tetapi kehadiran BPD juga menimbulkan masalah baru seperti ketegangan antara Kepala Desa dengan BPD,

disebabkan karena Kepala Desa memang tidak mau berbagi kekuasaan dengan BPD dan takut kehilangan kekuasaan. Disisi lain dimata kapala desa, BPD sering melanggar batas-batas dan kewenangan yang telah digariskan.

*Ketiga*, Gotong royong tidak lagi sebagai otentik mencerminkan partisipasi dan solidaritas sosial masyarakat desa, melainkan masih sebagai bentuk mobilisasi pemerintah desa terhadap warganya untuk mendukung program-program pembangunan yang sudah dirancang dari atas.

Desa Kalipang dibandingkan dengan desa-desa lain menunjukkan bahwa ketiga unsur dari artikulator demokratisasi pemerintahan desa sudah berjalan dengan baik. Dampaknya adalah terciptanya hubungan yang harmonis antara kelembagaan desa yaitu antara lembaga pemerintah desa, Badan Perwakilan Desa, kelembagaan ekonomi dan kelembagaan sosial. Hubungan yang ideal tersebut menciptakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dimana terjadi proses penciptaan hubungan kerjasama antara empat kelembagaan desa, sehingga keempat lembaga desa sama-sama merasa memiliki dan terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa.

Melalui pelaksanaan konsep Tata Pemerintahan Yang Baik (*good governance*) kehidupan desa menjadi demokratis dan lebih partisipatif. Namun demikian masih terdapat kesan bahwa partisipasi masyarakat dalam bidang pemerintahan dan pembangunan masih belum dapat dilaksanakan secara maksimal

Permasalahan yang timbul adalah bahwa peran serta masyarakat dalam pemerintahan tidak hanya terbatas pada proses perencanaan, pengambilan keputusan dan pelaksanaan, melainkan sedapat mungkin ikut serta dalam kepemilikan. Berdasarkan uraian diatas, maka masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses demokratisasi pemerintahan desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di desa Kalipang ?
2. Fenomena-fenomena apa saja yang mendorong dan menghambat proses demokratisasi Pemerintahan Desa di Desa Kalipang ?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Mendiskripsikan dan menganalisis proses demokratisasi pemerintahan desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di Desa Kalipang.
2. Menganalisis fenomena-fenomena yang mendorong dan menghambat proses demokratisasi Pemerintahan Desa di Desa Kalipang.

### **D. KEGUNAAN PENELITIAN**

Kegunaan Teoritis :

1. Hasil penelitian ini diharapkan mempunyai implikasi teoritis dalam kajian tentang otonomi, pemerintahan, demokrasi dan desentralisasi.

2. Hasil penelitian sebagai ajang pelatihan penalaran dalam mengaplikasikan teori pada fenomena-fenomena riil yang ada di masyarakat.

**Kegunaan praktis :**

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan informasi bagi pengambil kebijakan tentang pemerintahan desa yang berkaitan dengan demokratisasi pemerintahan desa.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dipakai sebagai bahan referensi bagi pihak-pihak yang akan melakukan penelitian sejenis dalam skala yang lebih luas.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. DEMOKRATISASI DESA**

Demokrasi secara klasik bermakna pemerintah dari, oleh dan untuk rakyat. Sebagai suatu konsep mengenai bentuk pemerintahan di sebuah negara, demokrasi dapat dikatakan sebagai konsep yang sangat populer, bahkan telah dipandang sebagai jalan yang paling mungkin untuk menciptakan suatu tatanan yang menjanjikan keadilan

Menurut Sidney Hook dalam *encyclopedia Americana* (dalam Warsito at. al, tahun 2003, hal. 75), mendefinisikan demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan dibalik keputusan ini secara langsung maupun tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat.

Sedangkan pengertian dari demokratisasi adalah pendistribusian kekuasaan pemerintahan dimana kekuasaan tidak lagi berpusat pada tangan eksekutif (presiden, Bupati, Kepala Desa ), tetapi juga dibagi dengan legislatif ( DPR, DPRD, DPD/ Baperdes)

Demokratisasi harus dimulai pemberdayaan politik rakyat. Dalam proses ini semua unsur masyarakat harus dilibatkan tanpa mengenal golongan manapun, dan yang terpenting masyarakat harus memulai untuk berdemokrasi.

Dalam memahami demokrasi desa, hendaknya tidak terjebak pada seremonial, prosedur dan lembaga yang tampak dipermukaan.

Prosedur dan lembaga memang sangat penting namun yang lebih penting lagi dalam demokrasi adalah proses dan hubungan antara rakyat secara substantif. Pemilihan kepala desa adalah penting tetapi yang lebih penting lagi adalah proses politik sehari-hari yang melibatkan bagaimana hubungan antara pemerintah desa, BPD dan masyarakat.

Dalam konteks memahami demokratisasi desa dapat diletakkan pada tiga ranah utama : *Pertama*, pengelolaan kebijakan desa atau regulasi desa dalam hal ini dapat ditentukan oleh kualitas BPD, *Kedua*, kepemimpinan dan penyelenggaraan pemerintahan desa atau dapat juga dilihat dari kualitas kepemimpinan kepala desa, dan *ketiga* partisipasi masyarakat dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan (Eko:2001: 278-279).

Sebelum memahami lebih jauh tentang demokratisasi desa terlebih dahulu akan kami kemukakan tentang pengertian demokrasi, pengertian tentang desa, pengertian tentang pemerintahan desa dan pengertian tentang otonomi dan desentralisasi yang merupakan faktor penentu lahirnya demokratisasi.

#### **A.1. Demokrasi**

Demokrasi dalam beberapa hal dapat dipandang sebagai kritik dan alternatif, dari sistem pemerintahan lama yang berbasis feodal. Dalam sistem lama, pemerintahan adalah urusan para raja, bangsawan atau golongan elit dekat dengan para raja. Masyarakat atau rakyat kebanyakan hanya memiliki hak untuk memperhatikan dan mengikuti, dan tidak punya hak untuk mengontrol. Rakyat boleh tidak setuju atau

memiliki keberatan, namun hal tersebut hanya bisa diapresiasi secara terbatas dengan tindakan memohon balas kasihan para pembesar atau penyelenggara negara.

Berkebalikan dengan itu, demokrasi menempatkan rakyat pada posisi terhormat, pemilik kedaulatan. Pejabat hanyalah orang-orang suruhan rakyat. Atau yang mendapat mandat dari rakyat. Suatu negara atau suatu pemerintahan dikatakan berdasarkan prinsip demokrasi (demokratis), setidaknya menunjukkan ciri: pemerintah di bawah kontrol masyarakat, pemilihan umum yang bebas dan non-diskriminatif, prinsip mayoritas dan adanya jaminan hak-hak demokratis. Pada prinsipnya demokrasi merupakan suatu ruang politik bagi rakyat, sehingga dapat ambil bagian secara produktif dan aman dalam proses penyelenggaraan negara. Dengan demikian rakyat ikut menentukan nasibnya.

Demokrasi sebagai kritik dan alternatif mensyaratkan adanya gagasan yang menghidupkan demokrasi di suatu tempat (wilayah), sama artinya dengan melakukan transformasi atau pembaruan: dari yang lama kepada yang baru. Hal ini bermakna, diperlukan sejumlah syarat agar demokrasi tidak menjadi semu atau artifisial. Dengan perspektif demokrasi, kita hendak menyebut dua syarat dasar:

*Pertama*, syarat internal bagi kalangan masyarakat. Demokrasi hanya mungkin bisa tercipta secara wajar dan benar, bila rakyat berada dalam kesadaran politik yang mandiri (tidak terhegemoni) dan memiliki kemampuan untuk mengaktualisasi aspirasinya. Kesadaran politik dibutuhkan agar rakyat bisa terbebas dari belenggu dan sekat hegemoni

yang dikembangkan oleh penguasa. Namun kesadaran patut didukung oleh kemampuan tertentu, agar rakyat bisa secara mandiri melakukan tindakan-tindakan guna mengaktualisasi aspirasi mereka.

*Kedua*, syarat eksternal, berupa adanya kondisi yang mendukung posisi rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Kondisi eksternal yang dimaksud berupa dua hal sekaligus: (1) suatu kondisi yang memberikan jaminan penuh pada rakyat, sehingga tersedia rasa aman bagi rakyat – dengan demikian diperlukan adanya pengakuan atas hak-hak dasar rakyat; (2) suatu wahana atau badan-badan formal yang dapat menjadi saluran aspirasi rakyat. Badan yang dimaksud tentu saja bukan badan yang berada di bawah kooptasi kekuasaan, melainkan badan yang independen dan benar-benar berdiri sendiri di atas prinsip kedaulatan. Tanpa syarat tersebut, proses demokrasi (demokratisasi), dapat dipandang sebagai aktualisasi dari demokrasi semu.

#### **A.1.1. Demokrasi Pancasila**

Demokrasi Pancasila berarti demokrasi kedaulatan rakyat yang dijiwai dan diintegrasikan dengan sila-sila lainnya. Karena pangkal tolak Demokrasi Pancasila adalah kekeluargaan dan gotong royong, maka Demokrasi Pancasila tidak mengenal kemutlakan golongan, baik karena kekuasaan fisik, ekonomi, kekuasaan maupun karena besarnya jumlah suara.

Azas Demokrasi Pancasila sebenarnya telah diatur dalam secara konstitusional, ialah mengikutsertakan semua golongan yang

mempunyai kepentingan dalam kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan dengan jalan musyawarah untuk mufakat.

Demokrasi Pancasila menjunjung tinggi hak-hak azasi dan hak-hak demokrasi seorang warga negara yang penggunaannya harus tetap diabdikan kepada kepentingan yang lebih luas. Adalah sangat ideal apabila dalam pengetrapan Demokrasi Pancasila selalu dapat diperoleh dan diperhatikan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum, kepentingan golongan dan kepentingan nasional, kepentingan seluruh rakyat dan negara.

Pancasila dengan sila Kerakyatan yang dipimpin oleh khidmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan menjamin dihargainya hak-hak orang perorang, juga menjamin adanya demokrasi yang penggunaannya harus diabdikan kepada kepentingan bersama, kepentingan umum dan kepentingan bangsa dan negara, bukan demokrasi untuk demokrasi. Dengan Demokrasi Pancasila dijamin adanya keselamatan antara kepentingan perorangan dan kepentingan masyarakat.

Dalam Demokrasi Pancasila yang mengandung azas kekeluargaan tidak dibenarkan adanya penindasan melalui saluran ekonomi maupun jalur politik. Kita harus menumbuhkan kehidupan Demokrasi yang sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 ialah demokrasi yang menselaraskan kebebasan dan tanggung jawab. Demokrasi yang kita tumbuhkan bukan hanya demokrasi formil saja dan bukan hanya demokrasi yang dipaksakan dari atas, melainkan demokrasi yang tumbuh dan mempunyai akar dari masyarakat.

Inti terpenting dalam setiap demokrasi adalah ikut sertanya rakyat secara aktif dalam menentukan GBHN, pengawasan rakyat secara efektif terhadap pelaksanaan GBHN tersebut oleh pemerintah serta ikut sertanya melaksanakan dan bertanggung jawab atas segala putusan yang diambil oleh rakyat sendiri.

Kaitannya dengan demokratisasi pemerintahan desa, Demokrasi Pancasila tidak dapat dilepaskan dari proses pelaksanaan demokratisasi. Nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila adalah nilai-nilai luhur yang menjadi dasar dan falsafah serta tuntunan dalam proses demokratisasi pemerintahan desa.

#### **A.1.2. Demokrasi Politik**

Gould (1993:78-79) memandang pengertian demokrasi yang ditinjau dari teori politik liberal tradisional hanya terbatas berada pada wilayah politik yang maknanya sangat sempit. Teori politik liberal tradisional memandang demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan yang di dalamnya rakyat memerintah dirinya sendiri, baik melalui partisipasi langsung dalam merumuskan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka semua maupun dengan cara memilih wakil-wakil mereka. Pengertian demokrasi seperti ini pada prinsipnya hanya terbatas pada daerah perpolitikan, yakni dalam bentuk dan proses pemerintahan. Salah satu diantara pilar tegaknya demokrasi adalah penghargaan yang tinggi terhadap hak-hak azasi manusia, sehingga demokrasi pada dasarnya menjunjung tinggi persamaan hak dan kewajiban tanpa membedakan

ras, suku, agama, golongan, status sosial serta ciri-ciri eksklusif lainnya.

Masyarakat yang demokratis mempunyai kemampuan mengelola konflik-konflik tanpa harus mengorbankan anggota-anggota masyarakat itu sendiri. Konflik bahkan tidak dipandang sebagai permusuhan, melainkan sebagai bagian dari kehidupan masyarakat yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda. Jadi suatu masyarakat disebut mempunyai tertib yang demokratis bila masyarakat mempunyai suatu sistem yang dapat mengelola konflik secara damai. Atau secara umum dapat dikatakan bahwa masyarakat yang demokratis adalah bila interaksi seluruh komponen dalam masyarakat itu selalu berorientasi kepada semakin meningkatnya martabat dan harkat manusia.

Salah satu manifestasi dari tatanan masyarakat yang demokratis adalah terwujudnya tertib politik demokratis, yaitu sistem politik yang secara sederhana dapat dirumuskan sebagai pemerintahan yang dibentuk oleh, dari dan untuk rakyat (Putra, 1999 : xii). Dalam alam demokrasi yang demikian ini, kekuasaan diselenggarakan oleh mayoritas, yang diperoleh melalui pemilihan umum yang terbuka serta dilakukan secara adil dan jujur.

Putra (1999 : xiii) menyebutkan bahwa yang menjadi pilar-pilar demokratisasi sebagai berikut :

- a. Kedaulatan Rakyat, artinya pemerintah berdasarkan persetujuan yang diperintah, penguasa harus mendapat mandat dari mereka yang dikuasai;

- b. Kekuasaan mayoritas berdasarkan hasil pemilihan umum yang jujur dan adil, sebab itu jaminan hak-hak minoritas merupakan integral dari tatanan politik yang demokratis;
- c. Jaminan hak-hak azasi manusia dan persamaan semua warga negara di depan hukum;
- d. Proses hukum yang berkeadilan;
- e. Pembatasan kekuasaan pemerintah melalui konstitusi;
- f. Pluralisme sosial, ekonomi dan politik;
- g. Dikembangkannya nilai-nilai toleransi pragmatisme, kerjasama dan mufakat.

Menggambarkan secara tegas tentang apa kriteria demokrasi yang sekiranya dapat dijadikan ukuran untuk menentukan seberapa jauh upaya suatu negara dalam menerapkan demokrasi yang meliputi:

- a. Partisipasi dalam pembuatan keputusan
- b. Persamaan di depan hukum
- c. Distribusi pendapatan yang adil
- d. Kesempatan pendidikan yang sama
- e. Empat macam kebebasan, yaitu kebebasan mengeluarkan pendapat, persuratkabaran, berkumpul dan beragama
- f. Ketersediaan dan keterbukaan informasi
- g. Mengindahakan tatakrama politik
- h. Kebebasan individu
- i. Semangat kerja sama
- j. Hak untuk protes (Rais dalam Fatah, 2000 : 9 – 10)

Dahl dalam Ghofur (2002 : 17) dalam studinya yang terkenal mengajukan lima kriteria bagi demokrasi sebagai sebuah ide politik yaitu: (1). Persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat; (2). Partisipasi efektif; (3). Kontrol kekuasaan eksekutif; (4). Alat-alat perwakilan yang berkualitas dan efektif

Kriteria demokrasi yang lebih menyeluruh diajukan oleh Carter dan Herz (2002 : 18) yang mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang dicirikan dan dijalankan atas dasar prinsip-prinsip berikut, yaitu: (1). Pergantian pimpinan yang tertib; (2). Alat-

alat perwakilan yang efektif; (3). Persamaan didepan hukum; (4). Partisipasi masyarakat.

Pada era globalisasi yang terjadi saat ini, penekanan demokratisasi telah mengarah pada isu pemerintahan lokal (*local goverment*). Pemerintahan lokal dan politik telah membangun titik api politik yang demokratis, karena : (1). Dimulainya revolusi demoratis, dan (2). Gerakan demokrasi ini mendasarkan pada asumsinya pada partisipasi dan kemunculan ekonomi politik kemakmuran lokal. Cara mencapai keadaan yang demikian, Putra (1999 : 92 – 94) menyebutkan sebagai berikut :

- a. Diperlukannya penentuan oleh lokal akan nasibnya sendiri (*self determination*) yang lebih banyak daripada pengarahan dari atas kebawah (*top down*);
- b. Membebaskan lokalitas-lokalitas dari pemerintahan pusat dengan memberikan alternatif untuk sumber-sumber keuangan dan dukungan dimana sumber-sumber baru tersebut adalah negara-negara lain atau basis-basis internasional.

Dari pengertian diatas, maka demokrasi harus didasarkan pada lembaga-lembaga yang bertanggung jawab pada rakyat dalam berbagai cara. Satu bentuk demokrasi politik semacam itu yang telah terbukti adalah pemerintahan lokal. Dimensi kecil dari pemerintah lokal adalah *desa*. Hal yang menarik dari keberadaan desa karena level pemerintahan inilah yang paling bersentuhan langsung dengan masyarakat.

### A.1.3. Demokrasi Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi yang secara berkesinambungan dipelihara secara terus-menerus rata-rata sekitar 7 persen pertahun selama 30 tahun, telah mendorong perubahan ekonomi Indonesia sebagai berikut:

....dari ekonomi yang bersifat agraris ke arah ekonomi industri, dari ekonomi yang bergantung pada sumber daya alam menuju ekonomi yang dimotori oleh sumber daya manusia, dari ekonomi pedesaan ke ekonomi perkotaan, dari ekonomi tradisional ke ekonomi modern, dari ekonomi yang didominasi oleh negara menjadi ekonomi yang masyarakat berperan lebih besar (Kartasasmita, 1996:117)

Disini peran strategis dari pemerintah diperlukan, yaitu penegakan hukum, menciptakan persaingan yang sehat, redistribusi dan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat. Syarat utama pembangunan ekonomi adalah bahwa proses pembangunan bertumpu pada kemampuan ekonomi dalam negeri atau tepatnya pada kemandirian (Sumodiningrat, 1999 : 7).

Arbaningsih (1998 : 5), mengatakan bahwa untuk mengembangkan sistem ekonomi yang bermuara pada kemandirian, masyarakat daerah tidak menganut prinsip ketergantungan. Dengan berpijak kepada prinsip tersebut, maka sistem perekonomian yang dimaksud dinamakan Ekonomi Mandiri yang berangkat dari situasi dan kondisi lokal (daerah). Keberhasilan Ekonomi Mandiri sangat bergantung kepada kemandirian masyarakat, dan tanpa dukungan sikap, tekad dan dedikasi semua pihak serta unsur masyarakat mustahil kemandirian tersebut tercapai. Hal ini sejalan dengan apa

yang disampaikan oleh Sara Steinmetz dalam Kartasasmita (1996:131) bahwa demokrasi ekonomi Indonesia berlandaskan pada kekeluargaan dan kebersamaan mengandung ajaran-ajaran pengembangan individu dan masyarakat secara selaras, serasi dan seimbang.

#### **A.1.4. Demokrasi Desa**

Demokrasi desa, menurut pandangan Ina E Slamet dalam Suhartono (2001:26), merupakan demokrasi asli dari suatu masyarakat yang belum mengalami stratifikasi sosial. Dalam masyarakat seperti itu, persetujuan yang bulat (musyawarah) masih bisa ditemukan terutama oleh kenyataan jumlah warga yang relatif sedikit. Namun demikian, bentuk masyarakat subsistem tersebut sudah sangat sulit ditemukan. Kebanyakan desa-desa yang ada, khususnya di Jawa, berada dibawah kekuasaan suatu kerajaan. Artinya bahwa masyarakat desa berada dalam suatu stratifikasi sosial yang tidak memungkinkan demokrasi.

Hatta dalam Suhartono (2001:26) mengatakan bahwa demokrasi desa mengandung tiga ciri, yakni : rapat (tempat rakyat bermusyawarah dan bermufakat), hak rakyat untuk mengadakan protes, dan cita-cita tolong menolong. Konsep ini dimaksudkan sebagai suatu pengakuan dan penerimaan bahwa di banyak desa struktur politik tradisional yang bersifat feodal dan autokratis masih sangat menonjol, sehingga praktek demokrasi tidak lain hanya kedok dari kepentingan raja. Sebagaimana juga dikatakan Ina E Slamet

dalam Suhartono (2001:26), bahwa demokrasi dan autokrasi terus saling melawan. Saling bersitegang : dominasi dan resistensi.

Dalam konteks ini memungkinkan suatu demokrasi desa akan berarti suatu upaya, yang bukan saja mendorong perubahan-perubahan politik, melainkan juga perlu menyentuh segi-segi ekonomi (struktur ekonomi). Berbagai institusi politik demokratis yang dikembangkan di desa tidak akan memberi banyak arti apabila :

*Pertama*, stratifikasi sosial di desa tidak mengalami perubahan yang signifikan atau proses demokrasi tidak menyentuh masalah tersebut. Pembaharuan agraria merupakan salah satunya. *Kedua*, tidak ada adanya kesadaran rakyat terhadap signifikansi demokrasi. Hal ini berarti bahwa rakyat hanya sekedar menggunakan institusi politik demokratis tanpa memahami makna dasar.

Kebijakan proses pemilihan kepala desa dimaksudkan untuk mendorong demokratisasi yang memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa diabdikan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan program dan kegiatan sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat. Pembuatan kebijakan (*policy making*) adalah proses yang pasti selalu dijumpai dalam sistem politik, bahkan dapat dikatakan bahwa produk dari setiap sistem politik adalah kebijakan (Wibawa, 1994:13).

Proses pelaksanaan pemilihan seringkali juga terjadi kecurangan, baik yang dilakukan oleh calon kepala desa maupun para kadernya dengan melakukan penyuaipan dengan membagi-bagikan

uang (*Money politic*) terhadap para pemilih maupun terhadap panitia pemilihan ataupun memanipulasi suara.

Masyarakat desa sudah berani menyampaikan sikap protes melalui berbagai cara diantaranya dengan tidak mendatangi tempat pemungutan suara sehingga pemilihan tidak dapat dilaksanakan karena tidak memenuhi quorum. Kondisi tersebut tentu saja menunjukkan dinamisasi dan modernisasi dari warga masyarakat pedesaan yang makin kritis dalam menyikapi kebijakan pemilihan kepala desa yang dianggap tidak realistis dan tidak bisa memecahkan masalah. Dalam kaitan dengan hal tersebut Daniel Lerner dan Karl Deutsc dalam Imawan (1998:81) memberikan pendapat bahwa :

"Modernisasi jelas menghendaki partisipasi yang aktif dari anggota masyarakat, semakin modern akan menumbuhkan sikap kritis dari anggota masyarakat dimana masyarakat semakin sadar bahwa mereka tidak sekedar menjadi obyek tetapi juga subyek dari modernisasi"

Dengan demikian kerangka penjelasan Lerner dan Deutsc tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pemilihan kepala desa tidak hanya terlibat dalam pelaksanaan saja (*execution participation*) tetapi juga pada tahap-tahap pencalonan dan kampanye calon (*initiation* dan *legitimitaion participation*). Oleh karenanya kebijakan proses pemilihan kepala desa termasuk kebijakan publik yang merupakan pedoman bagi pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan serta kewenangan pemerintah memaksa agar kebijakan proses pemilihan kepala desa ditaati oleh masyarakat atau pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses pemilihan kepala desa.

### **A.1.5. Proses Demokratisasi Dalam Pemerintahan Desa**

Penyelenggaraan pemerintahan merupakan penyelenggaraan yang amanah, Rasyid (1997 : 31) menjelaskan secara sederhana mengutip dari pidato Abraham Lincoln menggambarkan bahwa demokrasi sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*Government of the people, by the people and for the people*).

Inti dari demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, disebut demikian karena semua penyelenggaraan pemerintahan diselenggarakan oleh rakyat, tidak ada seorang pun berpendapat bahwa penyelenggaraan pemerintahan bukan dari rakyat. Dalam perkembangannya kemudian penyelenggaraan pemerintahan dengan berdasar kepada otonomi berarti pula melaksanakan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan. Juliantara (2000 : viii) menyebutkan bahwa "otonomi dipandang sebagai bagian dari proses besar demokratisasi. Suatu otonomi bukan final, melainkan langkah awal".

Dalam Pelaksanaannya Imawan (1999 : 56 - 58) menjelaskan bahwa demokratisasi memerlukan rasionalisasi kekuasaan negara dan keberanian warga negara untuk aktif menuntut dan menjalankan hak-hak mereka. Karena itu tujuan akhir demokratisasi terbentuknya suatu tatanan kehidupan politik, dimana (1). warga negara secara bebas dan berkala memilih orang-orang yang mereka nilai layak dipercaya untuk memerintah, (2). Orang yang memerintah dapat dipercaya dan bertanggungjawab langsung kepada orang yang

diperintah, (3). Ada mekanisme politik yang memungkinkan warga negara dapat mengontrol sejauh mana kepentingan mereka dilaksanakan oleh orang yang memerintah, sebagai jaminan terciptanya hubungan yang bersifat konsultatif.

Dari tatanan tersebut, terdapat penekanan yang diberikan pada hak-hak dasar individu sebagai manusia maupun sebagai warga negara. Dalam penekanan itu membuat masyarakat madani (*civil society*) memegang peran penting dalam proses pertumbuhan pemberdayaan dalam rangka menghadapi kekuatan negara. Hikam (1999 : 199) mengatakan bahwa *civil society* atau masyarakat sipil sebagai identitas yang diharapkan mampu mengimbangi peranan (*state*) dalam pengelolaan politik, ekonomi dan sosial serta penguatannya sebagai strategi dalam proses demokratisasi. Proses demokratisasi dalam hubungannya dengan peran masyarakat madani, Imawan (1999 : 62) mengatakan terdapat empat agenda penting sebagai berikut:

1. Desakralisasi kekuasaan masyarakat madani harus mampu memberdayakan masyarakat bahwa kekuasaan datang dari kedaulatan yang mereka pegang.
  2. Depaternalisasi kekuasaan.
  3. Membangun *civil ethics*.
  4. Membangun jaringan advokasi antar masyarakat madani.
- Huntington dalam Gaffar (2000 : 224) menyebutnya

demokratisasi merupakan buah proses yang *multifaceted*, karena melibatkan banyak sekali faktor, baik dalam bidang sosial, ekonomi, budaya, hukum bahkan historis disamping faktor politik.

Selanjutnya Gaffar (2000 : 224) menyebutkan proses demokratisasi akan sangat ditentukan oleh seberapa jauh masyarakat memiliki nilai-nilai yang menopang demokratisasi itu sendiri. Demokrasi baru dapat berfungsi dengan baik, apabila ditopang oleh sistem nilai yang ada.

Mas'ood (1999 : 23) mengatakan bahwa eksplanasi terhadap keberhasilan demokratisasi yang menekankan peranan "*agent*" sebagai determinan pokok, yaitu demokratisasi hanya akan terjadi kalau ada aktor politik yang mencoba mencari peluang dalam berbagai kondisi yang dihadapi. Pada aspek politik ini, aktor politik mengupayakan adanya pembangunan politik atau disebut juga pembaharuan politik yaitu suatu proses perkembangan politik yang menjurus kearah suatu sistem politik yang ideal dapat diandalkan. Alfian dalam Utomo (2000 : 3) memberikan empat ukuran kualitas pembangunan politik yang meliputi:

1. Sampai di mana mereka tidak merasa ditekan, ditindas dan diperas.
2. Sampai di mana mereka merasa hak- haknya dilindungi dan kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepadanya dan adil.
3. Sampai di mana mereka merasa diasingkan (*alienated*), dianaktirikan, dijadikan warga negara kelas tiga dan sebagainya.
4. Apakah sistem politik yang ada dapat merangsang proses pembangunan ekonomi atau tidak.

Hal tersebut dapat diartikan bahwa meskipun pemerintah merupakan pemegang peran pokok pengambilan keputusan dalam pembangunan politik, tetapi bukan satu-satunya pemegang agen pengambil keputusan. Pemerintah harus memperhatikan peran

komponen lain dalam masyarakat, karena masyarakat harus ikut berpartisipasi.

Faktor utama yang sangat menentukan pula dalam proses demokratisasi yaitu partisipasi masyarakat, karena bagaimanapun akses masyarakat terhadap proses pemerintahan terutama dalam menyalurkan aspirasi dan melakukan pengawasan seharusnya tidak sebatas melalui wakilnya di lembaga perwakilan, melainkan dapat secara langsung baik individual maupun kelompok kepada lembaga-lembaga atau aparat desa yang kompeten. Hal ini berkaitan dengan alasan mendasar, bahwa indikator baru sebagai tolok ukur keberhasilannya, menurut Soetrisno (1996) adalah apakah yang dilaksanakan suatu negara mampu menciptakan suatu *civil society* (masyarakat madani) atau tidak. Membentuk masyarakat madani di mana negara menghargai hak-hak dasar dari rakyatnya. Oleh sebab itu partisipasi masyarakat desa melalui otonomi desa dapat meningkatkan peran dan proses yang harus dilalui dalam memperluas partisipasi termasuk keseluruhan kekuatan-kekuatan potensi yang ada di desa antara lain kekuatan sosial, ekonomi dan politik yang akan mempengaruhi partisipasi rakyat tersebut.

Maulani (2000 : xiv – xv) menjelaskan bahwa segala hal yang bersangkutan dengan proses demokratisasi amat tergantung pada mutu manusia. Disini pendidikan merupakan faktor penentu dan juga berpengaruh pada kehidupan demokrasi. Sehingga kesadaran politik dan kesadaran berdemokrasi akan dapat ditingkatkan dengan adanya

pendidikan dan kesadaran akan berbangsa timbul setelah warga negara mengenyam pendidikan.

Disamping itu ikut menentukan pula yaitu faktor ekonomi, dengan sistem perekonomian yang bukan saja berpihak kepada rakyat tanpa kecuali, melainkan juga yang melibatkan komunitas masyarakat Desa. Dengan kata lain disebutnya ekonomi komunitarian yang memberdayakan seluruh pelaku ekonomi tanpa kecuali, khususnya pelaku ekonomi masyarakat Desa atau Kabupaten/Kota dalam konteks lingkungan keidupan ekonominya. Sistem perekonomian rakyat dalam konteks komunitas atau komunitarian disebutnya oleh Arbaningsih (1998 : 27) adalah Ekonomi Mandiri merupakan sistem perekonomian rakyat yang mengatur mekanisme sumber penghidupan pelaku ekonomi dalam konteks kehidupan bermasyarakat (gotong royong) berdasarkan kegiatan ekonomi yang tidak menganut prinsip ketergantungan. Oleh karena itu, unsur pelaku ekonomi, nilai kemandirian serta sisitem Ekonomi Mandiri merupakan *try tunggal* yang tidak dapat dipisahkan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi.

Determinan lain yaitu individu dan kelompok masyarakat memiliki kebebasan, Gaffar (2000 : 318 – 319) menyebutnya dengan kebebasan berbicara (*freedom of expression*), kebebasan berserikat/berkumpul (*freedom of assembly*) dan kebebasan pers (*freedom of the pers*). Memiliki kebebasan tersebut dalam rangka menuju demokratisasi yang lapang, mutlak diperlukan adanya sikap moderat dan toleransi yang tinggi terhadap perbedaan, tentunya

dengan mengindahkan aturan main yang sudah diputuskan bersama. Mas'ood (1999 : 105) mengatakan "mereka mesti menjadi warga negara yang aktif, kritis tetapi patuh aturan".

## A.2. Pengertian Desa

Ada beberapa pertanyaan yang mungkin timbul ketika menyebut kata "desa" dan "luar desa" : apakah desa pada dasarnya merupakan konsep yang menunjuk suatu wilayah geografi atau suatu golongan tertentu dalam masyarakat dengan ciri-ciri tertentu. Dari mana asal-usul kata desa: apakah desa pada masa kini sama dengan desa pada masa lalu? Perubahan-perubahan apa yang sudah berlangsung. Jika desa merupakan suatu konsep mengenai komunitas dalam sebuah daerah tertentu, maka bagaimana mereka mengatur kehidupan – apa aturan main yang berkembang. Apakah aturan tersebut murni merupakan aturan yang berasal dari akar tradisi, atau merupakan hasil intervensi pihak eksternal. Bagaimana pula kebutuhan hidup mereka dipenuhi. Faktor apa yang mempengaruhi proses pemenuhan kebutuhan tersebut?

Penyebutan kata desa sebenarnya lebih akrab bagi telinga orang-orang suku Jawa, Madura dan Bali. Sedangkan wilayah-wilayah atau suku bangsa lain di Indonesia ternyata mempunyai sebutan berbeda untuk kata ini. Seperti *dusun* dan *Marga* (Sumatra Selatan), *dusu dati* (Maluku), *Kuta*, *Uta* atau *huta* (Batak), *nagari* (Minangkabau), dan orang Aceh menyebut *gampong* dan *meunasah* untuk daerah hukum paling bawah. Penyebutan ini secara jelas menunjukkan karakter

tersendiri, yang bersesuaian dengan adat, bahasa dan kewilayahan. Menurut Soetardjo Kartohadikosoemoe (1994 : 15) perkataan (arti kata) desa, dusun, desi, seperti juga perkataan negara, negeri, nagaro, negory (nagarom), asalnya dari perkataan Sanskrit (sansekerta) yang artinya tanah air, tanah asal, tanah kelahiran. Sebagaimana ditulis Geertz dalam Suhartono (2001 : 8), desa merupakan sebutan lawan dari negara (nagara, nagari, negero). Desa memiliki arti “daerah” atau “daerah yang diperintah”.

Pengertian desa sangat beragam, sesuai dengan maksud dan sudut pandang yang hendak digunakan. Sebutan desa dapat berupa konsep tanpa makna politik, namun juga dapat berarti suatu posisi politik dan sekaligus kualitas posisi dihadapan pihak atau kekuatan lain (supra desa). Burger dalam Suhartono (2001 : 8) mengatakan bahwa desa mempunyai ikatan horisontal dan vertikal.

Untuk keperluan pembahasan, kata desa dapat dilihat dari beberapa sudut pandang, yakni sudut pandang umum awam (populer), sudut pandang ekonomi, sosiologis dan hukum politik. Dari pengertian yang berkembang, akan ditarik sejumlah ciri mengenai desa – yang sedapat mungkin dikontraskan dengan kota, untuk bisa memberikan kedalaman pemahaman.

#### **A.2.1. Desa Dalam Pengertian Umum**

Orang kebanyakan (umum) memahami desa sebagai tempat dimana bermukim penduduk dengan “peradapan” yang lebih terbelakang ketimbang kota. Biasanya dicirikan dengan bahasa yang

kental, tingkat pendidikan yang relatif rendah, mata pencaharian yang umumnya dari sektor pertanian. Bahkan terdapat kesan kuat, bahwa pemahaman umum memandang desa sebagai tempat bermukim para petani.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dikutip Suhartono (2001: 9) disebutkan bahwa desa adalah : (1) Sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan; kampung; dusun; (2) Udik atau dusun (dalam arti daerah pedalaman sebagai lawan kota); (3) tempat; tanah; daerah. Secara umum pengertian desa menurut orang awam selalu kontras dengan pemahaman mengenai kota yang menunjukkan beberapa ciri: *Pertama*, bahwa desa merupakan suatu lokasi pemukiman di luar kota – sekaligus bukan kota. *Kedua*, desa adalah suatu komunitas – kesatuan. Sangat jelas ditunjuk bahwa desa merupakan komunitas yang homogen. *Ketiga*, desa menunjukkan suatu sifat dari lokasi sebagai akibat dari posisinya yang berada di pedalaman – udik (memuat arti terbelakang). Pengertian ini mengandung unsur sosiologis, selain bias kota yang sangat kentara – dengan demikian, posisi marginal orang desa dalam wacana, merupakan konstruksi orang kota.

#### **A.2.2. Desa Dalam Pengertian Sosiologis**

Dalam pengertian sosiologis, desa digambarkan sebagai suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan dimana mereka saling mengenal dan corak kehidupan mereka relatif homogen serta banyak

bergantung pada alam (Maschab dalam Suahartono, 2001 : 10). Lebih jauh Maschab menyebutkan bahwa dalam pengertian sosiologis desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup sederhana, pada umumnya hidup dari lapangan pertanian, ikatan sosial, adat dan tradisi masih kuat, sifat jujur dan bersahaja, pendidikannya relatif lebih rendah dan lain sebagainya.

Gambaran tersebut pada dasarnya menonjolkan desa, selain memuat segi-segi dan sifat-sifat positif, seperti kebersamaan dan kejujuran, namun dipandang pula mengandung ciri negatif, seperti kebodohan dan keterbelakangan. Pada umumnya ciri keterbelakangan, seperti sebagian buta huruf, masyarakatnya bertani, masih belum mengenal teknologi tinggi dan masih menggunakan bahasa pengantar bukan Bahasa Indonesia, menjadi citra dari desa. Bahkan dalam wacana umum di kalangan masyarakat kota, sesekali terdengar julukan sinis: (*n*) *deso* ! pada seseorang yang dianggap kuno, bodoh dan terbelakang.

Sebutan dengan nada sinis tersebut pada dasarnya menggambarkan : (1). Adanya perbedaan antara penduduk kota dan desa – di mana desa dipandang lebih terbelakang perkembangannya dibandingkan kota; dan (2). Adanya proses yang mendorong perubahan desa – yang umumnya disebut sebagai proses modernisasi. Modernisasi di sini dipahami sebagai bentuk pembaruan sosial sejalan dengan masuknya mesin-mesin berteknologi (madya dan tinggi). Program revolusi hijau, merupakan contoh dari suatu proses yang

secara cepat mentransformasi wajah sebagian desa-desa di pulau jawa.

### **A.2.3. Desa Dalam Pengertian Ekonomi**

Pandangan (sosial) ekonomi yang lebih menekankan sisi produksi, melihat desa sebagai suatu komunitas masyarakat yang memiliki model produksi yang khas (Wiradi dalam Suhartono, 2001:11). Desa mengandung arti sebagai tempat orang hidup dalam ikatan keluarga dalam suatu kelompok perumahan dengan saling ketergantungan yang besar di bidang sosial dan ekonomi. Desa biasanya terdiri dari rumah tangga petani dengan kegiatan produksi, konsumsi dan investasi sebagai hasil keputusan keluarga secara bersama (Hayami-Kikuchi, 1997 : 11)

Hatta sebagaimana dikutip oleh Tjiptoherijanto dalam Suhartono (2001:11) menyebutkan bahwa model produksi itu pula yang menjadi dasar dari demokrasi khas desa. Di desa-desa sistem demokratis yang masih kuat dan hidup sehat sebagai bagian dari adat-istiadat yang hakiki, dasarnya adalah pemilikan tanah komunal yaitu setiap orang merasa bahwa ia harus bertindak berdasarkan persetujuan bersama, sewaktu mengadakan kegiatan ekonomi.

Saling ketergantungan dan saling kerjasama antar rumah tangga petani, merupakan citra yang sudah melekat pada masyarakat desa – meskipun mungkin pada saat sekarang citra tersebut telah mulai dikoreksi oleh sejumlah perkembangan baru, yang berlawanan dengan citra tersebut. Perkembangan yang dimaksud sangat tidak lepas dari

modernisasi desa, dan sekaligus suatu proses transformasi dari desa menjadi kota.

#### **A.2.4. Desa Dalam Pengertian Hukum dan Politik**

Dilihat dari sudut pandang hukum dan politik yang telah menekankan kepada tata aturan yang menjadi dasar pengaturan kehidupan masyarakat, desa dipahami sebagai suatu daerah kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat, yang berkuasa (memiliki wewenang) mengadakan pemerintahan sendiri (Kartohadikoesoemo, 1984 : 16). Pengertian ini sangat menekankan adanya otonomi untuk membangun tata-tata kehidupan desa bagi kepentingan penduduk. Dalam pengertian ini ada kesan kuat, bahwa kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa, hanya bisa diketahui dan disediakan oleh masyarakat desa, dan bukan pihak luar.

Munculnya otoritas politik di dalam suatu komunitas yang disebut dengan desa, secara internal mudah dipahami dengan melihat sejarah perkembangannya. Secara faktual jumlah penduduk bertambah dan masalah-masalah berkait dengan kepentingan masyarakat juga bertambah. Kenyataan tersebut sudah barang tentu dapat mengatasi berbagai persoalan dan merealisasi aspirasi yang berkembang. Dari situlah lahir kesatuan hukum yang mandiri, dan pemimpin mereka adalah yang tertua atau yang memiliki kemampuan paling tinggi diantara mereka (Maschab dalam Suhartono, 2001:14)

### A.2.5. Ciri Umum Desa

Dari berbagai pengertian tersebut, maka dapat ditarik beberapa ciri umum dari desa antara lain :

- a) Desa umumnya terletak di, atau sangat dekat dengan, pusat wilayah usaha tani (sudut pandang ekonomi);
- b) Dalam wilayah itu, pertanian merupakan kegiatan ekonomi dominan;
- c) Faktor penguasaan tanah menentukan corak kehidupan masyarakatnya;
- d) Tidak seperti di kota ataupun kota besar yang penduduknya sebagian besar merupakan pendatang, populasi penduduk desa lebih bersifat “terganti dari dirinya sendiri”;
- e) Kontrol sosial lebih bersifat informal, dan interaksi antara warga desa lebih bersifat personal dalam bentuk tatap muka; dan
- f) Mempunyai tingkat homogenitas yang relatif tinggi dan ikatan sosial yang relatif lebih ketat daripada kota (Wiradi dalam Suhartono, 2001 : 14-15).

Roucek dan Warren (1962), sebagaimana dikutip Raharjo dalam Suhartono (2001 : 15) menyebutkan karakteristik desa sebagai berikut:

- 1) Besarnya peranan kelompok primer;
- 2) Faktor geografik yang menentukan dasar pembentukan kelompok/asosiasi;
- 3) Hubungan lebih bersifat intim dan awet;
- 4) Homogen;

- 5) Mobilitas sosial rendah;
- 6) Keluarga lebih ditekankan fungsinya sebagai unit ekonomi;
- 7) Populasi anak dalam proporsi yang lebih besar.

Karakteristik tersebut dasarnya merupakan sebagian ciri dari desa tradisional. Desa masa kini telah mengalami sejumlah perubahan, sejalan dengan bekerjanya kekuatan eksternal yang mendorong perubahan sosial di desa. Ikatan sosial yang ketat, sebagai contoh, telah mulai memudar seiring dengan munculnya ekonomi uang dan industrialisasi yang memasuki desa. Pada saat itulah desa bergerak mencapai tingkat "kemajuan" tertentu, yang kemudian dapat berkembang menjadi daerah kota yang tentu saja dengan ciri yang berbeda. Sebagai bahan perbandingan, dapat disebutkan beberapa ciri masyarakat kota yang merupakan lawan dari ciri desa :

- a) Mata pencaharian tidak lagi tunggal (pertanian), melainkan menjadi lebih beragam, dengan demikian memberi pengaruh pada nilai-nilai yang dianut atau yang menjadi pegangan masyarakat;
- b) Hubungan sosial lebih longgar dan terdapat "toleransi" yang lebih tinggi ketimbang desa;
- c) Heterogen – banyaknya pendatang dan arus keluar masuk yang tinggi; mobilitas sosial tinggi – prestasi dan pengejaran status sosial lebih tinggi ketimbang di desa;

d) Individualisme – lebih menekankan pada hak individu ketimbang kolektif, bahkan masyarakat kota cenderung melepaskan diri dari kungkungan kolektifitas.

### **A.3. Pemerintahan Desa**

Deras dan pesatnya arus globalisasi dicerminkan oleh semakin canggihnya lalu lintas informasi yang mengakibatkan semakin sempitnya ruang gerak dan komunikasi lintas negara (dunia). Masyarakat semakin berkembang dan bertambah maju dengan atau tanpa bimbingan birokrasi dalam arti pemerintah. Aparatur pemerintah harus mengimbangi percepatan itu, masyarakat semakin tinggi tuntutan pelayanannya dalam hal kebutuhan pelayanan yang cepat disatu pihak dan pelayanan yang akurat di lain pihak.

Pada prinsipnya tugas pokok pemerintah adalah *public service*, yaitu pelayanan atau melayani masyarakatnya. Tingkat kemampuan pemerintah dengan tingkat kemampuan masyarakat yang modern, tradisional maupun termmodern sekalipun harus seimbang atau dapat diimbangi. Disamping itu pemerintah dituntut lebih banyak memberikan bimbingan, pembinaan serta motivasi mengejar ketertinggalan dari bagian masyarakat yang lain yang sudah maju, sehingga wajar apabila dalam kondisi seperti ini dibutuhkan *government* (pemerintah) dan *governance* (kepemerintahan) yang memadai.

Surbakti (1999:167-168), menyebutkan bahwa :

.....Secara etimologis pemerintah (*government*) berasal dari kata Yunani *kubernan* atau nakhoda kapal, artinya menatap ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat-negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang, dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat, serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan.

Selanjutnya Surbakti (1999 : 168 - 169), mengistilahkan pemerintahan untuk menunjukkan *governance* (kepemerintahan) yang menyangkut masalah tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah (*government*) merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara.

Mariun dalam Widjaja, (2003 : 80), menyebutkan pengertian pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu dari segi kegiatan (dinamika), struktural fungsional, dan dari segi tugas dan kewenangan (fungsi).

Apabila ditinjau dari segi dinamika, pemerintahan adalah segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara, mengenai rakyat dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara.

Ditinjau dari segi struktural fungsional, pemerintahan berarti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara. Dari segi aspek tugas dan kewenangan negara maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara.

Kemampuan menyelenggarakan pemerintahan sangat ditentukan oleh kecakapan manajerial dari eksponen pemerintahan desa dan berfungsinya sistem manajemen. Pola penyelenggaraan pemerintahan desa disatu sisi harus mengikuti tuntutan modernitas, namun disisi lain harus peka terhadap konteks budaya setempat.

Dari tinjauan tersebut, apabila *governance* sudah berjalan dengan baik serta dalam tataran implementasinya telah mengakomodasi empat komponen yang meliputi : Hak azasi manusia (*human right*), masyarakat madani (*civil society*), demokratisasi dan globalisasi, maka pemerintahan yang ada telah berkualifikasi baik atau diistilahkan "*good governance*"

Arti dari pemerintahan desa, terlebih dahulu harus dapat dibedakan antara istilah "pemerintah" dan "pemerintahan", Himawan, (2001 : 50) menyebutkan, bahwa pemerintah adalah perangkat (organ) negara yang menyelenggarakan pemerintahan, sedangkan Pemerintahan adalah kegiatan yang diselenggarakan oleh perangkat negara, yaitu Pemerintah. Dengan demikian Pemerintahan Desa dapat diartikan sebagai kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh perangkat atau Organisasi pemerintahan, yaitu Pemerintahan Desa.

Perkembangan desa dari masa ke masa dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Awal mulanya adanya desa, desa terbentuk dari keluarga-keluarga yang mengelompok menjadi satu kediaman bersama-sama karena adanya kepentingan yang sama Anwar Ardiwilaga dalam Suhartono, (2001 : 70). Biasanya mereka hidup bersama dalam suatu kumpulan

besar dan kecil untuk memelihara, mengusahakan dan mempertahankan hidup dari berbagai ancaman, sehingga mereka sudah terbiasa hidup secara teratur dan berorganisasi, serta memilih pimpinannya.

2. Nama tempat pemukiman mereka dari padepokan dan babakan kemudian tumbuh kembang menjadi desa atau nama lainnya, sehingga Anwar Ardiwilaga dalam suhartono (2001, 23) menjelaskan, bahwa perkataan desa, dusun, desi, seperti sama juga halnya perkataan “negara”, negeri yang berasal dari nagarom, dalam bahasa sansekerta yang artinya “Tanah Air”, “Tanah Asal” atau “Tanah Kelahiran”.

Setelah mereka berhimpun dalam satu kawasan, untuk mempertahankan hidup mereka berkelompok, maka muncullah kebutuhan mereka yang baru yaitu memerlukan pimpinan kelompok mereka, lahirlah “Kepala Masyarakat” yang ditaati dan disegani kelompoknya dengan nama jabatan sesuai dengan hukum adat masing-masing desa ada yang disebut “Lurah”, “Jaro”, “Kuwu” dan lain-lain (Anwar Ardiwilaga dalam Suhartono, 2001 : 10).

3. Dalam perjalanan perkembangan sejarah Pemerintahan Desa, seiring dengan Sejarah Perjuangan Bangsa Indonesia, maka Pemerintahan Desa di Indonesia diakui keberadaannya diawali dengan laporan Herman Warner Motinghee, seorang Belanda yang pada waktu Pemerintahan Inggris di bawah pimpinan Letnan Gubernur Jendral Raffles menjadi anggota Raad Van Indie dan

karena kecakapannya menemukan desa-desa di seluruh pantai Utara Pulau Jawa, dan kemudian dimanfaatkan sebagai jembatan penghubung antara penjajah dengan bangsa Indonesia, disini ada unsur pemanfaatan, laporan Herman Warner Mutinghee tanggal 14 Juli 1811 itu (Anwar Ardiwilaga, 1970 : 10-110) dijelaskan sebagai berikut :

“Setelah diadakan penelitian yang tidak mendalam, oleh Raffles ditetapkan, bahwa pengangkatan Kepala Desa dilakukan dengan jalan pemilihan oleh segenap penduduk desa, serta ditandaskan berlakunya peraturan yang menentukan, bahwa segenap penduduk desa berhak memilih Kepala Desanya”.

Dalam Stbl. 1878 Nomor 47 dan selanjutnya dalam Stbl. 1907 Nomor 212, tentang aturan pemilihan Kepala Desa diperbarui dan diberi persyaratan baru dengan “tiada mengurangi kemerdekaan” rakyat penduduk desa atas melakukan hak memilih dengan leluasa. Peraturan baru ini hanya mengandung unsur-unsur ketertiban saja.

Jadi, susunan desa itu sama sekali bukan ciptaan asing. Raffles hanya mengadakan penyelidikan belaka, serta hasilnya ialah : ia mendapat kesimpulan, bahwa desa itu telah berkuasa, akan mengatur keperluannya sendiri dengan bebas dan hal itu telah berkembang menjadi adat kebiasaan, bahkan penduduk tiap-tiap desa telah membuat peraturan sendiri untuk memilih pemimpinnya sendiri. Hal itu ternyata lebih jelas lagi, waktu Engelhardt dalam tahun 1805-1806 memeriksa daerah pantai itu tentang keadaan tanaman padi.

Pendapat Pemerintah Belanda untuk meneruskan tata cara dan adat desa, serta mengakui seterusnya hak penduduk desa untuk memilih kepala desanya sendiri, walaupun ada tersimpul di dalamnya maksud tertentu untuk kepentingan kebijakan politik kolonialnya, yaitu untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya, telah menimbulkan akibat yang baik bagi rakyat desa, ialah bahwa rakyat di desa selalu perhatian besar dan patuh terhadap Kepala Desa; antara rakyat dengan

Kepala Desanya memang ada tali bathin yang mengikat erat. Lain halnya kalau Kepala Desa itu diangkat atas kekuasaan pemerintah, seperti halnya di daerah Nagorogung pada zaman lampau. Dalam hal seperti demikian, maka hubungan bathin antara rakyat dengan Kepala Desanya agak longgar, sebab Kepala Desa yang diangkat oleh atasan itu dalam anggapan rakyat semata-mata "Pegawai Pemerintah", bukan pemimpin rakyat; apalagi kalau tindakannya sering terasa bertentangan dengan kehendak atau kepentingan rakyat. Ikatan bathin yang amat kuat antara rakyat dengan Kepala Desanya oleh penjajah telah dipergunakan untuk kepentingan kebijakan politik kolonialnya, yaitu telah dipergunakan salah, misalnya oleh Raffles dengan pungutan *landrente*-nya dan selanjutnya dalam melaksanakan tanam paksa.

Sejak berabad-abad kerukunan dengan tetangga dan dengan teman sekampung telah menjadi sifat yang asli dari penduduk; suatu sifat kerukunan yang bukan dibuat-buat atau dianjurkan dari atas atau dari luar, akan tetapi kerukunan yang murni, yang timbul dengan sendirinya, karena penduduk rakyat telah memilih nilai-nilai hidup bersama dan ukuran hidup bersama. Nilai hidup bersama itu berupa nilai budi baik, seperti nilai keinsyafan untuk mencintai sesama hidup, bersopan santun dan berbudi baik, dan pula nilai keagamaan seperti keinsafan untuk beramal ibadah. Karena dimilikinya nilai-nilai hidup bersama itu, maka dengan sendirinya timbul ukuran hidup bersama, yaitu kerukunan seperti dalam satu keluarga, yang dengan sendirinya timbul ukuran hidup bersama, yaitu kerukunan seperti dalam satu keluarga, yang dengan sendirinya menimbulkan rasa kekeluargaan. Rasa

kerukunan dan kekeluargaan ini, menimbulkan sifat-sifat harga-menghargai, tolong-menolong, dapat saling merasakan rasa suka-duka antara yang satu dengan yang lain.

Dengan ukuran hidup bersama itu, terwujudlah dengan sendirinya persatuan di kalangan penduduk se desa; gotong royong di pelbagai lapangan, dan karena adanya gotong royong, kerukunan, kekeluargaan dan persatuan yang dimiliki oleh penduduk desa sejak purbakala itulah seperti kasih sayang antara yang satu dengan yang lain, rasa persamaan, tolong menolong, saling menunjukkan perhatian antara yang satu dengan yang lain, harga menghargai, rasa saling membutuhkan. Kesemuanya merupakan sendi-sendi penghidupan asli dari penduduk di desa, suatu warisan leluhur bangsa Indonesia, ternyata merupakan benteng baja terhadap segala ujian yang telah dialami oleh desa.

Didalam pertumbuhannya, nilai-nilai hidup itu berkembang keluar menjadi kebiasaan, yang merupakan kaidah agama, kaidah kesopanan (moral) dan ada pula yang merupakan kaidah hukum adat: (1) dalam keadaan yang sama orang-orang itu pada umumnya senantiasa bertindak menurut cara yang sama; dan (2) tindakan itu sesuai dengan keinsafan golongan.

Sifat-sifat kesendian asli disandarkan pada kemerdekaan untuk menentukan nasib sendiri atas dasar perseorangan, membuktikan rakyat Indonesia pada umumnya, terutama pada khususnya yang tinggal diluar pusat tempat penduduk atau yang tinggal dipedalaman, dengan

adanya sendi-sendi itu dapat menciptakan kesatuan tekad yang bulat untuk bersama-sama menentang serangan dari luar.

Sebagai pemimpin rakyat yang mempunyai nilai-nilai hidup dan berbudi tinggi, yang menjadi Kepala Desa ialah "pengetua", ia adalah "pemimpin utama". Tidak ada sesuatu hal yang penting dapat terjadi didesa itu, apabila tidak dengan perantaraan atau tidak setahu Kepala Desa. Hal ini tidak berlaku, baik dalam hal-hal yang mengenai hukum publik maupun mengenai hukum perdata. Kepala Desa menjadi pusat segala tindakan, seperti mengenai selamatan-selamatan, tolong-menolong, hukum famili, hukum warisan, hukum tanah, mengatur pemindahan tanah di desa dari tangan seorang kepada tangan orang lain, mistik dan lain-lain lagi.

Belanda pada zaman penjajahan telah mengatakan bahwa kekuasaan rakyat untuk memilih Kepala Desanya itu adalah suatu peraturan hukum yang keramat, yang dapat melindungi kemerdekaan orang Jawa. Sepanjang sejarah perjalanan pemerintahan desa, banyak ditemukan pelbagai macam tanggapan tentang pemerintahan desa (ndraha, 1997 : 2) sebagai berikut :

Orang menemukan desa dalam sosoknya yang berlainan, para sosiolog menemukan desa sebagai pedesaan (*Rural*), yang lain menemukannya sebagai suatu lingkungan rakyat (*Community*). Administrasi Negara menemukannya sebagai suatu pemerintahan (Pemerintahan Desa). Para histori Politis menemukan desa sebagai sumber kekuatan dan ketahanan bangsa dimasa perjuangan dan mempertahankan kemerdekaan (*Community Power*). Disamping itu desa dianggap sebagai sumber nilai-nilai luhur seperti kegotongroyongan, musyawarah mufakat, kekeluargaan dan lain sebagainya.

Pemahaman tentang desa begitu mempesona, kehidupan rakyatnya begitu harmonis, suasananya begitu nyaman, desa menjadi dambaan setiap insan dengan pelbagai kondisi dan nilai-nilai sosial yang berlaku turun temurun dari generasi ke generasi.

Sejarah penyelenggaraan pemerintahan desa di Indonesia menunjukkan, bahwa terbentuknya suatu wilayah hukum disebut "Desa" adalah karena adanya satuan organisasi kewilayahan dan satuan-satuan rakyat hukum, yang tersebar diseluruh Wilayah Negara Republik Indonesia. Pemerintahan Desa merupakan satuan organisasi ketatanegaraan dalam ukuran kecil. Disebutkan bahwa desa adalah sekelompok rakyat, termasuk didalamnya sekelompok rakyat hukum yang bertempat tinggal dalam satu wilayah tertentu dengan batas-batasnya yang jelas, memiliki ikatan lahir bathin sangat kuat, baik karena seketurunan maupun karena sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial dan keamanan, memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama, memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri. Hal itu sejalan dengan pendapat Ekadjati (1995 : 144) sebagai berikut :

Pada mulanya desa terbentuk berdasarkan persekutuan adat, sehingga biasa disebut desa adat. Hal itu dalam rakyat Sunda tercermin dalam ungkapan "*Ciri Sabumi, Cara Sadesa*" yang berarti tiap desa mempunyai adat istiadat masing-masing. Dalam kedudukan sebagai desa adat maka, desa merupakan lembaga otonom, yaitu suatu lembaga yang dapat mengatur diri sendiri, karena itu desa bukan hanya merupakan suatu kesatuan sosial, melainkan juga merupakan suatu kesatuan hukum, kesatuan ekonomi; tegasnya kesatuan hidup manusia atau kata lain merupakan suatu kesatuan budaya.

Dalam perkembangannya dari masa kemasa organisasi ketatanegaraan terkecil tersebut, semakin mendapat tempat dalam susunan ketatanegaraan di Indonesia yang berada pada waktu itu dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Perkembangan penyelenggaraan dan pemerintahan dari masa ke masa, mulai dari sebelum ada Hindia Belanda, pada masa penjajahan Jepang, masa Proklamasi RI, masa Orde lama, masa Orde Baru dan saat ini banyak mengalami pasang surut dalam hal pengakuan dan pelaksanaan otonomi asli desa, sehingga membawa pengaruh pula terhadap penyelenggaraan pemerintah desa.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa semenjak tanggal 7 Mei 1999, diubah dengan diberlakukan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sesuai dengan alam reformasi saat ini. Latar belakang dari diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, karena Undang-undang yang lama dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman antara lain disebabkan karena:

1. Kebijakan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa saat ini nampaknya tidak perlu lagi adanya penyeragaman secara nasional.
2. Dianggap perlu untuk segera menghormati adapt-istiadat, asal-usul danya desa di masing-masing daerah.
3. Dipandang perlu untuk menyelenggarakan prinsip-prinsip demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan desa, meningkatkan peran masyarakat dalam pemerintahan dan

pembangunan di desa, meningkatkan pemerataan dan keadilan serta memperhatikan keanekaragaman yang ada.

4. Penyelenggaraan pemerintahan desa disesuaikan dengan tuntutan perkembangan zaman dan untuk suatu kepentingan yang lebih luas lagi yaitu kepentingan pembangunan masyarakat di desa.

Pergeseran system nilai dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinilai oleh pelbagai pakar, pengamat dan peminat pemerintahan desa adalah sangat drastic dan mendasar seperti tercermin dari pasal-pasal dari undang-undang tersebut yang membawa dampak yang luas terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, antara lain pasal-pasal sebagai berikut :

- 1) Pasal 94 ;

Di Desa dapat dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa yang merupakan Pemerintahan Desa.

- 2) Pasal 95 ;

- (1) Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau disebut dengan nama lain dan Perangkat Desa

- (2) Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa dari calon yang memenuhi syarat.

- (3) Calon Kepala Desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh Bupati.

## 3) Pasal 96 ;

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

## 4) Pasal 100 ;

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

## 5) 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.

## 6) Pasal 104 ;

Badan Perwakilan Desa ada yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

#### A.4. Otonomi

Dalam memahami tentang kaidah pengertian otonomi kita tidak bisa lepas dari konsep desentralisasi pemerintahan. Karena daerah

otonomi merupakan hasil dari penyelenggaraan asas desentralisasi, sedangkan urusan yang diserahkan kepada daerah otonom yang menjadi hak atau wewenangnya disebut otonomi daerah atau otonomi saja (Pide, 1999:39). Untuk itulah sebelum membahas lebih lanjut tentang pengertian otonomi, terlebih dahulu kita kupas dan kaji pengertian tentang desentralisasi dan hubungannya dengan demokratisasi .

Otonomi daerah adalah implikasi dari penerapan asas desentralisasi, dimana dengan otonomi terjadi penguatan rakyat melalui terbukanya akses rakyat untuk terlibat di dalam proses pembuatan keputusan melalui lembaga pengambilan keputusan di daerah, DPRD dan pemerintah daerah. Lahirnya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999 merupakan undang-undang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Implikasi kebijakan otonomi daerah dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 dalam tataran lokal adalah terwujudnya demokrasi di tingkat lokal. Reformasi di bidang politik yakni pembaharuan secara menyeluruh terhadap format kehidupan politik nasional dan daerah melalui penataan struktur dan kelembagaan, termasuk juga pada cara pikir atau budaya politik memberikan harapan baru bagi terwujudnya sistem demokrasi, yakni suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih mereka dan bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas.

Dalam pandangan O' Donnel dan schimeter (samsudin Haris 2002:8) proses transisi demokrasi mencakup tahap liberisasi politik dan tahap demokratisasi. Demokratisasi mencakup perubahan struktur pemerintahan yang otoriter dan adanya pertanggungjawaban penguasa kepada rakyatnya. Dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah akan terbentuk sistem pemerintahan yang demokratis, dimana masyarakat mempunyai akses yang lebih besar untuk mengontrol penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal. Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa ada hubungan yang erat antara otonomi dan desentralisasi dengan demokratisasi pemerintahan.

Banyak sekali pengertian tentang desentralisasi yang telah diformulasikan oleh ilmuwan maupun praktisi. Suryaningrat dalam Mas' oed (1997 : 10) menyatakan bahwa desentralisasi itu:

.....mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Didalam desentralisasi ini rakyat secara langsung mempunyai kesempatan untuk turut serta (*participation*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya.

Desentralisasi kenegaraan dapat dibedakan antara :

- a. Desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*), batas pengaturan termaksud adalah daerah.
- b. Desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu, pengairan dan sebagainya.

Muslimin dalam Gaffar (2003 : 4) mengelompokkan desentralisasi menjadi tiga macam sebagai berikut :

- a. Desentralisasi politik, pengakuan adanya hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri pada badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu;
- b. Desentralisasi fungsional sebagai pengakuan adanya hak pada golongan-golongan mengurus satu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik serikat atau tidak pada suatu daerah tertentu. Umpamanya Subak di Bali; dan
- c. Desentralisasi kebudayaan, yang mengakui adanya hak pada golongan kecil, masyarakat menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama dan lain-lain).

Koesoemahatmadja (1997:14) mengelompokkan desentralisasi kedalam dua kelompok sebagai berikut :

.....bahwa kelaziman desentralisasi itu dibagi dalam 2 (dua) macam yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi ketatanegaraan atau disebut juga desentralisasi politik. Desentralisasi ketatanegaraan atau politik itu adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Didalam desentralisasi kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Desentralisasi politik ini, dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta didalam pemerintahan, dengan batas wilayah daerah masing-masing.

Seirama dengan pendapat di atas Benveniste (1997 : 233) memberikan perbedaan desentralisasi ke dalam dua kelompok, yaitu desentralisasi politik dan desentralisasi administratif. Menurutnya, desentralisasi politik adalah pengalihan kekuasaan yang ada kepada organisasi lain yang lebih dekat dengan unit-unit yang lebih rendah. Sedangkan desentralisasi administratif adalah transfer kekuatan pada tingkat hirarki yang lebih rendah dalam organisasi yang sama.

Dari pengertian-pengertian tentang desentralisasi oleh berbagai ahli diatas, pada dasarnya desentralisasi adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan atau wewenang di bidang tertentu secara vertikal dan institusi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/lembaga/ fungsionaris bawahannya, sehingga yang disertai/limpahi kekuasaan atau wewenang itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tertentu tersebut. Untuk mewujudkan desentralisasi, menurut Ghofur (2002 : 8-9), dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu dekonsentrasi dan devolusi.

Dalam pengertian ini dekonsentrasi merupakan bentuk desentralisasi yang paling umum yang digunakan di dalam sub sektor penyuluhan pertanian, pendidikan dasar, pemeliharaan kesehatan dan sub sektor kependudukan. Di dalam sistem yang demikian, fungsi yang telah diseleksi diserahkan kepada unit-unit sub nasional didalam departemen-departemen sektoral atau badan-badan nasional sektoral yang spesifik lainnya. Kadang-kadang fungsi ini juga didelegasikan kepada suatu parastatal yang pada gilirannya mendekonsentrasikan tanggung jawab untuk sistem manajerial dan administratif intern kepada unit-unit sub nasionalnya sendiri. Namun demikian, yang penting untuk diperhatikan adalah bahwa tindakan untuk mendelegasikan tanggung jawab kepada suatu organisasi itu sendiri tidak menjamin dekonsentrasi intern di dalam organisasi tersebut.

Sedangkan yang dimaksud dengan devolusi disini adalah desentralisasi politik (*political decentralization*) karena yang didesentralisasikan dan diserahkan adalah wewenang mengambil

keputusan politik dan administrasi. Perbedaan antara desentralisasi dan devolusi dalam hal ini adalah bahwa desentralisasi digunakan untuk menggambarkan pola hubungan wewenang intra organisasi, sedangkan devolusi untuk menggambarkan pola hubungan inter organisasi.

Putra (1996 : 76), menyebutkan bahwa dalam kerangka seperti ini devolusi memiliki ciri-ciri khusus sebagai berikut :

- a. Dalam devolusi, pemerintah lokal harus diberi otonomi dan kebebasan dan dianggap sebagai level terpisah yang mana tidak memperoleh kontrol dari pemerintah pusat.
- b. Unit-unit lokal harus memiliki batas-batas geografis yang ditetapkan secara hukum dan jelas dimana mereka (unit-unit tersebut) menerapkan wewenangnya dan melaksanakan fungsi-fungsi publik.
- c. Pemerintah lokal harus diberi status lembaga dan wewenang untuk meningkatkan sumber-sumber guna melaksanakan fungsi-fungsi khusus.
- d. Devolusi mencerminkan kebutuhan untuk menciptakan pemerintah lokal sebagai lembaga, dalam makna bahwa lembaga ini dianggap oleh penduduk lokal sebagai organisasi yang menyediakan layanan yang memenuhi kebutuhannya dan sebagai unit-unit pemerintah yang memiliki pengaruh.
- e. Devolusi merupakan suatu rancangan dimana terdapat hubungan yang saling menguntungkan antara pemerintah lokal dan pemerintah pusat; yaitu pemerintah lokal memiliki

kemampuan untuk saling berinteraksi dengan unit-unit yang lain dalam sistem pemerintahan yang merupakan bagiannya.

Dari uraian diatas, dapatlah dimengerti bahwa desentralisasi tidak hanya membicarakan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah lokal (daerah), akan tetapi juga menyangkut masalah devolusi. Sementara devolusi adalah kemampuan unit pemerintah yang mandiri dan independen, dimana pemerintah pusat harus melepaskan fungsi-fungsi tertentu untuk menciptakan unit-unit pemerintah yang baru yang otonom dan berada diluar kontrol langsung pemerintah pusat (Putra, 1999:75). Dengan demikian pada dasarnya devolusi adalah suatu upaya pemerintah pusat untuk menciptakan suatu pemerintahan yang baru yang otonom, yaitu yang berada di daerah.

Otonomi diartikan sebagai pemerintahan sendiri (*zelfregering*), hal ini didasarkan dari asal kata *auto* yang berarti sendiri dan *nomes* yang berarti pemerintahan (Widjaya, 2003 :4). Otonomi menurut Pide (1999 : 39), adalah kemandirian. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Manan (1994:21) yang menyatakan otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah (rumah tangganya) sendiri. Lebih lanjut, Manan (1993:2) memberikan pengertian otonomi yang lebih memperjelas hakekat dari otonomi, yakni :

Kebebasan dan kemandirian (Vrijheid dan Zelfstandingheid) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakekat isi otonomi.

Otonomi, sebagaimana dipaparkan di atas, merupakan hasil penyelenggaraan dari asas desentralisasi dalam negara kesatuan, hal ini juga ditegaskan oleh Manan (1993 : 2) yang menyatakan :

Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (onafhankelijkheid independency). Kebebasan dan kemandirian itu adalah dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi sekedar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Dari segi Hukum Tata Negara khususnya teori untuk negara otonomi adalah Subsistem dari negara kesatuan (*unitary state – eenheid staat*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian (begrip) dan isi (materi) otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landas batas dari pengertian otonomi.

Dalam perjalanan sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, pemahaman konsep otonomi daerah tersebut dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu :

#### **A.4.1. Otonomi yang seluas-luasnya**

Istilah seluas-luasnya, dirumuskan secara formal di dalam UUDS 1950 Pasal 131 ayat (2), yang berbunyi : kepada daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan pengertian tentang otonomi seluas-luasnya tersebut dikemukakan oleh Danurejo dalam Imawan (2001 : 20) yang mengatakan :

Konsepsi tentang otonomi seluas-luasnya hendaknya diartikan sebagai hak/wewenang daerah untuk menyelenggarakan rumah tangganya yang seluas-luasnya itu bersangkutan paut dengan pekerjaan bebas dari pada daerah baik mengenai kualitas maupun kuantitasnya. Pengertian tersebut ditujukan kepada daerah, sehingga menjadi hak seluas-luasnya. Bila demikian ini menjadi kekuasaan mutlak dari pada daerah. Ini terang tidak sesuai dengan sistim ketatanegaraan yang dianut bahwa diatas

daerah-daerah masih ada pemerintah pusat. Pemberian otonomi seluas-luasnya pertama-tama berarti bila mana perkembangan telah memungkinkan, daerah-daerah akan mempunyai lapangan pekerjaan dalam bidang pengaturan, pemerintahan, peradilan dan kepolisian. Selanjutnya konsepsi itu mengandung pengertian daerah-daerah berhak memperhatikan segala kepentingan dan menyelenggarakan segala sesuatu dalam lingkungan wilayahnya sendiri. Terhadap usaha daerah itu dapat saja oleh pemerintah pusat dilakukan pembatasan menurut metode hierarchische takafbakening. Tapi hendaknya daerah tidak dibatasi dalam pekerjaan bebas yang dapat diselenggarakannya atas inisiatif sendiri dengan suatu daftar perincian urusan-urusan daerah, apalagi kalau untuk memulainya itu daerah masih harus menunggu penyerahan urusan secara nyata dari pusat. Konsepsi tentang otonomi seluas-luasnya dimaksudkan dalam UUDS 1950 untuk memberi kepuasan kepada segenap daerah-daerah RIS yang meleburkan diri menjadi suatu negara kesatuan.

Gaffar (2002 : 62-64), mengatakan istilah otonomi seluas-luasnya ini memulai kehidupan sejarahnya dalam ketatanegaraan kita sejak terbentuknya kembali negara kesatuan dalam pertengahan tahun 1950, sebagaimana tertuang dalam pasal 131 ayat (2) Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Lebih lanjut dalam makalahnya di depan Konggres Desentralisasi Daerah-Daerah Otonom seluruh Indonesia ke I di Bandung (1955 : 62-64) mendefinisikan otonom seluas-luasnya sebagai berikut :

Mengurus dan mengatur rumah tangga daerah yang didasarkan kepada kepentingan daerah dan kebutuhan masyarakat daerah di dalam segi perikehidupan masyarakat dan daerah seperti di lapangan kemakmuran, kesejahteraan sosial, agama, kebudayaan, ketertiban dan keamanan umum, keadilan dan sebagainya sepanjang kesemuanya itu tidak termasuk atau ditarik ke dalam kepengurusan pemerintah pusat atau daerah otonomi yan lebih atas.

#### **A.4.2. Otonomi riil**

Istilah otonomi yang riil ini muncul di dalam Penjelasan Umum UU Nomor 1 Tahun 1957, dimana dijelaskan bahwa pemecahan perihal dasar dan isi otonomi itu hendaknya didasarkan pada keadaan dan faktor-faktor riil, yang nyata, sehingga dengan demikian dapatlah kiranya diwujudkan keinginan kepentingan umum dalam masyarakat itu. Yang menjadi persoalan pada otonomi, menurut penjelasan umum UU Nomor 1 Tahun 1957 ini adalah bagaimanakah sebaik-baiknya kepentingan umum itu dapat diurus dan dipelihara, sehingga dapat dicapai hasil yang sebesar-besarnya. Dalam penjelasan undang-undang ini juga diformulasikan pengertian ekonomi yang dinyatakan: bahwa pemberian otonomi kepada daerah haruslah di dasarkan pada faktor-faktor perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kejadian-kejadian yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.

Pada perubahan kedua Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (2) disebutkan bahwa Pemerintahan Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 18 B ayat (1) menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang. Dalam Pasal 18 B ayat (2) juga menyebutkan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta

hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang.

Berkaitan dengan hal yang diatur dalam Undang-undang tersebut bahwa otonomi Desa mempunyai hubungan yang relevan dengan hal-hal yang termaktub dalam Undang-undang Dasar 1945.

#### **A.4.3. Otonomi yang bertanggung jawab**

Di dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 dijelaskan apa yang dimaksudkan dengan pengertian otonomi yang bertanggung jawab yaitu:

Pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara, dan sesuai atau tidak bertentangan dengan pengarahannya yang telah diberikan, sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah (Pide, 1999 : 44-45).

Sebagaimana UU Nomor 22 Tahun 1999, otonomi yang dimiliki oleh desa mencakup pengertian keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi serta pemberdayaan masyarakat. pengertian ini sejalan dengan konsep *Local Government & Democratic Political Development* dari Henry Tenue yang mensyaratkan keberadaan pemerintahan lokal yang mandiri dengan :

- a. Penyelenggaraan pemilihan umum dan pemisahan kekuasaan di tingkat lokal (*Locally Elected Official & Separation of Power*).
- b. Otonomi daerah (*Local Autonomy*).

- c. Kemampuan untuk mengelola sumberdaya (*Capacity to generate Resources*) (Tenue, 1995: 20-22)

#### **A.4.4. Otonomi Desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999**

Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum Negara bangsa ini terbentuk, struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling kongkret.

Sejalan dengan kehadiran Negara Modern, kemandirian dan kemampuan masyarakat desa mulai berkurang. Kondisi ini sangat kuat terlihat dalam pemerintahan Orde Baru yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 melakukan sentralisasi, birokratisasi dan penyeragaman pemerintahan desa, tanpa menghiraukan kemajemukan masyarakat adat dan pemerintahan asli, undang-undang ini melakukan penyeragaman secara nasional. Spirit ini kemudian tercermin dalam hampir semua kebijakan pemerintahan pusat yang terkait dengan desa.

Proses reformasi politik dan penggantian pemerintahan yang terjadi pada tahun 1988, telah diikuti dengan lahirnya Undang-

Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dan kelurahan. Selanjutnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam Bab XI pasal 93-111 tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan PP Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan mengenai Desa menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam pasal 94 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bentuk Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintahan Desa dan Badan Perwakilan Desa, dimana Pemerintahan Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa (Sekdes, Bendaharawan Desa, Kepala Seksi dan Kepala Dusun), sedangkan Badan Perwakilan Desa (BPD) sesuai pasal 104 adalah wakil penduduk desa yang dipilih dari dan oleh penduduk desa yang mempunyai fungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa. Untuk itu BPD dan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa (Perdes). Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD dan melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada Bupati.

Kewenangan desa mencakup kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah serta tugas pembantuan dari pemerintah, Pemerintah Propinsi dan atau Pemerintah Kabupaten.

Dalam membiayai penyelenggaraan Pemerintahan Desa telah diatur dalam pasal 107 tentang sumber keuangan desa terdiri Pendapatan Asli Desa, Bantuan dari Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Pusat serta sumber penerimaan dari pihak ketiga dan pinjaman desa. Pendapatan Asli Desa (PAD) meliputi; hasil usaha desa, kekayaan desa, swadaya dan partisipasi serta gotong royong dan lain-lain pendapatan desa yang sah. Sementara itu yang dimaksud bantuan dari Pemerintah Kabupaten meliputi bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah serta bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Sumber pendapatan desa sebagaimana tersebut diatur dan dikelola dalam Anggaran dan Pendapatan Desa (APBD) yang setiap tahunnya ditetapkan oleh Kepala Desa bersama BPD yang kemudian dituangkan dalam Peraturan Desa. Pemerintahan Kabupaten dan atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah desa menjadi wilayah pemukiman , industri dan Jasa, wajib mengikutsertakan Pemerintahan Desa dan BPD (pasal 110 UU 22/99). Dari uraian diatas dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini mengandung perubahan asas dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dari sentralistik menjadi desentralistik untuk sebesar-besarnya diarahkan pada pemberdayaan atau peningkatan peran pemerintahan desa dalam pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab

## B. KUALITAS PELAKSANA (BPD)

Syarat bagi adanya demokratisasi adalah : (1). Suatu kondisi yang memberikan jaminan penuh pada rakyat, sehingga tersedia rasa aman bagi rakyat-dengan demikian diperlukan adanya pengakuan atas hak-hak dasar rakyat; (2). Suatu wahana atau badan-badan formal yang dapat menjadi saluran aspirasi rakyat. Badan yang dimaksud tentu saja bukan badan yang berada dibawah kooptasi kekuasaan, melainkan badan yang independen dan benar-benar berdiri sendiri diatas prinsip kedaulatan. Tanpa syarat tersebut, proses demokrasi (demokratisasi), dapat dipandang sebagai aktualisasi dari demokrasi semu. Dalam hal ini adalah BPD.

Menurut Suhartono (2001 : 90), untuk melihat kebijakan otonomi daerah perlu dilihat dari tiga hal. *Pertama*, mengenai reaksi masyarakat. Proses yang cepat, nyaris tanpa sebuah persiapan untuk sosialisasi yang cukup untuk masyarakat, menjadikan kebijakan ini hanya sampai pada lapis elit desa. Dalam perspektif demokratisasi, pembentukan atau pengembangan parlemen desa patut dilihat sebagai suatu proses mendorong partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan menyangkut masa depan mereka sendiri. Suatu partisipasi, sudah tentu tidak bersifat lokalistik kedesaan, melainkan memungkinkan adanya peran dalam pengambilan kebijakan mengenai desa itu sendiri. Namun demikian, sejak awal, wilayah keterlibatan rakyat desa, dengan pembentukan parlemen desa, lebih dibatasi hanya untuk urusan rumah tangga sendiri, dan tidak diperkenankan untuk ambil bagian dalam urusan diluar desa.

*Kedua*, masalah pembentukan DPR desa. Nampaknya bias diterima analisis yang diberikan oleh P.J. Soewarno, mengenai adanya itikad untuk mempertahankan kualitas warga dan menutup pintu akses partai politik, setidaknya dilihat dari banyaknya golongan tua yang mendominasi anggota DPR desa.

Suatu partisipasi yang sehat mensyaratkan adanya kesadaran dan kemampuan yang cukup dari rakyat desa dalam proses keterlibatannya. Hal ini mengisyaratkan bahwa diperluakan suatu proses prakondisi, sebelum kebijakan diterapkan. Prakondisi diperlukan, agar rakyat bisa memberikan penilaian dan dapat mengambil sikap yang sudah benar terhadap kebijakan yang diterapkan untuk desa, kendati kebijakan tersebut merupakan hal yang positif. Tanpa adanya prakondisi, maka rakyat desa hanya akan jadi posisi sebagai pelaksana, yang tidak terpahami makna dan kegunaan dari kebijakan yang dikeluarkan. Bila ditilik atau diperbandingkan dengan proses politik yang kini berlangsung, dengan mengambil contoh UU No. 22 Tahun 1999, maka tampak bahwa pembentukan BPD (Badan Perwakilan Desa) tidak langsung digulirkan dan membutuhkan waktu yang relative panjang untuk proses sosialisasi.

*Ketiga*, tingkat pemahaman masyarakat terhadap badan tersebut. Dapat mudah diduga bahwa tanpa suatu kejelasan, maka institusi yang ada akan terasa asing dan miskin dari interaksi dengan rakyat. Jarak antara badan legislatif dengan rakyat tentunya patut dilihat dari dua arah, yakni antara institusi dan sikap rakyat sendiri.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, terjadi perubahan yang cukup penting berkaitan dengan struktur pemerintahan desa yaitu adanya pemisahan antara kekuasaan eksekutif desa (Pemerintah Desa) dan legislatif desa (BPD). Dengan adanya pemisahan tersebut, maka kekuasaan mulai dibagi, dipisahkan serta dibatasi. Eksekutif desa (Pemerintahan Desa) tidak lagi menjadi “pusat” dari proses pembuatan, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan desa, namun hanya sebagai pelaksana kebijakan.

Proses pembuatan kebijakan desa dilakukan dengan melakukan pelibatan partisipasi masyarakat melalui saluran formal berupa lembaga legislatif desa (BPD). Lembaga ini dapat digunakan masyarakat untuk melakukan kontrol atas pelaksanaan kebijakan desa yang dilakukan oleh eksekutif desa (Pemerintahan Desa).

Dengan adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif desa dengan legislatif desa, maka telah terjadi perubahan struktur pemerintahan desa yang tidak lagi bersifat sentralistik, berganti dengan pengaturan pemerintahan desa secara demokratis melalui pemberian tempat bagi adanya partisipasi oleh warga desa.

Badan Perwakilan Desa (BPD) sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 merupakan sebuah lembaga penyalur aspirasi dari masyarakat desa. Keanggotaannya dipilih dari dan oleh penduduk desa yang telah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh perundang-undangan yang berlaku di daerah dimana desa itu berada.

Fungsi dari Badan Perwakilan Desa sebagaimana diatur dalam pasal 104 UU No. 24 Tahun 1999 adalah:

1. Mengayomi adat istiadat (BPD berfungsi menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan).
2. Membuat peraturan desa (BPD bersama-sama dengan pemerintahan desa berfungsi merumuskan dan menetapkan peraturan desa.
3. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat (BPD menyalurkan dan menyampaikan aspirasi yang diterima masyarakat kepada pihak yang berwenang).
4. Melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa (melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa, APB desa serta keputusan Kepala Desa.

Kualitas Lembaga Perwakilan Desa (BPD) adalah kemampuan dari BPD yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat di desa dalam menyalurkan tuntutan-tuntutan masyarakat (Sutoro, 2003 : 280).

Tuntutan-tuntutan masyarakat tersebut dalam konteks tugas pokok dan fungsinya sebagai lembaga desa.

Sedangkan menurut Purwo Santosa (2003 : 280), kualitas kelembagaan desa (BPD) dipengaruhi oleh kualitas lembaga tersebut dalam melaksanakan kewajiban-kewajiban yang diembannya sebagai penyerap aspirasi masyarakat.

### **C. PARTISIPASI MASYARAKAT**

Abdurrahmat (1999 : 60), melihat bahwa salah satu ciri sistem pemerintahan yang menganut paham demokrasi adalah mengikutsertakan seluruh rakyatnya dalam proses pembangunan melalui partisipasi atau peranserta. Demokrasi mengandung kata kunci partisipasi. Istilah

partisipasi pada prinsipnya mempunyai makna dan konotasi yang sama dengan peran serta yaitu mengambil bagian atau peranan didalamnya

Partisipasi dapat dibedakan pada jenisnya, Tjokroamidjojo (1996:113), menyatakan membedakan partisipasi dibagi atas dua jenis : (1). Partisipasi otonom, dan (2). Partisipasi mobilisasi. Perbedaan ini biasanya digunakan dalam politik. Berdasarkan system dan mekanisme partisipasi, Waldo (1982 : 32), membedakan partisipasi atas empat jenis : (1) *participation in decision making*; (2) *participation in implementation*; (3) *participation in benefits*; (4) *participation in evaluation*.

Bryant & White dalam Abdurrahmat (1999 : 61), mengemukakan antara tahun 1950-an sampai 1960-an partisipasi digunakan dalam *term* politik yang berarti pemungutan suara, keanggotaan partai, kegiatan dalam perhimpunan sukarela (*voluntary association*), kegiatan-kegiatan protes dan sebagainya. Kemudian pada tahun 1970-an pengertian partisipasi dikaitkan dengan proses administrasi.

Sastropetro (1986 : 66), membedakan cara berpartisipasi atas dua jenis, yaitu : partisipasi dalam aktivitas bersama dalam proyek pembangunan khusus dan partisipasi sebagai individu di luar aktivitas bersama dalam pembangunan. Dengan demikian, perbedaannya terletak pada bentuk aktivitas bersama atau di luar aktivitas bersama, secara individu atau secara bersama-sama, serta antara pembangunan khusus atau pembangunan bersama, partisipasi yang dibutuhkan dalam pembangunan adalah partisipasi yang dilakukan secara sukarela dengan didorong oleh prakarsa dan swadaya masyarakat. Arti dan maksud

partisipasi berbeda dengan prakarsa atau swadaya masyarakat, kalau partisipasi berarti mengambil bagian atau dapat juga disebut peranserta, sedangkan prakarsa berarti usaha (tindakan) mula-mula atau inisiatif dan swadaya berarti kekuatan (tenaga) sendiri.

Muhadjir (1997 : 117), mengemukakan mekanisme partisipasi dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan dan pengawasan. Partisipasi perencanaan adalah keikutsertaan masyarakat dalam menentukan tentang :

- 1). Apa yang akan dibangun dan berbagai alternatif proyek yang akan dilaksanakan dan disesuaikan dengan aspirasi masyarakat serta potensi desa yang tersedia;
- 2). Untuk kepentingan apa pembangunan itu, apakah sesuai dengan skala prioritas kebutuhan masyarakat;
- 3). Sumber-sumber apa yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan pembanguana tersebut (dan, material dan lain-lain);
- 4). Kapan pembangunan itu mulai dilaksanakan;
- 5). Siapa-siapa yang terlibat langsung atau tidak langsung.

Teori demokrasi mengajarkan bahwa demokratisasi membutuhkan hadirnya masyarakat sipil yang terorganisir secara kuat, mandiri, semarak, pluralis, beradab dan partisipatif. Partisipasi merupakan kata kunci utama dalam masyarakat sipil yang menghubungkan antara rakyat biasa (*ordinary people*) dengan pemerintah. Partisipasi bukan sekedar keterlibatan masyarakat dalam pemilihan kepala desa dan BPD, tetapi juga partisipasi dalam kehidupan sehari-hari yang berurusan dengan pembangunan dan pemerintahan

desa. Secara teoritis partisipasi adalah keterlibatan secara terbuka (*inclusion*) dan keikutsertaan (*involvement*). Keduanya mengandung kesamaan tetapi berbeda titik tekannya. *Inclusion* menyangkut siapa saja yang terlibat, sedangkan *involvement* berbicara tentang bagaimana masyarakat terlibat (Eko, 2003 :284).

Keterlibatan berarti memberi ruang bagi siapa saja untuk terlibat dalam proses politik, terutama kelompok-kelompok masyarakat miskin, minoritas, rakyat kecil, perempuan, dan kelompok-kelompok marginal lainnya.

Secara substantif partisipasi mencakup tiga hal, *pertama*; *voice* (suara) setiap warga mempunyai hak dan ruang untuk menyampaikan suaranya dalam proses pemerintahan. Pemerintah, sebaliknya mengakomodasi setiap suara yang berkembang dalam masyarakat yang kemudian dijadikan sebagai basis pembuatan keputusan. *Kedua*; akses, yakni setiap warga mempunyai kesempatan untuk mengakses atau mempengaruhi pembuatan kebijakan, termasuk akses dalam layanan publik. *Ketiga*, kontrol, yakni setiap warga atau elemen-elemen masyarakat mempunyai kesempatan dan hak untuk melakukan pengawasan (kontrol) terhadap jalannya pemerintahan maupun pengelolaan kebijakan dan keuangan pemerintah.

Dalam konteks pembangunan dan pemerintahan desa, partisipasi masyarakat terbentang dari proses pembuatan keputusan hingga evaluasi. Proses ini tidak semata-mata didominasi oleh elit-elit desa (pamong desa, BPD, pengurus RT maupun pemuka masyarakat) melainkan juga melibatkan unsur-unsur lain seperti perempuan,

pemuda, kaum tani dan sebagainya. Partisipasi dalam pembangunan desa bisa dilihat dari keterlibatan masyarakat dalam merumuskan kebijakan pembangunan (rencana strategis desa, program pembangunan, APB Desa dan lain-lain), antara lain melalui forum RT, musbangdes maupun rembung desa. Forum-forum tersebut juga bisa digunakan bagi pemerintah desa untuk mengelola proses akuntabilitas dan transparansi, sementara bagi masyarakat bisa digunakan untuk voice, akses dan kontrol terhadap kebijakan pemerintah desa.

#### **D. KUALITAS KEPEMIMPINAN**

Salah satu masalah rumit yang dihadapi dalam sistem yang demokratis adalah kepemimpinan. Ini disebabkan karena disatu pihak demokrasi yang ingin mengoptimalkan penerapan nilai kebebasan dan kesederajatan secara prinsipil menolak dominasi seseorang atas yang lain. Sementara dilain pihak keberhasilan suatu sistem yang demokratis juga sangat ditentukan oleh hadirnya pemimpin-pemimpin yang kuat, konsisten dan tentu saja memiliki berbagai kelebihan yang pada gilirannya akan mendorong lahirnya dominasi. Dua kepentingan ini tidak selalu dapat di kompromikan. Maka tidak mengherankan jika dalam kenyataan seringkali dijumpai bahwa kecanggihan dalam menerapkan sistem dan mekanisme demokrasi telah menghasilkan pemimpin yang cenderung lemah atau pemimpin yang terlalu kuat, walaupun melalui mekanisme dan prosedur yang demokratis, kemudian berakibat pada melemahnya sistem dan mekanisme demokrasi itu sendiri.

Menurut Schumpeter dalam Hikam (2000 : 167), demokrasi bermakna adanya kesempatan bagi rakyat untuk menerima atau menolak seseorang yang akan memerintah mereka. Ia adalah sebuah mekanisme yang menyeleksi pemimpin, tapi pada saat yang sama mencegah terjadinya kesewenang-wenangan sang pemimpin setelah duduk dalam kekuasaan. Dalam praktek demokrasi pada umumnya, kehadiran kelompok oposisi yang loyal dipandang sebagai salah satu instrumen yang efektif untuk mencegah kesewenang-wenangan.

Itulah sebabnya dalam konteks demokrasi, kepemimpinan dibedakan dari otoritas seseorang yang perintah-perintahnya ditaati karena posisi dan jabatan formal yang dipangku tidak otomatis dapat dianggap sebagai pemimpin.

Pengembangan perilaku kepemimpinan yang berkualitas demokratis menurut Wibawa (2002 : 67) ditujukan pada peningkatan empat kapasitas berikut:

1. Kepekaan terhadap situasi lingkungan yaitu kemampuan untuk membaca perkembangan yang terjadi disekitarnya, sehingga bisa secara tepat mengantisipasi kecenderungan perubahan yang akan dihadapi.
2. Penjagaan atas moral masyarakat yaitu kemampuan untuk memahami diri agar terjebak melakukan sesuatu yang dapat menciptakan atau meningkatkan keresahan dalam masyarakat. Seorang pemimpin yang demokratis tak akan menghasut masyarakat untuk melakukan tekanan dengan cara-cara kekerasan demi memperjuangkan perubahan.
3. Keterbukaan pikiran yaitu kemampuan untuk memahami bahwa dalam interaksi politik khususnya dalam pertarungan kepentingan tidak ada "kebenaran" yang bersifat tunggal dan tak ada suatu kelompok yang memiliki hak monopoli atas kebenaran.
4. Mendengar, mempelajari dan menterjemahkan suara orang banyak, yaitu kemampuan untuk dekat dan mau repot mengurus kepentingan orang banyak. Dalam demokrasi,

dukungan orang banyak adalah salah satu kunci pokok bagi keberhasilan seorang pemimpin.

Di lingkungan pemerintahan yang demokratis efektifitas kepemimpinan selalu diukur melalui keberhasilan seseorang membawakan fungsi-fungsi utama pemerintahan itu sendiri yakni: Pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empoverment*), dan pembangunan (*development*). Dalam fungsi pelayanan terkandung tujuan untuk menciptakan keadilan dalam masyarakat. Dalam fungsi pemberdayaan terkandung tujuan untuk menciptakan masyarakat yang mandiri dan dalam fungsi pembangunan terkandung tujuan menciptakan kesejahteraan rakyat.

Dalam konteks demokrasi langkah pertama untuk membangun pemerintahan yang bersih dan efektif adalah merekrut orang-orang terbaik dalam struktur kepemimpinan. Langkah kedua adalah meluncurkan berbagai kebijakan pemberdayaan sehingga masyarakat menjadi mampu menilai apakah kepemimpinan yang berlaku bisa dipercaya karena ia jujur, efisien, efektif dan berhasil memperbaiki kualitas kehidupan mereka dari waktu ke waktu. Langkah ketiga adalah mengembangkan suatu prosedur dan mekanisme konstitusional untuk menurunkan seorang pemimpin pemerintahan yang dianggap gagal dari atas panggung kekuasaan.

Kualitas kepemimpinan merujuk kepada kapasitas seseorang untuk membangun kesadaran kolektif dari suatu komunitas atas keperluan mewujudkan cita-cita tertentu. Ia berkenaan dengan kemampuan menggerakkan seluruh potensi dan energi yang dimiliki oleh

komunitas itu agar dapat secara konsisten mendukung pencapaian tujuan.

Meningkatnya keluhan masyarakat atas pelayanan yang miskin dan mengecewakan dari lembaga-lembaga pemerintahan pada berbagai sektor di berbagai media, salah satu sebabnya adalah terbatasnya kehadiran pemimpin-pemimpin yang memiliki komitmen sebagai pelayan (*servand leaders*). Asas pertanggungjawaban pada masyarakat (*public accountability*) sebagai suatu yang secara hakiki seharusnya terhayati yang akan dapat mengakibatkan partisipasi masyarakat di berbagai sektor bisa dipacu.

Secara mendasar keluhan tentang rendahnya kualitas pelayanan publik di berbagai bidang sudah menjadi pembicaraan sehari-hari. Masalah pelayanan berkaitan langsung dengan kualitas kepemimpinan (Moenir : 2000 : 161). Dari pendapat tersebut kita dihadapkan pada semakin perlunya institusi atau organisasi membutuhkan pemimpin yang mampu memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat.

Walaupun kualitas kepemimpinan pada dasarnya berkenaan dengan integritas kepribadian, ia juga mencakup skill, kemampuan untuk secara tepat memahami masalah dan tantangan yang secara nyata dihadapi.

Dijaman modern ini, kualitas kepemimpinan dapat diamati melalui kemampuan seorang pemimpin memberi respon terhadap berbagai perubahan yang berlangsung dalam masyarakat. Karena itu keberhasilan dari suatu kepemimpinan biasanya terkait dengan dimensi waktu dalam konteks yang periodik. Kenyataan ini mengantar pada

keyakinan bahwa kepemimpinan yang dapat bertahan dalam jangka waktu panjang adalah yang berorientasi pada pembaruan yang terus-menerus.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah disebutkan dalam pasal 101 bahwa tugas dan kewajiban Kepala Desa adalah :

1. Memimpin penyelenggara pemerintah desa
2. Membina kehidupan masyarakat desa
3. Membina perekonomian desa
4. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa
5. Mendamaikan perselisihan masyarakat desa
6. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya
7. Mengajukan Perencanaan Peraturan Desa dan bersama BPD menetapkan Peraturan Desa (PERDES)
8. Menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan

Mengingat tugas dan kewajiban Kepala Desa yang sangat berat tersebut, maka sangat diperlukan persyaratan tertentu untuk menjadi kepala desa. Persyaratan, selain yang telah ditentukan didalam peraturan perundang-undangan juga diperlukan adanya kemampuan dalam menjalankan kepemimpinan yang diembannya. Secara individu seorang pemimpin haruslah memiliki kelebihan-kelebihan antara lain:

1. Kelebihan dalam penggunaan pikiran dan rasio, dalam arti kelebihan dalam memiliki pengetahuan tentang hakikat tujuan dan lembaga

(desa) yang dipimpinnya, pengetahuan tentang keluhuran asas-asas yang mendasari organisasi yang dipimpinnya dan pengetahuan tentang cara-cara untuk memutar roda pemerintahan secara rasional, efektif, efisien dan profesional sehingga tercapai hasil yang maksimal.

2. Kelebihan dalam rohaniah, dalam arti memiliki sifat-sifat keluhuran budi, integritas moral sehingga menjadi teladan bagi masyarakat yang dipimpinnya.
3. Kelebihan secara fisik, dalam arti dapat memberikan contoh kongkret dalam memotifasi kerja yang berprestasi bagi yang dipimpinnya.

Kepemimpinan (*leadership*) secara umum merupakan kemampuan seseorang (pemimpin, *leader*) untuk mempengaruhi orang lain (yang dipimpin, *followers*), sehingga orang lain tersebut bertingkah laku sebagaimana yang dikehendaki pemimpin tersebut.

Kepemimpinan kepala desa pada dasarnya bagaimana kepala desa dapat mengkoordinir seluruh kepentingan masyarakat desa dalam setiap pengambilan keputusan. Kepala desa menyadari bahwa pekerjaan tersebut bukanlah tanggung jawab kepala desa saja, oleh sebab itu melimpahkan semua wewenangnya kepada semua tingkat pimpinan sampai ke tingkat bawah sekalipun seperti kepala dusun dan lainnya.

Bawahan (yang dipimpin) mengetahui apa yang harus masyarakat kerjakan atas dasar kesadarannya (bukan keterpaksaan) dengan tanpa keragu-raguan mereka melakukan dengan sebaik-baiknya, sekalipun

kepala desa tidak berada di tempat misalnya dalam tolong-menolong dan gotong-royong.

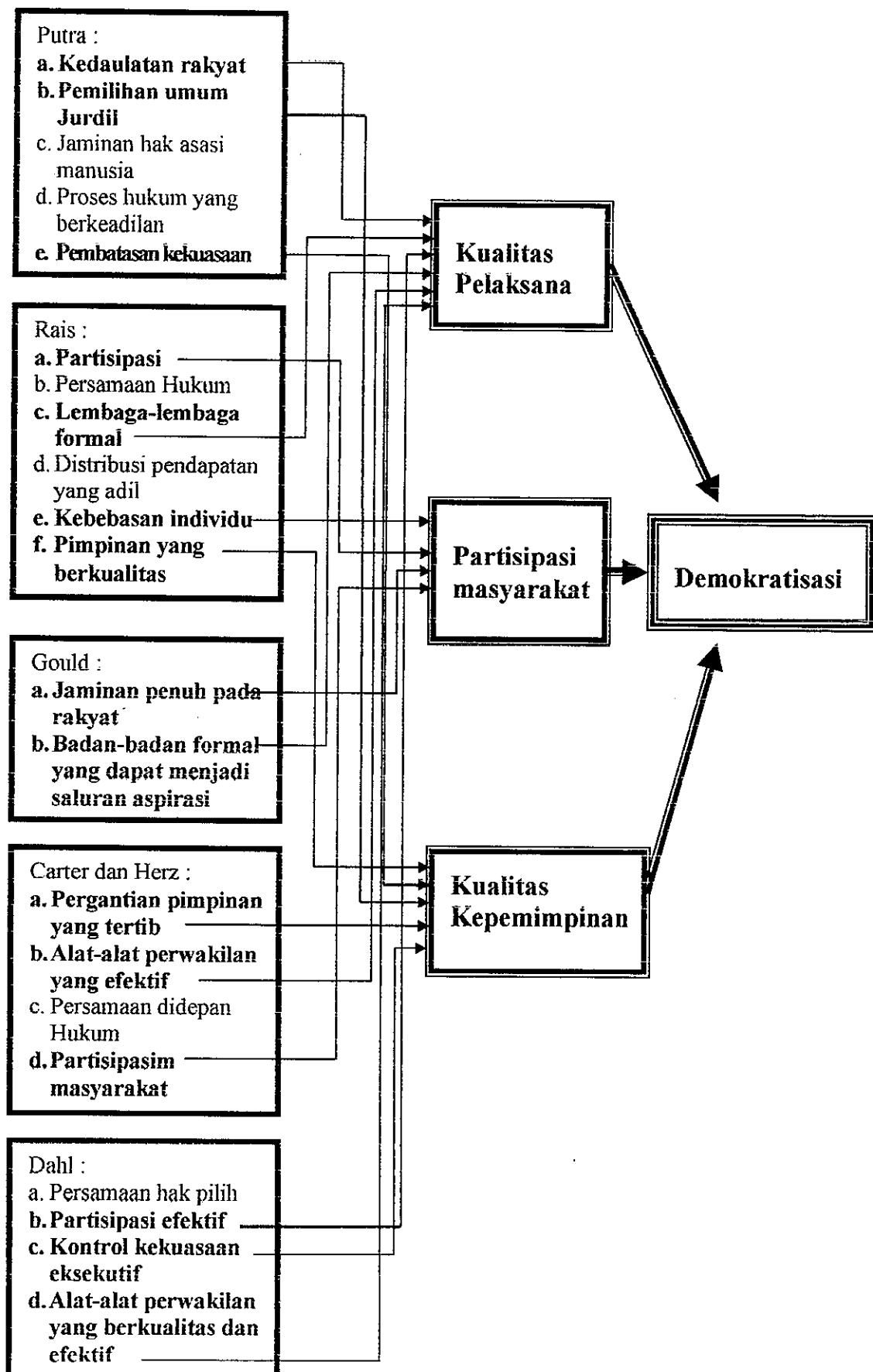
Kepala desa akan berhasil apabila kepala desa dalam kepemimpinannya memperhatikan suara masyarakat yang dipimpin secara demokratis yaitu mencerminkan keterbukaan, bertanggung jawab dalam mengambil keputusan didasarkan kepada hasil kesepakatan untuk kepentingan masyarakat.

Tipe kepemimpinan demokratis dapat terwujud apabila;

1. Proses penggerakan bawahan selalu bertitik tolak dari pendapat bahwa manusia itu adalah makhluk yang paling termulia di dunia (berbudaya dan beradab)
2. Selalu mengsinkronisasikan dan tujuan organisasi dengan kepentingan dan tujuan pribadi.
3. Senang menerima saran, pendapat dan kritikan.
4. Berusaha mengutamakan kerja sama dengan anggota tim kerja dalam usaha mencapai tujuan.
5. Memberikan kebebasan kepada bawahan untuk mengembangkan diri.
6. Berusaha mengembangkan kapasitas diri pribadinya sebagai pemimpin (*leader*) dalam kepemimpinannya (*leadership*)

Dari teori-teori tersebut diatas dapat digambarkan bangun teori dengan skema kerangka dasar teori sebagai berikut :

Gambar 2.1.  
Teori-teori yang mendasari penelitian Bangun Teori



## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. PERSPEKTIF PENDEKATAN PENELITIAN**

Jenis penelitian ini, menurut taraf penjelasannya, bersifat deskriptif yang mendalam (*thick description*) yang berupaya melakukan eksplorasi dan klarifikasi mengenai sesuatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan jalan mendiskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti (Faisal, 1992 : 20). Jenis ini biasanya dilakukan untuk penelitian yang bersifat terbuka dan terkumpul sejumlah jawaban, belumlah diketahui kira-kira bagaimana maksud dari jawaban responden terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut. Hal tersebut sejalan dengan apa yang diistilahkan Bogdan dan Biklen (1982 : 59) sebagai *funnel* (cerobong).

Bentuk cerobong dilukiskan sebagai proses penelitian yang berawal dari eksplorasi yang luas dan dalam, yang berlanjut dengan aktifitas pengumpulan dan analisis data yang lebih menyempit dan terarah pada satu topik tertentu. Salah satu ciri dari penelitian ini adalah lebih mementingkan proses daripada hasil penelitian. Oleh sebab itu, bukan kebenaran mutlak yang dicari melainkan pemahaman yang mendalam tentang sesuatu.

Jenis penelitian ini tidak melihat ada tidaknya jalinan hubungan antar variabel secara kuantitatif, juga tidak melakukan pengujian hipotesis, namun hanya menggambarkan dan melakukan analisis kualitatif secara mendalam mengenai faktor-faktor pendukung dan penghambat proses demokratisasi di desa Kalipang. Dalam melakukan penelitian,

peneliti tidak saja melihat apa yang terekspresi secara eksplisit, tetapi juga makna yang ada pada ekspresi itu. Begitu pula apa yang ada pada pemikiran atau pandangan responden. Dengan demikian, peneliti akan bisa memperoleh penjelasan dan pengertian yang mendalam dan menyeluruh tentang fenomena sosial serta dapat memberikan diskripsi yang sifatnya holistik. Diskripsi yang sifatnya holistik adalah diskripsi yang memandang bahwa masalah-masalah merupakan bagian yang tak terpisahkan dan tak terukur dari seluruh sistem dimana masalah-masalah tersebut merupakan bagian yang saling bersangkutan satu sama lain (Dunn, 1994 : 284 ).

Lebih lanjut pendekatan penelitian ini diarahkan pada situasi dan individu secara holistik (utuh), dalam hal ini peneliti tidak akan mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan.

## **B. FOKUS PENELITIAN**

Dalam penelitian ini sesuai dengan permasalahan dan tujuan yang ada, peneliti memandang perlu menggunakan fokus penelitian untuk membatasi area atau bidang penelitian. Pembatasan penelitian ini dianggap perlu, karena akan membimbing dan mengarahkan pada peneliti dalam pengumpulan data yang diperlukan dan tidak diperlukan serta data mana yang tidak relevan (Moleong, 2000 : 62 ). Hal ini sesuai dengan sifat pendekatan diskriptif yang mengikuti pola pemikiran *empirical inductive*, yakni segala sesuatu dalam penelitian ini sangat ditentukan atau

tergantung dari hasil pengumpulan data yang mencerminkan keadaan yang sesungguhnya di lapangan (Moleong, 2000 : 63).

Untuk itu, fokus dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di Desa Kalipang
2. Fenomena-fenomena pendorong dan penghambat demokratisasi Pemerintahan Desa di Desa Kalipang yang meliputi:
  - (1). Kualitas pelaksana (BPD)
  - (2). Partisipasi Masyarakat
  - (3). Kualitas Kepemimpinan Kepala Desa

### **C. PEMILIHAN INFORMAN**

Populasi adalah keseluruhan unsur amatan dalam penelitian, sehingga populasi bukan hanya orang tetapi juga benda-benda alam yang lain. Bukan sekedar jumlah yang ada pada obyek dan subyek yang dipelajari, tetapi meliputi seluruh karakter yang dimiliki oleh obyek dan subyek tersebut (Sugiyono, 1988 : 57).

Sedangkan sampel merupakan sebagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi. Apa yang dipelajari dari sampel, kesimpulannya akan diberlakukan untuk populasi. Untuk itu sampel yang diambil dari populasi harus betul-betul representatif (mewakili). Dengan demikian sesuai dengan topik dan lokasi penelitian, maka yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah anggota masyarakat yang dianggap potensial dalam menunjang akurasi data.

Sebagaimana layaknya penelitian naturalistik, yang dijadikan sebagai sumber data atau sampel hanyalah sumber yang dapat memberikan informasi (Nasution, 1998 : 112). Jumlah sampel dalam penelitian ini tidak ditentukan terlebih dahulu. Dalam proses pengumpulan data apabila variasi informasi sudah tidak diketemukan lagi, maka peneliti tidak perlu lagi mencari informan atau sampel baru, sebaliknya apabila informasi yang diterima selalu berubah-ubah, maka peneliti harus terus mencari sampel baru sampai hasil yang diperoleh sama dan tidak ada lagi variasinya. Jadi jumlah sampel dalam penelitian kualitatif bisa sedikit tetapi bisa juga sangat banyak, karena itu yang perlu ditentukan hanya sampel awalnya saja (Faisal, 1992 : 36).

Selanjutnya sampel akan bergerak mengikuti prinsip Snow Ball atau bola salju, yaitu mencari informan (sampel) baru yang diberikan oleh sampel awal. Informan lanjutan ini benar-benar orang yang menguasai atau sesuai dengan permasalahan yang ada.

Sampel awal yang dipakai ditentukan dengan menggunakan metode *purposive sampling* atau penentuan sampel secara sengaja dengan pertimbangan bahwa peneliti sangat mengenali populasi yang diteliti. Hal ini sesuai dengan pendapat Singarimbun dan Sofian (1995 : 169), bahwa penggunaan metode *purposive sampling* tersebut bisa dilakukan hanya pada populasi yang sifat-sifatnya sudah dikenal terlebih dahulu.

Sampel awal atau informan awal yang diambil dalam penelitian ini sebagai berikut:

- a. Kepala Desa
- b. Perangkat desa

- c. Pengurus LPMD
- d. Tokoh Masyarakat / Tokoh Agama, Simpatisan Parpol dan Petani
- e. Anggota BPD

Sedangkan informan akhir akan muncul manakala sudah terjadi informasi jenuh yang ditandai dengan jawaban yang sama atas pertanyaan yang sama dari beberapa informan atas pertanyaan dari peneliti.

#### **D. INSTRUMEN PENELITIAN**

Keberhasilan dalam pengumpulan data sangat bergantung pada pemilihan alat (instrumen) penelitian yang digunakan. Dalam penelitian kualitatif instrumen utama ialah peneliti sendiri. Nasution (1988 : 34) mengemukakan pada awal penelitian, penelitalah satu-satunya alat. Keterlibatan peneliti secara langsung sangatlah penting, karena peneliti bertugas menyusun atau merekonstruksi alat (instrumen), yang harus memahami segala hal yang terkait dengan peneliti.

Sedangkan sebagai instrumen bantu atau instrumen pendukung akan digunakan pedoman wawancara (*interview guide*) tidak terstruktur dan *focus group discussion*, dokumentasi atau pencatatan secara sistematis dengan beberapa alat bantu seperti telepon dan alat-alat tulis lainnya.

#### **E. FENOMENA YANG DIAMATI**

Fenomena-fenomena yang akan diamati dalam penelitian ini meliputi kualitas Pelaksana (BPD), Partisipasi masyarakat, dan kualitas

kepemimpinan Kepala Desa yang kemudian akan dijabarkan pada gejala-gejala yang dapat diamati. Fenomena –fenomena tersebut adalah:

1. Demokratisasi Pemerintahan Desa adalah merupakan upaya proses sebuah pemerintahan Desa Kalipang menuju masyarakat madani yang berlandaskan pada prinsip pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat dengan tujuan akhir terwujudnya kemapanan tatanan kehidupan politik yang bisa diamati dari gejala-gejala:

- a. Kedaulatan Rakyat yang dapat dilihat dari:

- (1) Warga desa secara bebas dan berkala memilih orang-orang yang mereka nilai layak dipercaya untuk memerintah;
- (2) Ada kesejajaran tawar menawar politik antara warga desa dengan orang yang memerintah, sebagai jaminan terciptanya hubungan yang harmonis.

- b. Pelaksanaan pemilu yang jujur dapat dilihat dari:

- (1) Proses pemilihan kepala desa berlangsung dengan jujur dan adil
- (2) Ada tidaknya tekanan dan intimidasi pada saat pemilihan calon kepala desa
- (3) Ada tidaknya transaksi jual beli suara (money politic) dalam pelaksanaan pilkades.

- c. Kontrol kekuasaan dapat dilihat dari:

(1) Mekanisme pengawasan yang bisa dilakukan oleh warga dalam partisipasinya memonitoring pelaksanaan pembangunan desa.

(2) Hambatan-hambatan yang dihadapi oleh masyarakat dalam menyelenggarakan iklim demokrasi desa.

2. Kualitas BPD adalah kemampuan Badan Perwakilan Desa Kalipang yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat di desa dalam melaksanakan tugas menyalurkan tuntutan-tuntutan masyarakat yaitu:

a. Sebagai alat perwakilan yang efektif yang dapat dilihat dari pelaksanaan tugasnya dalam:

1) Mengayomi adat-istiadat desa yang telah berjalan termasuk melakukan pelestarian terhadap budaya yang ada, dengan menjabarkan secara rinci aktivitas seni yang sesuai dengan tuntutan dari bawah;

2) Membuat peraturan desa. BPD menjadi wahana bagi warga desa untuk memajukan desanya, memikirkan masalah desa dan mencari jalan keluar terbaik;

b. Sebagai badan formal yang dapat menjadi saluran aspirasi masyarakat dapat dilihat dari:

1) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah desa;

2) Perananannya dalam mengawasi roda pembangunan;

- 3) Cara pemilihan anggota BPD dengan sistem pemilihan langsung oleh warga atau melalui sistem penunjukan dengan musyawarah;
3. Partisipasi masyarakat merupakan peran serta dan dukungan masyarakat terhadap demokratisasi pemerintahan desa di Desa Kalipang dalam hal:
- a. Partisipasi yang efektif yang dapat dilihat dari:
    - 1) Menentukan arah, strategi, dan kebijaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah desa;
    - 2) Meningkatkan artikulasi atau kemampuan untuk merumuskan tujuan dan terutama cara-cara dalam merencanakan tujuan itu dengan sebaik-baiknya;
    - 3) Melakukan kegiatan-kegiatan nyata yang konsisten dengan arah, strategi dan rencana yang telah ditentukan dalam proses politik;
    - 4) Perumusan dan pelaksanaan program-program partisipasi dalam pembangunan yang berencana. Program ini pada suatu tingkat tertentu memberikan kesempatan secara langsung kepada masyarakat untuk berperan serta dalam rencana yang menyangkut kesejahteraan mereka, dan dapat melaksanakan sendiri serta memetik hasil program pembangunan tersebut;
  - b. Melaksanakan kontrol kekuasaan terhadap pemerintahan desa:
    - 1) Memberikan pengawasan terhadap jalannya pengelolaan pemerintahan desa;

2) Melakukan konsultasi kepada badan perwakilan maupun pemerintah desa terhadap munculnya permasalahan ditengah masyarakat;

c. Pelaksanaan jaminan penuh kepada rakyat dalam hal:

- 1). Mengembangkan dan meningkatkan potensi dan kualitas pribadi dalam proses demokratisasi di desa Kalipang;
- 2). Turut serta dalam membangun sarana dan prasarana desa sebagai masyarakat dan sebagai pengelola;
- 3). Turut serta dalam mengembangkan potensi desa guna menjadikan desanya sebagai desa yang maju.

4. Kualitas Kepemimpinan Kepala Desa adalah merupakan kemampuan kepemimpinan Kepala Desa Kalipang dalam menggerakkan semua sumber daya manusia, sumber daya alam, sarana, dana dan waktu secara adil serta terpadu dalam proses pemerintahan desa. Kepemimpinan kepala desa yang demokratis dibatasi oleh:

a. Pembatasan kekuasaan kepala desa yang dapat dilihat dari;

- 1) Adanya bentuk pertanggungjawaban kepala desa kepada BPD setiap akhir tahun anggaran
- 2) Kontrol pelaksanaan tugas oleh masyarakat

b. Kepemimpinan yang berkualitas dapat dilihat dari;

- 1). Kemampuan menjalin komunikasi dengan warganya;
- 2). Kemampuan mengelola pemerintahan desa;
- 3). Kemampuan menggali potensi desa;
- 4). Mampu menjadi tokoh tauladan.

- c. Dalam pelaksanaan tugasnya dapat merespon berbagai perubahan yang terjadi dalam kebijakan otonomi daerah yang dapat dilihat dari:
- 1). Penyelesaian konflik yang terjadi akibat dari peraturan otonomi daerah yang tidak mampu mengakomodir permasalahan-permasalahan desa.
  - 2). Mengatasi hambatan-hambatan dalam menjalankan sistem pemerintahan desa akibat adanya implementasi kebijakan otonomi daerah

#### **F. TEKNIK PENGUMPULAN DATA DAN PENGOLAHAN DATA**

Hal-hal yang dijadikan pedoman dalam pengumpulan data sebagai berikut :

- a. Peneliti harus cukup akrab dengan subyek penelitian dan paham tentang situasi yang diteliti. Inti dari persyaratan ini adalah agar peneliti dapat memahami persoalan secara lebih mudah dan mendalam.
- b. Peneliti harus menangkap apa yang sebenarnya terjadi atau berlangsung dan apa yang sebenarnya diucapkan oleh obyek penelitian tentang fakta-fakta yang diketahui atau diterima.
- c. Peneliti harus memiliki kemampuan untuk mendiskripsikan obyek penelitian mencakup kegiatan interaksi sosialnya secara lengkap dan rinci (Patton, 1987 : 326).
- d. Peneliti mampu menghasilkan penelitian yang memiliki standar validitas dan reliabilitas agar keabsahan data tidak diragukan .

Sesuai dengan pendapat diatas, maka pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik sebagai berikut:

*a) Wawancara mendalam (indepth interview)*

Wawancara yang dilakukan terkait dengan kebutuhan data tentang proses, makna, hambatan dan penunjang demokrasi pemerintahan desa di desa Kalipang. Sumber informasi atau narasumber dalam penelitian ini adalah: (1) mantan Kepala desa Kalipang, (2) Kepala Desa terpilih, (3) Ketua LPMD, (4) Sekretaris LPMD, (5) Bendahara LPMD, (6) Seksi Pembangunan dan Ekonomi LPMD, (7) Petani, (8) Ketua BPD, (9) Anggota BPD, (10) Tokoh agama, (11) Kabag. Pemdes Setda Rembang.

*b) Dokumentasi*

Mencari data yang berupa catatan dan dokumen sebagai pelengkap data primer yang tidak dapat diketemukan di lapangan. Peneliti mencatat wawancara yang dilakukan dengan informan, mengumpulkan data statistik, monografi, potensi desa serta berbagai acuan administratif pelaksanaan pemerintahan desa yang relevan dengan fokus Penelitian.

*c) Observasi*

Penelitian dilakukan dengan jalan pengamatan langsung di lapangan, yaitu dengan jalan mendatangi dan melihat secara langsung fenomena-fenomena sosial yang relevan dengan topik penelitian. Meskipun diyakini bahwa betapapun banyak informasi yang dikatakan oleh informan, tetap tidak akan mampu menggambarkan situasi secara keseluruhan. Tetapi observasi tetap perlu dilakukan

untuk mengamati peristiwa-peristiwa secara alamiah. Observasi dilakukan untuk cross data dari wawancara, data tertulis dengan situasi riil (yang sebenarnya ada dan terjadi). Dari observasi ini yang menunjukkan hasil yang sama dengan wawancara dan data tertulis, diyakini peneliti akumulasi data dapat dipertanggung jawabkan.

*d) Fokus Group Discussion*

Tujuan dari teknik ini adalah untuk : 1). Mengungkap pemaknaan dari suatu kelompok berdasarkan hasil diskusi yang terpusat dari suatu permasalahan tertentu, 2). Menghindari pemaknaan yang salah dari seorang peneliti terhadap fokus masalah yang sedang diteliti, 3). Menarik kesimpulan terhadap makna intersubyektif yang sulit dimaknakan sendiri oleh peneliti (Bungin 2003:131). Melalui fokus group discussion ini informasi yang diperoleh adalah informasi kelompok, sikap kelompok, pendapat kelompok, dan keputusan kelompok terhadap sebuah fenomena.

## **G. TEKNIK ANALISA DATA**

Teknik analisa dan interpretasi data dalam penelitian ini dilakukan melalui tahap-tahap sebagai berikut :

*a. Reduksi data*

Reduksi data merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang diperoleh dari lapangan. Reduksi data karenanya juga merupakan alat analisis, sebab tindakan-tindakan tersebut tidak lain adalah pilihan-pilihan analisis. Data terlebih dahulu dirangkum, dipilih hal-hal pokok,

difokuskan hal-hal pokok dan penting, dicari tema atau polanya sehingga membantu dalam memberikan kode pada aspek-aspek tertentu

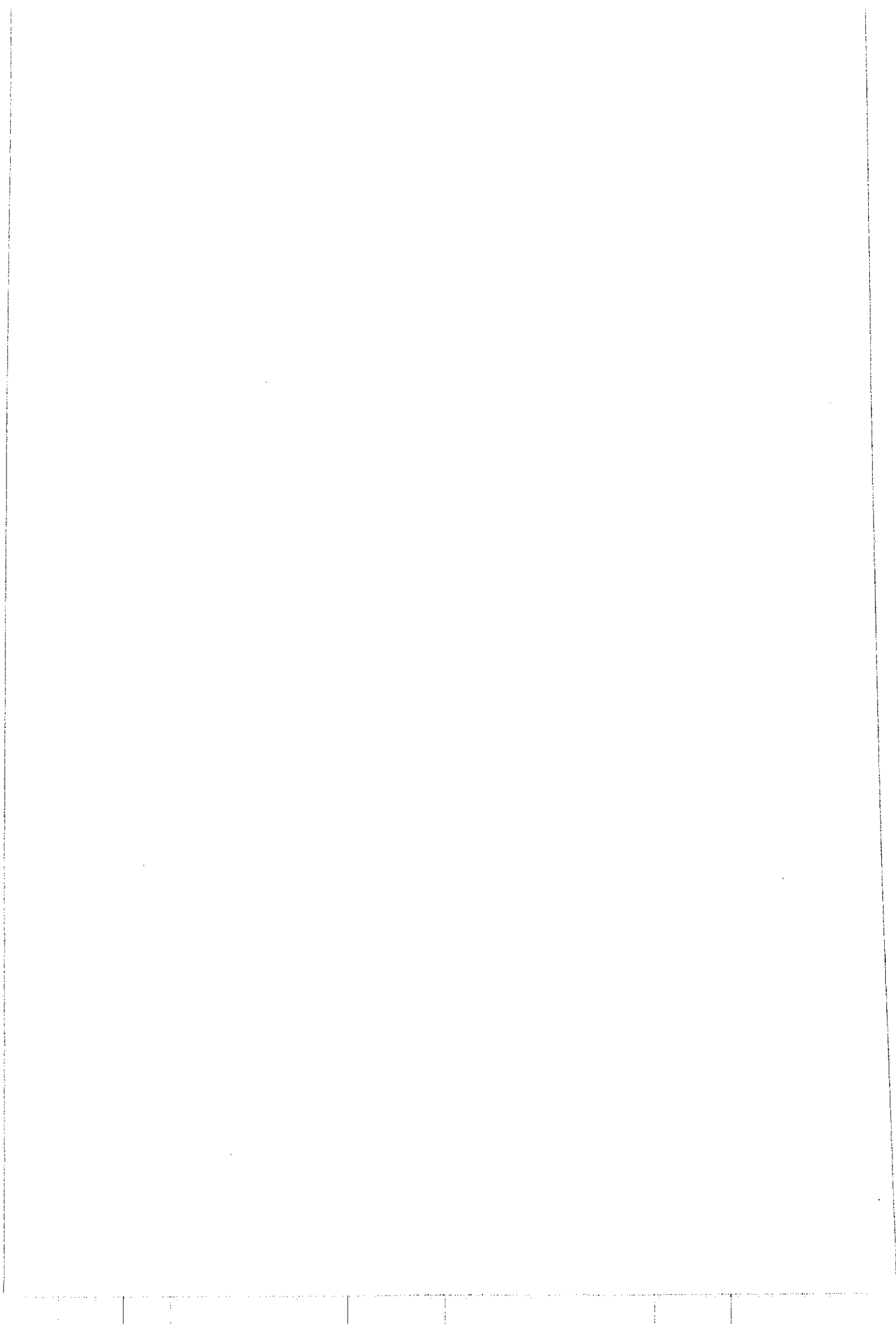
b. *Penyajian Data*

Supaya dapat melihat gambaran keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian yang dilakukan maka diupayakan membuat berbagai macam matriks, bagan, tabel, network dan chart.

Dengan cara-cara tersebut peneliti dapat menguasai data dan tidak tenggelam dalam tumpukan detail. Membuat penyajian data ini juga merupakan tahap analisis dan interpretasi data.

c. *Mengambil kesimpulan dan verifikasi*

Data yang dikumpulkan dicari pola, tema, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering timbul dan sebagainya. Dengan demikian dari data yang diperoleh bisa dicoba untuk mengambil kesimpulan. Dengan cara melakukan teknik triangulasi data atau *check and recheck* dari satu *key person* ke *key person* lainnya atau merupakan komunikasi antar data primer dengan data sekunder.



## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai gambaran umum lokasi penelitian dan hasil-hasil penelitian berdasarkan variabel yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya dengan berusaha mengurangi bias-bias pada penelitian sehingga dapat diperoleh hasil penelitian yang memiliki tingkat validitas yang bisa dipertanggungjawabkan. Variabel demokratisasi di Desa Kalipang dalam penelitian ini akan dikaji dengan prosedur ilmiah sehingga diperoleh pemahaman secara mendalam berdasarkan parameter dan variabel yang digunakan.

#### **A. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN**

##### **1. Keadaan Alam**

Penelitian ini dilakukan di Desa Kalipang Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang. Desa Kalipang terletak di Ibukota Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang yang merupakan daerah Pantura bagian paling timur dari Propinsi Jawa Tengah yang berbatasan dengan Propinsi Jawa Timur. Jarak Desa Kalipang dengan pusat Kabupaten Rembang adalah 45 kilometer. Luas Desa Kalipang adalah 686.500 H yang terdiri dari:

**Tabel IV.1. Luas Tanah Desa Kalipang**

No	Jenis tanah	Luas(Ha)	Luas (%)
1	Tanah Pemukiman	70.700 Ha	10,2
2	Tanah Sawah/Pertanian	181.300 Ha	26,4
3	Tanah Ladang/Tegalan	296.200 Ha	43,1
4	Tambak	120.000 Ha	17,4
5	Lain-Lain (Kantor, Sekolah, Pasar, Jalan, Kuburan/makam dan Tempat Peribadatan	16.300 Ha	2,3
	Jumlah	686.500 Ha	100

Sumber : Kantor Desa Kalipang

Dari jumlah luas tanah yang ada di Desa Kalipang dapat diketahui bahwa sebagian besar berupa tanah tegalan yaitu 43 % dari luas tanah secara keseluruhan.

Batas wilayah desa berbatasan dengan:

1. Sebelah utara : Berbatasan dengan Laut Jawa
2. Sebelah Timur : Berbatasan dengan Desa Sendang Mulyo
3. Sebelah Selatan : Berbatasan dengan Desa Sumber Mulyo
4. Sebelah Barat : Berbatasan dengan Desa Tanjungan Kecamatan Kragan Kabupaten Rembang.

Jarak dan waktu tempuh :

1. Ibukota Kecamatan : 500 meter (kurang lebih 1 menit)
2. Ibukota Kabupaten : 45 kilometer (kurang lebih 1 Jam)
3. Ibukota Propinsi : 166 kilometer ( kurang lebih 4 Jam)

## 2. Kependudukan

Jumlah Penduduk Desa Kalipang 3902 orang terdiri dari Laki-Laki 1922 orang dan Perempuan 1980 orang dengan jumlah Kepala Keluarga (KK) 962 KK, yang tersebar di 4 dusun. Rincian jumlah penduduk menurut golongan usia dan jenis kelamin dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel IV.2. Jumlah Penduduk menurut golongan Usia dan Jenis Kelamin Bulan Juni 2004**

Kelompok Umur	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah	Persentase
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
0 - 4	111	119	230	5,8
5 - 9	133	143	276	7
10 - 14	146	160	306	7,8
15 - 19	195	190	385	9,8
20 - 24	201	207	408	10,4
25 - 29	221	227	448	11,4
30 - 39	281	271	542	13,8
40 - 49	238	257	495	12,6
50 - 59	240	234	474	12
>60	166	172	338	8,6
Jumlah	1922	1980	3902	100

Sumber : Monografi Desa Kalipang

Dari tabel diatas tingkat penyebaran penduduk menurut kelompok umur didominasi oleh usia produktif yaitu antara 30 sampai 39 tahun, sebesar 13,9 % sehingga apabila Sumber Daya Manusia ini dikelola dengan baik akan menjadikan potensi positif bagi desa ke depan.

Apabila melihat mata pencaharian warga desa, sebagian besar adalah di sektor pertanian dan petani ikan (pengusaha tambak) serta nelayan. Hal tersebut didukung oleh adanya tanah pertanian yang luas dan subur meski curah hujan rendah. Sedangkan petani ikan dan nelayan didukung oleh adanya pantai utara Jawa yang berbatasan langsung dengan Desa Kalipang.

### 3. Pendidikan

Tingkat pendidikan penduduk Desa Kalipang dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel IV.3. Tingkat Pendidikan Penduduk Desa Kalipang**

No	Pendidikan	Jumlah	Persentase
1	Tamat Perguruan Tinggi/Akademi	47	1,2
2	Tamat SLTA	260	7
3	Tamat SLTP	515	18,9
4	Tamat SD	1816	49,2
5	Tidak Tamat SD	382	10,3
6	Belum tamat SD	345	9,3
7	Tidak Sekolah	327	8,8
	Jumlah	3692	100

Sumber : Monografi Desa Kalipang

Dari hasil wawancara yang dilakukan secara umum, kesadaran masyarakat akan pentingnya pendidikan sudah cukup tinggi, namun hambatan yang dialami adalah tingkat produktifitas keluarga yang relatif

masih rendah, mengakibatkan kesulitan untuk menyekolahkan anak-anaknya dan atau melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi.

Desa Kalipang memiliki dua buah Taman Kanak-Kanak yang terletak di Dusun Belitung dan Dusun Gondan Rojo, serta mempunyai dua Sekolah Dasar yang terletak di Dusun Belitung dan Dusun Gondan Rojo pula. Sedangkan untuk SLTP dan SLTA tidak tersedia di wilayah Desa Kalipang, tetapi berada di Desa Sendang Mulyo yaitu SMPN I Sarang dan SMA Al Kamal Sarang. Sedangkan SMPN II Sarang berada di Desa Lodan Kulon Kecamatan Sarang.

#### **4. Transportasi**

Sarana transportasi umum bagi masyarakat Desa Kalipang tidak menjadi permasalahan, karena Desa Kalipang terletak pada jalur Pantura yang dapat menuju ke daerah tujuan sekitar dengan mudah. Kantor Desa Kalipang dekat dengan Kantor Kecamatan Sarang, ke Timur menuju ke perbatasan Jawa Tengah dan Jawa Timur, ke Utara berbatasan langsung dengan Laut, ke Barat menuju ke Kabupaten Rembang dan ke Selatan menuju Desa Sumber Mulyo dan desa-desa lainnya.

#### **5. Pemerintahan Desa**

Pelaksanaan roda pemerintahan desa telah dilaksanakan sesuai UU No. 22 Tahun 1999, dimana Kepala Desa tidak lagi tampak mendominasi peran sebagai kepala pemerintahan, ketua LPMD maupun ketua LMD (sekarang BPD).

Berdasarkan Undang-Undang tersebut, Desa Kalipang telah membentuk BPD dan memilih orang-orang yang dipercaya untuk mewakili rakyat desa duduk dalam lembaga perwakilan tersebut sebagai mitra pemerintah desa, sehingga jalannya roda pemerintahan desa sudah disesuaikan dengan aturan yang berlaku sekarang.

Susunan dan nama Perangkat Desa Pemerintah Desa Kalipang sebagaimana tabel berikut:

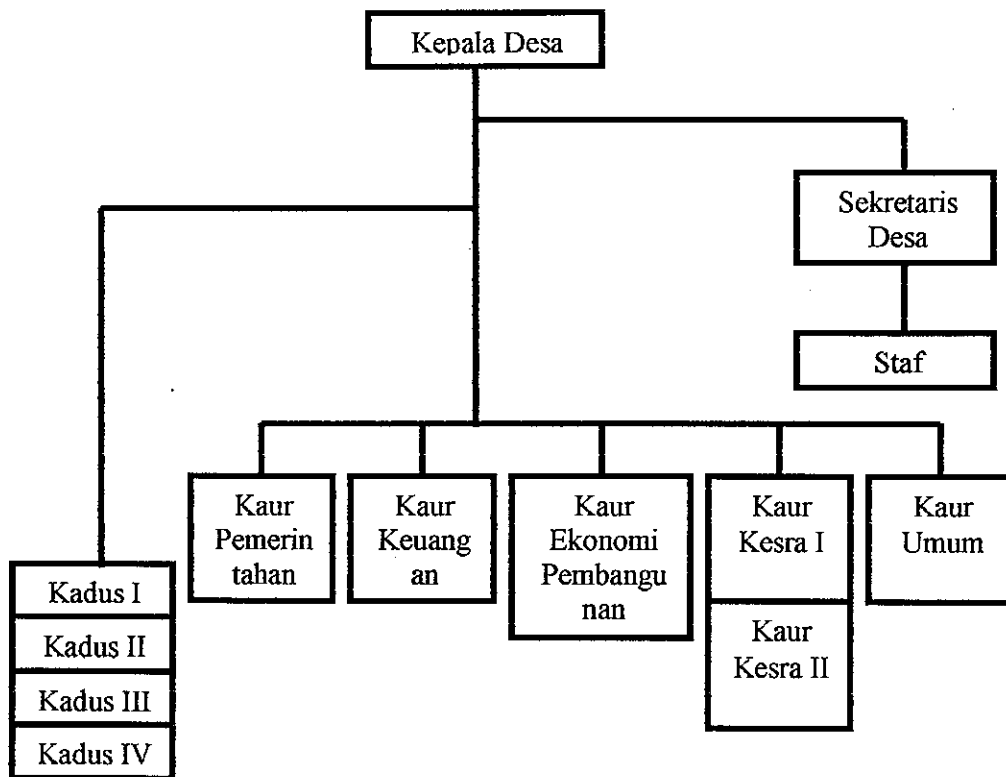
**Tabel IV.4. Perangkat Pemerintah Desa Kalipang**

No	Perangkat Pemerintah	Nama	Tingkat Pendidikan
1	Kepala Desa	Jamil	SLTP
2	Sekretaris Desa	Nursalam	SLTA
3	Kaur Pemerintahan	Sanawi	SLTP
4	Kaur Ekbang	M. Sodikin	SLTA
5	Kaur Kesra I	M. Najib	SLTA
6	Kaur Kesra II	Roziqin	SLTP
7	Kaur Umum	Su'eb	SLTA
8	Kaur Keuangan	Najib Al khamid	SLTA
9	Kadus I	Joko Susilo	SLTA
10	Kadus II	Salamun	SLTP
11	Kadus III	Nursakdi	SLTP
12	Kadus IV	Harun Al Rasyid	SLTA

Sumber: Kantor Desa Kalipang

Adapun mengenai Gambar Susunan Organisasi Pemerintah Desa sesuai dengan Permendagri Nomor 76 Tahun 2001 adalah sebagai berikut:

**Gambar IV.1 : Susunan Organisasi Pemerintah Desa**



Sumber : Kantor Desa Kalipang

## 6. Lembaga Kemasyarakatan Desa

Keberadaan LPMD, PKK dan Karang Taruna Desa Kalipang tampak adanya aktifitas. Hal ini dapat dilihat dari ikut sertanya dalam acara-acara rapat penyusunan RAPB Desa, pelaksanaan proyek pembangunan desa serta berbagai program dan proyek lain yang datang dari atas.

Jenis Lembaga Kemasyarakatan yang selalu aktif berada di garis terdepan, jumlah anggotanya dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel IV.5. Lembaga Kemasyarakatan Desa Kalipang**

No	Lembaga Kemasyarakatan	Jumlah Anggota	Persentase
1	LPMD	15	5
2	PKK	120	40
3	Karang Taruna	155	51,6
4	BKM Setya Bhakti	10	3,4
	Jumlah	300	100

Sumber : Kantor Desa Kalipang

Lembaga-lembaga tersebut merupakan mitra kerja Pemerintah Desa di bidang perencanaan pembangunan, menggerakkan partisipasi masyarakat secara aktif dan positif untuk melaksanakan dan mengendalikan pembangunan secara terpadu, baik yang berasal dari berbagai kegiatan pemerintah maupun swadaya gotong royong masyarakat dan menumbuhkan kondisi dinamis masyarakat.

LPMD sebagai wahana partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan lembaga yang tumbuh dari, oleh dan untuk masyarakat yang memadukan pelaksanaan berbagai kegiatan pemerintah dan prakarsa serta swadaya gotong royong masyarakat dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan dalam rangka mewujudkan ketahanan nasional yang meliputi aspek-aspek ideologi, politik, ekonomi, sosiasal budaya, agama dan ketahanan keamanan.

Sebagai upaya untuk mewujudkan rencana pembangunan yang melibatkan partisipasi masyarakat desa secara optimal, dalam LPMD dibentuk kepengurusan yang terdiri dari unsur-unsur pemuka masyarakat

pimpinan lembaga/organisasi yang ada di desa, tokoh pemuda dan unsur-unsur yang ada di desa setempat.

Adapun susunan lengkap pengurus LPMD berdasarkan kondisi di lokasi penelitian sebagaimana tabel berikut:

**Tabel IV.6. Struktur dan Pengurus LPMD Desa Kalipang**

No	Nama	Pendidikan	Jabatan
1	A. Alimi, Spd.	Sarjana	Ketua
2	Suhadi	Diploma	Wakil Ketua
3	Muhyidin, Spd.	Sarjana	Sekretaris
4	Ngadimin	Diploma	Bendahara
5	Sofwan	SLTA	Sie. Ekonomi
6	Nurrochib, Spd.	Sarjana	Sie. Kesra
7	Slamet Nuryadi	SLTA	Sie Pembangunan
8	Juwadi	SLTA	Sie. Pemerintahan
9	Khusaeri	SLTP	Sie. Pemuda & OR
10	Sukarno	SLTA	Sie. Kesehatan

Sumber : Kantor Desa Kalipang

PKK merupakan kegiatan organisasi yang merupakan wadah kegiatan para wanita di desa yang didalamnya dikembangkan kegiatan-kegiatan meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan dalam kerangka pemberdayaan dan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan keluarga. PKK Desa Kalipang telah dibentuk dengan susunan kepengurusan sebagai berikut:

**Tabel IV.7. Tabel Pengurus PKK Desa Kalipang**

No	Nama	Jabatan
1	Ny. Jamil	Ketua
2	Ny. Nursalam	Wakil Ketua
3	Ny. Bibit Rahayu	Sekretaris
4	Ny. Sumartin	Wakil Sekretaris
5	Ny. Sri Wastuti	Bendahara
6	Ny. Siti Maemunah	Wakil Bendahara
7	Ny. Subari	Pokja I
8	Ny. Sulati	Pokja II
9	Ny. Sri Nuryanti	Pokja III
10	Ny. Luwihningsur	Pokja IV

Sumber : Kantor PKK Desa Kalipang

Adapun kegiatan yang dilaksanakan setiap bulannya yaitu diadakannya arisan dengan Kader Dasa Wisma dan melibatkan Kader Gizi. Kegiatan lainnya adalah mengikuti kegiatan Posyandu, khususnya yang dilakukan oleh Kader Dasa Wisma, diantaranya mencatat data jumlah ibu hamil, Balita di lingkungan RW yang terdapat Posyandu.

Karang Taruna merupakan wadah organisasi pemuda. Di Desa Kalipang organisasi tersebut diberi nama Karang Taruna "Wijaya Kusuma" dengan susunan kepengurusan sebagaimana Tabel berikut ini:

**Tabel IV.8 Tabel Pengurus Karang Taruna Desa Kalipang**

No	Nama	Jabatan
1	A. Alimi, Spd	Ketua
2	Joko Supriyanto, Spd	Wakil Ketua
3	Munawaroh	Sekretaris
4	Sulati	Bendahara
5	Bambang Ariyanto	Pembantu Umum
6	Agus Jaya	Sie. Organisasi
7	Arifin	Sie. Yan Kesos
8	Sulastri, Spd	Sie Pemberdayaan Peremp.
9	Budaeri, SH, Spd.	Sie. Pengabdian Masyarakat
10	Witkamto Spd.	Sie Pendidikan Pelatihan
11	Nurul Huda	Sie. Kerohanian
12	Subari	Sie Olah Rga
13	Sri Peni	Sie Kesenian
14	Slamet Nuryadi	Sie Usaha

Sumber : Kantor Desa Kalipang

Kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh pengurus dan anggota Karang Taruna beragam sesuai seksinya masing-masing, nampaknya sangat efektif dalam pelaksanaannya dan melihat pada *urgensinya*, seperti pada kegiatan bimbingan belajar, mengadakan pengajian pada hari-hari besar Islam, mengadakan kegiatan olahraga dan latihan seni pada anak-anak dan remaja.

## **7. Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM)**

Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) adalah organisasi anggota seperti paguyuban dimana keputusan penting ada di tangan anggota melalui perwakilan di BKM atau organisasi kerakyatan tradisional yang telah ada. BKM ini merupakan forum musyawarah di satu desa dan merupakan lembaga kemasyarakatan di satu desa untuk pengambilan keputusan untuk hal-hal yang menyangkut kepentingan umum/komunitas khusus yang menyangkut kemiskinan.

Di Desa Kalipang telah dibentuk Badan ini dengan nama BKM “Setya Bhakti”. Sesuai dengan tujuannya bahwa pembentukan BKM tersebut di Desa Kalipang yaitu untuk menumbuhkan kembali solidaritas sosial sesama warga agar dapat bekerjasama secara demokratis, sehingga mampu membangun kembali kehidupan masyarakat yang mandiri.

BKM “Setya Bhakti” Desa Kalipang dipimpin oleh seorang Ketua, Wakil Ketua dan Sekretaris yang dipilih diantara anggota BKM, dimana keanggotaan BKM dipilih dari wakil masyarakat, tokoh formal dan informal masyarakat serta wakil KSM. Adapun struktur dan kepengurusan BKM “Setya Bhakti” Desa Kalipang dapat dilihat pada Gambar IV.4. (Halaman 141).

## **8. Keuangan Desa**

Untuk kelancaran pelaksanaan pemerintahan desa diperlukan dukungan dana, baik yang diperlukan untuk kepentingan operasional pelayanan masyarakat, pengadaan kebutuhan administrasi, pemeliharaan

maupun gaji/penghasilan perangkat desa. Hal ini dapat dikelompokkan sebagai berikut:

a. Kas Desa dan Pendapatan Asli Desa

Kas desa adalah asset desa berupa tanah Kas Desa seluas 5,5 Ha, yang dikelola oleh desa dan hasilnya dimanfaatkan untuk kepentingan desa.

**Tabel IV.9. Rekapitulasi Hasil Kas Desa dan Pendapatan Asli Desa**

No.	Jenis Kas Desa dan PAD	Jumlah (Rp)	Persentase
1	Pendapatan Tanah Kas Desa	20.000.000,-	28
2	Pasar Desa	2.500.000,-	3,5
3	Pungutan Desa (Pelayanan Administrasi)	3.000.000,-	4,5
4	Swadaya Dan Partisipasi masyarakat	45.500.000,-	64
	Jumlah	71.000.000,-	100

Sumber : Kantor Desa Kalipang

Disamping untuk memenuhi kebutuhan rutin dan pemeliharaan Kantor Desa, desa memberi bantuan kepada 5 RW masing-masing Rp 5.000.000,-(lima juta rupiah) untuk pembangunan fisik di lingkungannya.

b. Dana Pembangunan Desa

Dari data keuangan tercatat penerimaan anggaran:

1. Rutin : 55.000.000,-
2. Pembangunan : 130.000.000,-

Dana Pembangunan tidak diterimakan kepada Kepala Desa, tetapi langsung kepada pengelola teknis seperti Kaur Keuangan sebagai Penanggungjawab Administrasi Keuangan, Kaur Pembangunan sebagai Penanggungjawab Operasional Kegiatan.

c. Penghasilan Perangkat Desa

Setiap Perangkat Desa memperoleh penghasilan dari tanah bengkok desa yang luasnya disesuaikan dengan struktur jabatan di pemerintahan desa. Jumlah dan luas tanah bengkok tersebut untuk setiap perangkat desa dapat dilihat sebagaimana tabel berikut ini:

**Tabel IV.10. Jumlah dan Luas Tanah Bengkok Kepala Desa dan Perangkat Desa**

No	Jabatan	Luas (H)	
		Sawah	Tegalan
1	Kepala Desa	4,6	4
2	Sekretaris Desa	2,7	1
3	Kadus I	1,3	0,6
4	Kadus II	1,4	0,5
5	Kadus III	2,5	0,7
6	Kadus IV	1,6	0,6
7	Kaur Umum	0,9	1,1
8	Kaur Pemerintahan	1,2	0,5
9	Kaur Keuangan	0,9	0,4
10	Kaur Pembangunan	1,7	-
11	Kaur Kesra I	0,8	0,6
12	Kaur Kesra II	0,8	0,9

Sumber: Kantor Desa Kalipang

Disamping penghasilan tersebut, perangkat desa memperoleh tunjangan tambahan dari pemerintah Kabupaten yang diberikan lewat DAU Desa yang besarnya disesuaikan struktur jabatan dan setiap bulannya mendapatkan tunjangan sebesar jumlah yang dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel IV.11. Tunjangan Untuk Perangkat Desa**

No	Jabatan	Jumlah (Rp)
1	Kepala Desa	75.000
2	Sekretaris Desa	60.000
3	Kepala Urusan dan Kadus	50.000

Sumber : Kantor Desa Kalipang

## **B. ANALISIS PROSES DEMOKRATISASI PEMERINTAHAN DESA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999 DI DESA KALIPANG**

### **1. Demokratisasi Pemerintahan Desa di Desa Kalipang**

Perkembangan otonomi desa di Kabupaten Rembang selama ini telah mengalami pasang surut yang fluktuatif mengikuti pasang surutnya otonomi daerah. Fakta terjadi pada masyarakat Desa Kalipang adalah warga desa sudah terbiasa dengan pemilihan Kepala Desa yang dipercaya dan layak untuk memerintah. Ini dilakukan oleh seluruh masyarakat desa secara berkala dengan menggunakan prinsip kebebasan dalam memilih orang-orang yang mereka nilai layak dan dipercaya untuk memerintah. Pemilihan Kepala Desa Kalipang adalah pemilihan secara langsung yang notabene mulai digulirkan oleh pemerintah untuk memilih seorang Presiden. Sejak

jaman dulupun Kepala Desa selalu dipilih secara langsung, yang dilaksanakan oleh warga desa yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih.

Pemilihan secara langsung tersebut berdampak kepada orang yang memerintah (Kepala Desa),dimana Kepala Desa bertanggungjawab langsung kepada masyarakat. Faktanya adalah pada saat kampanye menjadi Kepala Desa, semua calon dipersyaratkan untuk membuat dan menyampaikan program-programnya kepada warga. Program kerja tersebut kemudian dicatat beserta semua janji-janji calon oleh panitia pemilihan. Setelah salah satu dari calon terpilih menjadi Kepala Desa, maka semua catatan panitia yang merupakan janji-janji calon terpilih diberikan kepada Kepala Desa baru untuk dilaksanakan.

Ada kemajuan dalam hal pemberlakuan mekanisme politik yang memungkinkan warga desa dapat mengontrol kepentingan mereka untuk dilaksanakan oleh Kepala Desa. Dalam hal ini sudah dilakukan pengontrolan pelaksanaan kinerja Pemerintahan Desa oleh adanya Badan Perwakilan Desa (BPD) yang ketuanya bukan Kepala Desa seperti pada saat berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979.

Pemilihan Badan Perwakilan Desa (BPD) yang beranggotakan tokoh-tokoh masyarakat tersebut mengakibatkan adanya kesejajaran tawar-menawar politik antara warga masyarakat dengan Kepala Desa Kalipang, sebagai jaminan terciptanya hubungan yang konsultatif.

Dibandingkan dengan UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 5 Tahun 1979 maka UU Nomor 22 Tahun 1999 memiliki perbedaan filosofis dan paradigma yang cukup mendasar. Apabila pada UU sebelumnya menggunakan *filosofi keseragaman*, maka UU Nomor 22 Tahun 1999

menggunakan *filosofi keanekaragaman dalam kesatuan*. Perbedaan filosofi tersebut juga dirasakan oleh mantan Pejabat Desa Kalipang yang menuturkan:

“Kebebasan Desa Kalipang dalam mengatur rumah tangganya sendiri....dari mulai pembuatan aturan hukum hingga pada pengelolaan kekayaan...pada masa orde baru memang tidak sebebaskan pasca pelaksanaan UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 5 Tahun 1979. Pemerintahan desa tidak memiliki peran sebagai aktor utama dalam pembangunan desa sehingga dalam pengambilan kebijakan selalu dikonsultasikan dengan pemerintah di atasnya bahkan tidak berani mendahuluinya....seringkali hukum adat di Desa Kalipang dikalahkan oleh kebijakan pemerintah daerah. Kondisi seperti ini juga terjadi di semua desa pada saat kami ber-*audensi* dengan kepala-kepala desa lainnya”

Dari pernyataan tersebut di atas menyiratkan bahwa pada masa pelaksanaan UU Nomor 5 Tahun 1979 di era orde baru, otonomi Desa Kalipang tidak bisa berkembang sesuai dengan karakteristik desa sehingga justru dapat membatasi pelaksanaan otonomi desa itu sendiri secara hakiki. Desa-desa di Kabupaten Rembang diseragamkan bentuknya dan diposisikan sekedar sebagai perangkat administratif pemerintahan. Tetapi disisi lain, melalui UU Nomor 5 Tahun 1979, Desa atau dengan nama lainnya yang sejenis telah dicabut dari akarnya yaitu hukum adat.

Kelemahan kebijakan pembinaan desa seperti yang digunakan didalam UU Nomor 5 Tahun 1979 sangat menonjol ketika pemerintah supradesa (Pusat, Propinsi, Kabupaten) lebih banyak dituntut sebagai aktor utama pengambil kebijakan pembangunan desa ketimbang sebagai fasilitator. Tetapi pada kenyataannya, Desa Kalipang tidak memiliki kesempatan untuk memilih sendiri aktor-aktor yang berfungsi sebagai agen pembaharuan sehingga kemajuan yang signifikan berbasis pada adat dan

budaya setempat yang mampu memberikan sumbangan berarti bagi proses pembangunan bangsa dan karakternya (*national and character building*).

Lebih lanjut, kalau menilik dari filosofi UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 5 Tahun 1979, maka UU Nomor 22 Tahun 1999 lebih bisa mencerminkan aspirasi masyarakat desa sebagaimana yang dituturkan oleh Pejabat Desa terpilih periode 2002-2007 yang menyatakan:

“Nampaknya UU yang baru ini lebih memberikan nuansa demokratisasi yang lebih sehat dibandingkan dengan UU sebelumnya, dengan diberikannya keleluasaan dalam penentuan proses pemilihan Kepala Desa melalui BPD yang pada masa sebelumnya tidak ada. Dari yang saya amati selama ini kedaulatan masyarakat desa bisa berjalan sesuai dengan aspirasi masyarakat desa setempat walaupun, masih terdapat sedikit kelemahan dalam prosesnya namun masih dalam tahap kewajaran....Kondisi tersebut secara tidak langsung telah mampu meningkatkan pemberdayaan masyarakat melalui pemantauan pelaksanaan pembangunan desa dengan berlandaskan pada pemerataan dan keadilan yang mereka rasakan sendiri”

Berdasarkan pernyataan responden tersebut diatas terlihat bahwa pelaksanaan UU Nomor 22 Tahun 1999 sudah mulai dirasakan lebih sempurna dibandingkan UU sebelumnya. Filosofi *keanekaragaman dalam kesatuan* yang dirasakan oleh Kepala Desa terpilih dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 ternyata telah mampu mengembangkan tiga paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu Kedaulatan Rakyat, Pemberdayaan Masyarakat serta Pemerataan dan Keadilan. Melalui filosofi *Keanekaragaman dalam kesatuan*, diharapkan bisa memberikan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah otonom. Begitu pula kepada Desa Kalipang atau desa lainnya di Kabupaten Rembang, diberikan keleluasaan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Namun dilain kesempatan, Kepala Desa Kalipang mengungkapkan lebih

lanjut mengenai kebingungannya terhadap pelaksanaan UU Nomor 22 Tahun 1999;

“Memang secara tegas UU Nomor 22 Tahun 1999 tidak memberikan penjelasan secara rinci mengenai otonomi desa... itu menurut pengamatan saya lho! Atau barangkali justru saya kurang memahami secara komprehensif mengenai kandungan UU baru tersebut...Namun paling tidak kesan yang saya peroleh dari UU Nomor 22 tahun 1999 adalah merupakan arus balik mengenai pengaturan desa dengan pemerintahannya”

Dari pernyataan Kepala Desa tersebut menunjukkan bahwa perubahan tataran filosofis akan membawa dampak yang luas pada tataran kebijakan maupun tataran operasional. Jika tidak ada rambu-rambu kebijakan nasional yang dapat dijadikan pedoman untuk mengembangkan otonomi desa, ada kemungkinan akan terjadi perubahan yang tidak direncanakan (*unplanned change*) yang dapat mengarah timbulnya anarki. Terlebih lagi, kondisi dan situasi desa-desa di Kabupaten Rembang sangat bervariasi terlihat dari berbagai aspek. Selain itu, desa-desa di Kabupaten Rembang sekarang ini lebih kehilangan orientasi jatid dirinya, akibat intervensi secara berlebihan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah.

Dengan demikian UU Nomor 22 Tahun 1999 telah memberikan perhatian yang cukup pada desa. Hal ini terlihat dari adanya bab tersendiri mengenai desa, yang terdiri dari 19 pasal (atau kurang lebih 15 persen dari keseluruhan pasal-pasal yang ada dalam UU tersebut). Perhatian tersebut terlihat dari adanya upaya memperkuat posisi tawar-menawar (*bargaining position*) desa terhadap pihak supra desa maupun luar desa. Hal ini dapat dilihat dari isi pasal 100 beserta penjelasannya yang memberikan hak penolakan bagi desa terhadap pelaksanaan tugas pembantuan yang tidak

disertai dengan pembiayaan, saran dan prasarana serta sumber daya manusia. Isi dan jiwa pasal ini sebenarnya merupakan sebuah “konsep-konsep” terhadap konsep pemikiran yang selama ini berlaku dengan menjadikan desa sekedar sapi perahan atau kuda beban bagi kegiatan yang datang dari pihak supradesa. Selanjutnya, berdasarkan hasil diskusi pada *Focus Group Discussion* yang diselenggarakan oleh peneliti dengan mengundang tokoh-tokoh masyarakat yang peneliti anggap mampu untuk memaknai terhadap informasi yang diperoleh, terdapat perbandingan antara isi Otonomi Desa dengan Otonomi Daerah dalam jiwa UU Nomor 22 Tahun 1999.

Dari tabel dibawah ini, indikator yang cukup signifikan terhadap keberhasilan otonomi desa adalah sumber dana untuk menjalankan otonomi. Desa Kalipang dalam memperoleh pendanaan lebih mengandalkan pada pemberian pemerintah di atasnya dan iuran masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut, Dana Alokasi untuk Desa Kalipang dirasakan sangat perlu dalam rangka menunjang pembangunan wilayah di pedesaan dan pelaksanaan pemberdayaan rakyat di tingkat desa. Dana Alokasi Untuk Desa juga menjadi andalan bagi Desa Kalipang dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana yang dituturkan oleh Ketua LPMD;

“Subsidi dari Pemerintah Pusat apapun bentuknya tetap menjadi tumpuan bagi Desa Kalipang dalam menjalankan otonomi desa, namun demikian kita tetap berusaha menggali potensi masyarakat...Sebenarnya kami tidak begitu faham mengenai mekanisme subsidi dana dari pusat bahkan Kepala Desa pun tidak mengetahui besarnya dana pembangunan desa yang menjadi haknya”.

**Tabel IV.12. Perbandingan antara Otonomi Desa Dengan Otonomi Daerah Menurut UU No. 22 tahun 1999**

No	Indikator Perbandingan	Otonomi Desa	Otonomi Daerah
1	Sumber Keuangan	Berasal dari hukum adat diperkuat dengan hukum nasional	Berasal dari Pemerintah pusat yang diatur melalui hukum nasional
2	Batas-batas Kewenangan	Tidak jelas, dapat meluas ataupun menyempit, tergantung pada penggunaan kewenangan kabupaten.	Cukup jelas, selain ada kewenangan wajib, kabupaten dapat menjalankan kewenangan lainnya yang bukan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi sebagai Daerah Otonom (PP 25/2000)
3	Definisi tentang otonomi	Bersifat implisit, tidak dijelaskan secara eksplisit	Dijelaskan secara eksplisit (lihat pasal 1 huruf h UU No. 22/1999)
4	Sumber dana untuk menjalankan otonomi	Bukan berasal dari pajak dan retribusi melainkandari pemberian pemerintah supradesa dan iuran masyarakat	Berasal dari pajak dan retribusi, bantuan pemerintah pusat serta sumber-sumber lainnya yang sah
5	Organisasi yang menjalankan otonomi	Bersifat ambivalen antara organisasi pemerintah dengan organisasi kemasyarakatan	Merupakan organisasi formal dan kompleks
6	Bentuk perwakilan	Bersifat non partisan, dipilih dari tokoh masyarakat	Bersifat partisan, dipilih melalui pemilihan umum
7	Prospek mendatang	Akan semakin surut seiring dengan semakin heterogennya masyarakat dan memudarnya karisma hukum adat	Akan semakin berkembang seiring dengan pengembangan demokrasi pada tingkat global

Sumber: Hasil diskusi dalam Forum FGD (*Focus Group Discussion*).

Berdasarkan penuturan ketua LPMD tersebut menunjukkan tidak adanya transparansi besarnya jumlah pengucuran Dana Alokasi Untuk Desa dari Kabupaten Rembang, sehingga dana yang menjadi hak Desa Kalipang dalam menjalankan pemberdayaan masyarakat selalu tidak pernah diminta. Berkaitan dengan Dana Alokasi Untuk Desa (DAUD), dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 107 tentang Keuangan Desa disebutkan; (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 pendapatan asli 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, (e) Pinjaman Desa.

Dari penjelasan pada pasal tersebut diatas dapat diketahui bahwa desa berhak atas bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten. Demikian halnya dengan apa yang diutarakan oleh Pejabat Kabupaten Rembang sependapat dengan adanya hak Dana Alokasi Umum Untuk Desa;

“Sebenarnya Desa berhak atas bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten, namun mekanisme dana tersebut masih diproses DPRD Kabupaten Rembang sebagai lembaga Legislatif dengan Pemerintah Daerah sebagai lembaga Eksekutif”

Dana Perimbangan sebagaimana diutarakan oleh Kepala Bagian Pemerintahan Desa tersebut diatas tentunya bisa digunakan secara tersendiri sesuai dengan kebutuhan dan prakarsa dari masyarakat. Sehingga pembangunan di tingkat desa akan berjalan lancar dalam mewujudkan Otonomi Desa. Adapun dana Perimbangan sebagaimana yang diutarakan

Kepala Bagian Pemerintahan Desa dalam pasal 6 UU No. 25 Tahun 1999 terdiri atas; (a) Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan dan penerimaan dari sumber daya alam, (b) Dana Alokasi Umum, dan (c) Dana Alokasi Khusus.

Berdasarkan konfirmasi antara pernyataan Kepala Bagian Pemerintahan Desa dengan rumusan dasar hukum dan penjelasan-penjelasan tersebut memang sudah saatnya pihak legislatif mendukung apabila kebijakan-kebijakan tentang Dana Alokasi Untuk Desa (DAUD) dituangkan atau disebutkan secara jelas dan tegas. Namun demikian besarnya DAUD tentu saja harus mencerminkan kebutuhan desa-desa yang tentunya sangat berbeda antara satu dengan lainnya sebagaimana yang diungkapkan oleh Pejabat Desa Kalipang;

“Dengan kondisi minimnya jumlah pamong, ketidakjelasan kedudukan pamong serta sistem penggajian yang belum bisa dibuat dengan baik tentu saja tidak akan mampu menjawab tantangan yang makin berat apabila Otonomi Desa ingin dikembangkan lebih luas lagi...Kalau DAU yang diterima Kabupaten terbesar adalah untuk menggaji PNS, DAU desa untuk apa?...Untuk honorarium BPD?...Belum lagi menetapkan besaran bagian DAU Desa, apa dasar perhitungannya, tingkat kemampuan desa, jumlah penduduk atau unsur lain”

Dari pernyataan Kepala Desa tersebut menyiratkan bahwa sebelum DAU Desa ditetapkan, kira-kira perlu dikaji kembali permasalahan yang menyangkut desa. Misalnya kedudukan pamong, sistem penggajian atau kontraprestasi dan inventarisasi kekayaan desa. Selama ini sulit menyeragamkan kinerja pamong desa yang satu dengan yang lain di Kabupaten Rembang. Hal tersebut penting artinya mengingat desa sebagai basis pembangunan. Dengan langkah-langkah tersebut akan diperoleh

kesamaan. Selanjutnya yang perlu disiapkan adalah kewenangan desa dalam membentuk perangkat pelaksanaan kegiatan-kegiatan sebagai peningkatan peran desa. Sudah cukupkah perangkat saat ini untuk memikul beban tambahan.

Berdasarkan wawancara mendalam dengan *key person* atau sumber informasi diatas bisa disimpulkan bahwa kebijakan otonomi daerah memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap demokratisasi desa di Desa Kalipang. Demokratisasi desa di Desa Kalipang sudah bisa dirasakan dengan filosofi yang terkandung dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, yakni *keanekaragaman dalam kesatuan* yang mampu menumbuhkan partisipasi masyarakat. Disamping itu kebijakan otonomi daerah telah memberikan kesempatan bagi Desa Kalipang untuk memilih aktor-aktor utama dalam menjalankan pembangunan desanya sendiri. Kelemahan yang masih menonjol dari kebijakan otonomi daerah menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah belum dijelaskan secara rinci mengenai wilayah otonomi desa yang menyangkut perolehan dana dari pusat dan kewenangan desa dalam posisi *bargaining* dengan pemerintah supra desa.

Dengan adanya otonomi desa sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di Desa Kalipang, diharapkan juga adanya proses demokratisasi desa dimana terdapat pendistribusian kekuasaan yang tidak hanya berpusat pada tangan Kepala Desa tapi dibagi dengan Badan Perwakilan Desa sebagai badan legislasi desa. Proses demokratisasi ini dimulai dengan adanya pemilihan Kepala Desa yang dilaksanakan secara bebas dan langsung tanpa adanya tekanan dan intimidasi terhadap warga yang mempunyai hak pilih. Sedangkan tentang adanya transaksi jual beli

suara (*money politic*) dari Tim Sukses Calon Kepala Desa memang sudah hampir menjadi tradisi dari waktu ke waktu pada pelaksanaan pilkades. Hal ini seperti diungkapkan oleh seorang warga masyarakat yang dianggap dituakan di desa Kalipang:

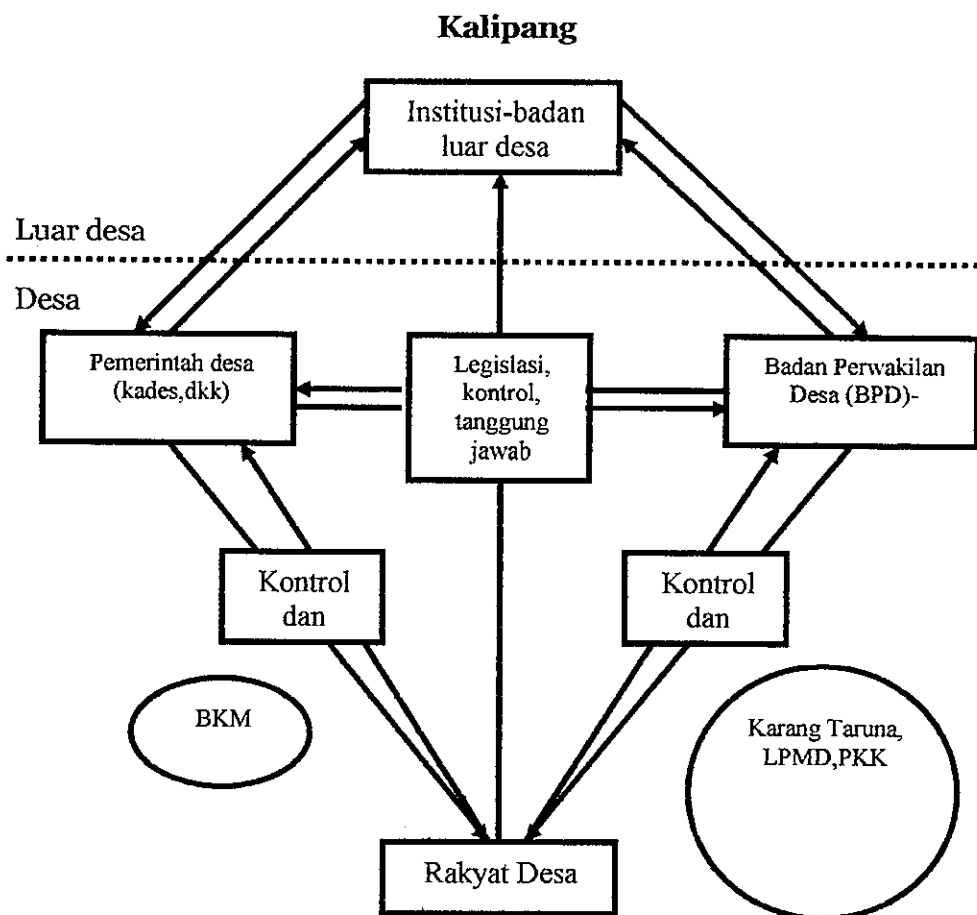
”Pembagian uang pada pemilihan dilakukan oleh calon Kades untuk mengganti kerugian waktu dari warga...kami sih mau-mau saja dikasih uang oleh masing-masing calon... tapi pada dasarnya kami tetap memilih calon yang benar-benar mampu untuk memimpin desa ini...”

Dari pernyataan tokoh masyarakat tersebut dapat diketahui bahwa pembagian uang oleh bakal calon Kades diterima masyarakat sebagai pengganti kerugian dari warga, sedangkan kebebasan memilih tetap ada pada hati nurani mereka sendiri, meskipun tidak menutup kemungkinan bahwa sebagian warga justru memilih pemimpinnya berdasarkan banyaknya imbalan yang diterima.

Disamping mempunyai kebebasan untuk memilih pemimpinnya warga desa juga mempunyai hak untuk ikut mengontrol kebijakan yang dilakukan pemimpinnya. Hal tersebut biasanya terkait dengan pengawasan di dalam pelaksanaan pembangunan desa. Mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh warga desa dimulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi program pembangunan, dimana warga diikutsertakan dalam setiap tahapan pembangunan, yang dimulai dari pengusulan program dari tiap RT , kemudian diusulkan dalam tingkat Musbangdes Desa Kalipang.

Sebagai gambaran secara menyeluruh proses demokratisasi Desa dapat dilihat pada gambar dibawah ini:

Gambar IV.2 . Proses Demokratisasi Desa di Desa



Dari gambar di atas dapat diketahui hubungan antara Pemerintah Desa, Badan perwakilan Desa dengan masyarakat atau sebaliknya dimana terdapat:

- a. Hubungan aspirasi dimana masyarakat Desa Kalipang dapat menyampaikan aspirasi mereka.
- b. Hubungan kontrol, masyarakat desa kalipang dapat melakukan kontrol atas kinerja dari badan-badan yang ada.
- c. Hubungan pertanggungjawaban, dimana badan-badan yang ada dapat memberikan pertanggungjawaban atas apa yang dilakukan; untuk pertanggungjawaban pemerintah ke masyarakat dilakukan

melalui Badan perwakilan Desa (BPD); sedangkan untuk Badan perwakilan Desa ke masyarakat masih belum ditemukan formulanya.

## **2. Kualitas Badan Perwakilan Desa (BPD) Desa Kalipang**

Kualitas Badan Perwakilan Desa adalah kemampuan Badan Perwakilan Desa Kalipang yang terdiri dari atas pemuka-pemuka masyarakat di desa dalam menyalurkan tuntutan-tuntutan masyarakat dalam mengayomi adat istiadat desa yang telah berjalan, termasuk melakukan pelestarian terhadap budaya yang ada, dengan menjabarkan secara rinci aktifitas seni yang sesuai dengan tuntutan dari bawah.

Jumlah anggota BPD Desa Kalipang terdiri dari 11 orang yang berasal 6 (enam) unsur partai politik dengan pembagian 2 (dua) orang dari partai politik yang perolehan suaranya 50% ke atas dan 4 (empat) orang berdasarkan tunjukan dari tokoh masyarakat yang merupakan wakil dari Rukun Warga (RW), 5 (lima) orang lainnya dari unsur golongan profesi dan organisasi sosial kemasyarakatan. Karena beragamnya keanggotaan dari masing-masing unsur tersebut maka BPD menjadi wahana bagi warga desa untuk memajukan desanya, memikirkan masalah-masalah yang ada di desa dan mencari jalan keluar terbaik untuk setiap permasalahan.

Cara pemilihan anggota BPD di Desa Kalipang dilakukan dengan musyawarah dan penunjukan yang mewakili dari masing-masing unsur, yang diwakili dari Partai Politik antara lain dari PDIP, Golkar, PPP, PKB. Unsur yang lain adalah dari kalangan profesi seperti guru, petani, swasta dan unsur organisasi kemasyarakatan yang ada desa.

Sebagaimana yang terdapat di desa lainnya di lingkungan Pemerintah Desa Kalipang terdapat dua lembaga yang terpisah, yaitu Pemerintah Desa yang terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa lainnya yang merupakan lembaga eksekutif dan BPD sebagai Badan Legislatif Desa . Kedua lembaga ini yaitu Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa merupakan unsur dari Pemerintahan Desa, yang menyelenggarakan desa otonom.

Salah satu karakteristik dari demokratisasi dalam Pemerintahan desa adalah terdapatnya Badan Perwakilan Desa yang anggota-anggotanya dipilih secara langsung dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan. Namun dalam kenyataannya proses pembentukan BPD di Desa Kalipang tidak sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan yang diatur dalam Keputusan Bupati Rembang Nomor 129 Tahun 2001 sebagaimana yang dituturkan oleh Anggota LPMD;

“Proses pemilihan BPD di Desa Kalipang tidak sesuai dengan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari Kabupaten atau Peraturan Daerah...Seharusnya anggota BPD scope-nya bukan per RW hanya kebetulan saja di Desa Kalipang ada sebelas anggota BPD...sesuai perda dikaitkan dengan banyaknya jumlah penduduk. Calon anggota BPD dalam prakteknya tidak diadakan pemilihan dengan alasan biaya dan akhirnya dilakukan dengan cara penunjukan,. sehingga kurang demokratis, malah waktu itu terkesan asal tunjuk saja atau asal ada orang yang mau”

Berdasarkan pernyataan ketua LPMD tersebut proses pemilihan anggota BPD di Desa Kalipang terkesan asal jalan. Hambatan pembiayaan menjadi alasan utama dalam menjalankan pemilihan BPD secara langsung. Pemerintah Kabupaten sendiri seperti tidak berdaya menghadapi permasalahan ini, sehingga membiarkan saja ketika desa mengadakan

pemilihan BPD secara tunjukkan. Penunjukan calon anggota BPD dilakukan sesuai dengan komposisi yang telah ditetapkan dalam petunjuk teknis dari Kabupaten. Dari permasalahan ini dapat disimpulkan bahwa upaya Pemerintah Kabupaten Rembang dalam meningkatkan partisipasi warga desa untuk menciptakan demokratisasi tidak berhasil. Dampak langsung dari pelaksanaan yang tidak sesuai dalam petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari Kabupaten tersebut tentu saja menghasilkan calon-calon wakil BPD yang kurang mampu mempresentasikan kelompok-kelompok masyarakat di Desa Kalipang. Kondisi seperti ini sebagaimana yang dituturkan oleh Salah seorang anggota LPMD:

“Anggota BPD kurang mewakili masyarakat Desa Kalipang karena pembentukannya kurang demokratis...alasan nya karena biaya. Mau dilimpahkan kepada Kepala Desa tidak mampu sedangkan kalau kepada calon anggota BPD banyak yang berkeberatan, karena sifatnya sosial. Jalan keluarnya dikembalikan kepada panitia pemilihan BPD tingkat Desa dengan menunjuk nama-nama yang telah dicalonkan dari unsur masing-masing”

Dari pernyataan anggota LPMD tersebut menunjukkan bahwa banyak bakal calon anggota BPD yang menolak dijadikan calon karena dianggap merupakan kerja sosial tanpa kontraprestasi yang jelas.

Susunan anggota BPD yang dihasilkan dalam pembentukannya pada tahun 2001 adalah sebagai berikut :

**Tabel IV.13. Susunan Anggota Badan Perwakilan Desa (BPD) Desa Kalipang Kecamatan Sarang Periode 2001 – 2006**

No	Nama	Pekerjaan	Pendidikan	Jabatan
1	Supartono	Wiraswata	SLTA	Ketua Umum
2	M. Wahab, Spd.	Guru	Sarjana	Ketua I
3	M. Ridwan	Wiraswasta	SLTA	Ketua II
4	Nurhasyim	Pedagang	SLTA	Bid. Pemerth
5	Rofi'i	Pedagang	SLTA	Anggota
6	Mashudi	Pengusaha	SLTA	Bid.Pembang
7	Ngali	Guru	DIPLOMA	Anggota
8	Sodiq	Guru	DIPLOMA	Anggota
9	Sofi	Wiraswasta	SLTP	Bid. Kemasy.
10	Ruslan	Wiraswasta	SLTP	Anggota
11	Roziqin	Wiraswasta	SLTP	Anggota

Sumber: Data Sekunder Profil Desa Kalipang (2004)

Kondisi ini jelas menambah buruknya kualitas BPD karena calon anggota BPD yang bersedia menjabat hanya berbekal pada jiwa pengabdian tanpa diimbangi profesionalisme kerja.

Jika dilihat susunan keanggotaan Badan Perwakilan Desa Kalipang terlihat memang dari segi kualitas pendidikan cukup baik namun dari segi kualitas penyampaian aspirasi bisa dikatakan sangat kurang karena mayoritas anggota BPD hanya terdiri dari beberapa golongan profesi seperti misalnya Pegawai Negeri, Guru, wiraswasta dan tidak ada anggota yang mewakili dari petani ikan. Padahal potensi penggerak perekonomian di Desa Kalipang sebagian besar berasal dari petani ikan. Sehubungan dengan

kinerja BPD dalam menyalurkan aspirasi masyarakat Desa Kalipang ini dituturkan oleh anggota LPMD :

“Melihat kinerjanya...saya pikir untuk aspirasi masyarakat, mereka kurang membawa aspirasi masyarakat...kebanyakan mereka hanya tinggal di desa kemudian mengontrol kinerja Pemerintah Desa saja, sedangkan keluaran atau aspirasi masyarakat kurang bisa menyalurkan...Kemampuan BPD sebagian besar cukup mampu, bahkan dedikasinya tinggi...bahkan sebagian besar tidak dituntut ada di desa kurang bisa menyampaikan aspirasi masyarakat”

Tolok ukur kinerja BPD menurut bendahara LPMD tersebut adalah kemampuan menyalurkan aspirasi masyarakat dan mengayominya. Berdasarkan tolok ukur ini maka BPD Desa Kalipang masih dianggap belum mampu mewakili masyarakat baik dari segi komposisi pengurus maupun kemampuan dalam menyampaikan aspirasi warga desa. Salah satu ciri khas demokratisasi dalam pemerintahan desa adalah terdapatnya Badan Perwakilan Desa yang berfungsi sebagai: (a) Mengayomi dan menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan, (b) merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa bersama-sama dengan Pemerintah Desa, (c) Pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta Keputusan Kepala Desa, (d) menampung aspirasi masyarakat yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dari masyarakat kepada pejabat atau instansi yang berwenang. Sedangkan tugas dan wewenang dari BPD adalah : a). Bersama-sama Pemerintah Desa membentuk Panitia Pelaksana, b). Menetapkan dan mengusulkan pengangkatan, pemberhentian sementara dan pemberhentian Kepala Desa, Perangkat Desa, dan Staf Sekretariat BPD serta mengusulkan Pejabat

Sementara Kepala desa, c). Bersama-sama Kepala Desa merumuskan dan menetapkan APBD desa, d). Bersama-sama Kepala Desa merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa, e). Melaksanakan Pengawasan terhadap yang termasuk fungsi pengawasan dari Badan Perwakilan Desa meliputi pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Kebijakan Pemerintah Desa, f). Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Desa terhadap kebijakan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa.

Berkaitan dengan fungsi dan peran BPD di Desa Kalipang ini terdapat komentar dari anggota LPMD Kalipang yang menuturkan :

“Peran BPD baru diujai, contohnya masalah Pemilihan Ketua RW...itu adalah tugas BPD. Peraturan Desa tentang hal itu sedang digodog/dirancang...melihat kinerja BPD sekarang ada terobosan menuju kepada yang diinginkan tokoh masyarakat...jadi perannya sudah mulai tampak, tinggal meningkatkan dari segi internalnya terutama anggotanya yang tidak demokratis (asal tunjuk) sehingga banyak yang kurang mewakili rakyat...jadi tidak heran jika produk peraturan desanya juga belum ada”

Akibat dari tidak terwakilinya sebagian besar masyarakat dan keanggotaan BPD yang asal tunjuk sebagaimana yang diutarakan oleh responden menyebabkan dari segi internal BPD masih sangat sulit melakukan koordinasi apalagi membentuk tim kerja yang solid sebagai mitra Kepala Desa dalam membuat sebuah Peraturan Desa. Akibat dari kurang solidnya BPD tersebut juga berdampak langsung terhadap lemahnya penyaluran aspirasi masyarakat desa Kalipang kepada pihak eksekutif Pemerintah Desa sebagaimana yang diungkapkan oleh seorang petani ikan :

“Yang jelas aspirasi petani ikan yang sebagian besar menjadi profesi masyarakat desa masih banyak aspirasinya hanya ditampung tapi masih belum ditindaklanjuti, terutama itu

lho! Bagaimana cara harga pakan bisa jadi murah...peran Bagian Pemerintahan Desa kan juga penting..yach! Aspirasi yang ditindaklanjuti masih hanya seputar himbauan moral dan kesadaran partisipasi masyarakat terhadap pembangunan Desa Kalipang...itu sih sering saya dengar di radio dan di televisi...dan saya yakin aspirasi masyarakat golongan lain yang menuntut dukungan Pemerintah Desa lewat BPD tidak berbeda jauh nasibnya dengan kami”

Dari segi konseptual BPD dan Pemerintah Desa Kalipang memang telah berhasil membuat sebuah mekanisme mengenai proses penetapan Peraturan Desa sebagaimana yang disajikan pada gambar berikut ini :

**Gambar IV.3. Mekanisme dan Proses Penetapan Peraturan di Pemerintahan Desa Kalipang**



Sumber : Kantor Desa Kalipang

Berdasarkan pernyataan *key person* sebagai narasumber dan analisisnya bisa disimpulkan bahwa kualitas BPD dari segi latar belakang pendidikan dan kemampuan membuat konsep Peraturan Desa sudah cukup memadai namun dari segi penyampaian aspirasi masyarakat masih lemah

terutama dalam hal penanganan hak masyarakat untuk memperoleh peningkatan kesejahteraan secara ekonomi

BPD dan masyarakat adalah aktor yang melakukan kontrol untuk mewujudkan akuntabilitas Pemerintah Desa. Dalam melakukan kontrol atau pengawasan kebijakan dan keuangan Desa, BPD mempunyai kewenangan dan hak untuk menyatakan pendapat, dengar pendapat, bertanya, menyelidiki lapangan dan memanggil pamong atau perangkat desa. Mestinya ruang ini bisa dimainkan dengan baik oleh anggota BPD Desa Kalipang sehingga akan tercipta akuntabilitas Pemerintah Desa yang luar biasa. Namun, dilihat dari fungsinya dalam pengawasan terhadap akuntabilitas keuangan dan pemerintahan desa, BPD belum melaksanakan fungsinya dengan baik, hal ini dapat diketahui dari pernyataan tokoh masyarakat;

“Pengawasan yang dilakukan oleh BPD belum dilaksanakan secara efektif, paling pengawasan dilaksanakan satu tahun sekali ketika Kepala Desa membuat Laporan Pertanggungjawaban, masalah akuntabilitas keuangan dari pemerintah Desa juga kurang diperhatikan, sehingga jika terjadi penyalahgunaan dana desa oleh Kepala Desa BPD tidak tahu atau mungkin pura-pura tidak tahu”

Sebagai mitra kerja Pemerintah Desa sudah seharusnya BPD berperan mengadakan pengawasan terhadap hal-hal yang menjadi kewenangannya, terutama dalam hal akuntabilitas keuangan desa. Namun BPD Desa Kalipang belum dapat melakukan kontrol terhadap hal itu karena terhalang adanya budaya ewuh pekwuh terhadap Pemerintah Desa utamanya Kepala Desa. Seperti yang diungkapkan oleh pendapat tokoh masyarakat di atas meskipun kadang sebagian anggota BPD tahu ada hal-hal yang disalahgunakan oleh Kepala Desa mereka terkesan hanya membiarkan.

Seorang anggota BPD mengatakan bahwa selama penyalahgunaan tersebut masih dalam batas yang ditolerir mereka tak akan mempermasalahkannya, hal ini dilakukan untuk menjaga hubungan yang tetap harmonis dengan Kepala Desa .

Selama ini akuntabilitas keuangan dan kebijakan desa memang belum tersentuh dalam suatu pengawasan yang menyeluruh dari para anggota BPD.

### **3. Kualitas Kepemimpinan Kepala Desa Kalipang**

Kualitas Kepemimpinan Kepala Desa Kalipang adalah merupakan kemampuan kepemimpinan Kepala Desa dalam menggerakkan semua sumber daya manusia, sumber daya alam, sarana, dana dan waktu secara adil serta terpadu dalam proses pemerintahan desa. Salah satu indikator kualitas kepemimpinan Kepala Desa bisa dilihat dari kemampuan menjalin komunikasi dengan warganya. Kepala Desa Kalipang selalu melakukan kunjungan ke kampung-kampung secara bergiliran baik melalui acara keagamaan seperti Jum'atan keliling, menghadiri acara-acara kesenian ataupun lainnya, sehingga keluhan langsung dari masyarakat desa bisa langsung terakomodir dengan baik, seperti pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang secara langsung Kepala Desa Kalipang memberikan formulir kepada warganya yang belum mempunyai KTP.

Masyarakat sudah mengetahui bahwa Kepala Desa bukanlah seorang menejerial yang mengetahui persis kondisi di lapangan secara pasti seratus persen, dan guna mengakomodir kebutuhan masyarakatnya secara pasti maka dilakukan oleh seorang Sekretaris Desa. Kemampuan Kepala

Desa dalam mengelola pemerintahan desa bisa dilihat dari upayanya dalam mengembangkan potensi Desa Kalipang untuk kesejahteraan masyarakatnya. Banyak sekali ide Kepala Desa Kalipang untuk melakukan penggalian potensi desa misalnya, iuran-iuran pedagang kaki lima, retribusi terhadap para pedagang kecil, pembenahan tanah carik ( bengkok ) dan lainnya.

Kepala Desa Kalipang sudah memiliki sifat keterbukaan dan demokratis, hal ini bisa dilihat dalam penyelesaian tanah carik yang secara terus menerus memberikan berbagai upaya pemecahan terbaik buat warganya. Sebagai Kepala Desa, ia harus mampu menjadi tokoh teladan dengan berprinsip pada satu kesatuan kerjasama dengan BPD, yaitu bahwa kesalahan Kepala Desa Kalipang adalah kesalahan BPD Desa Kalipang juga dan sebaliknya bahwa kesalahan BPD Desa Kalipang merupakan kesalahan Kepala Desa Kalipang juga.

Dalam desa tidak hanya kelembagaan pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa saja yang ada tetapi ada dua lembaga lagi yaitu kelembagaan ekonomi dan kelembagaan sosial. Kelembagaan ekonomi di Desa Kalipang diwakili oleh adanya BKM, sedangkan untuk kelembagaan sosial terdiri dari Karang Taruna, forum RT dan RW, arisan dan lain-lain. Dalam berhubungan keempat lembaga tersebut mestinya berinteraksi secara dinamis ( bisa meregang dan maupun merapat) sesuai dengan kekuatan dan posisi tawar yang dimiliki masing-masing lembaga . Pada masa orde baru, Pemerintah Desa lebih dominan dibandingkan dengan ketiga lembaga lainnya. Tetapi sekarang, di Desa Kalipang telah diusahakan terciptanya hubungan yang ideal antar lembaga yang ada. Dengan adanya hubungan

yang saling menguatkan tersebut diharapkan akan terjalin hubungan yang harmonis menuju Tata Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*).

Pemerintah Desa ini merupakan Badan Eksekutif dan Badan Perwakilan Desa sebagai Badan Legislatif Desa.. Kedua badan ini, yaitu Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa merupakan Pemerintahan Desa yang menyelenggarakan pemerintahan desa otonom. Oleh karenanya, keberhasilan pelaksanaan otonomi Desa Kalipang dalam membimbing warga desanya sangat dipengaruhi oleh kualitas Kepala Desa dalam menjalankan roda pembangunan. Penilaian kualitas terhadap prospek Kepala Desa Kalipang yang baru terpilih diungkapkan oleh anggota BPD :

“Kalau dilihat latar belakang pendidikan Kepala Desa kita memang masih kurang, namun kalau untuk permasalahan ide pembangunan desa dan perencanaan program tetap dibutuhkan pendamping yang memahami bidangnya...dari karakteristik keunggulan kepribadiannya...beliau ini sering melakukan kunjungan ‘turba’ ke masyarakat...yach ! Katakanlah dari segi kharismatik cukup okelah!”

Dari pernyataan anggota BPD tersebut menyiratkan bahwa kualitas kepemimpinan Kepala Desa Kalipang dari segi kemampuan manajerial masih kurang dan membutuhkan pendamping untuk memberikan masukan dan membuat perencanaan pembangunan desa. Namun kelemahan dari Kepala Desa Kalipang ini menurut salah seorang anggota BPD bisa ditutupi dengan jiwa demokratis yang dimiliki sebagaimana yang diungkapkan dalam pernyataannya :

“Ach ! Kelemahan masalah manajerial tersebut dalam waktu perjalanan kepemimpinannya selama ini dan setiap kali pembahasan program dengan BPD memang tidak terlihat kelemahan yang muncul, karena beliau memiliki jiwa keterbukaan dan dengan senang hati menerima kritik dari kami...barangkali orang awam tidak akan mengetahui kondisi Kepala Desa kami...Namun kami tahu persis tokoh dibelakang

beliau yang memiliki kemampuan luar biasa dalam menyusun program...yang penting bagi kami Kepala Desa Kalipang adalah seorang yang kharismatik dan pemersatu warga”

Berdasarkan pernyataan anggota BPD tersebut bisa dikatakan bahwa Kepala Desa Kalipang adalah seorang yang kharismatik dan memiliki sifat keterbukaan namun lemah dibidang kemampuan menejerial. Dengan demikian secara yuridis kedudukan Kepala Desa tidak menyalahi ketentuan perundang-undangan yang menyatakan bahwa Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat. Dari calon Kepala Desa yang terpilih dengan suara terbanyak ditetapkan sebagai Kepala Desa oleh Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh Bupati.

Masa jabatan Kepala Desa adalah 10 tahun dan hanya bisa menjabat dalam satu kali masa jabatan, seperti yang tercantum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 6 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Kepala Desa. Sebagai badan eksekutif desa, Kepala Desa mempunyai tugas dan kewajiban :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa
- b. Membina kehidupan masyarakat desa
- c. Membina perekonomian desa
- d. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa
- e. Mendamaikan perselisihan masyarakat di desa, dan
- f. Mewakili desanya di dalam dan diluar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.

Jika dilihat dari tugas Kepala Desa Kalipang tersebut secara garis besar bisa dikatakan mampu mengemban tugas yang dibebarkannya,

sebagaimana yang diungkapkan oleh salah seorang tokoh agama di Desa

Kalipang :

“InsyaAllah ! Kepala desa kita adalah seorang putra daerah yang terpilih disamping beliau seorang yang alim...beliau juga mampu memelihara kehidupan desa, ketentraman dan ketertiban masyarakat desa, mendamaikan perselisihan yang terjadi di tengah masyarakat serta bisa menjadi wakil di dalam dan di luar desa...walaupun dalam hal memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa dan membina perekonomian masih membutuhkan bantuan dan bahkan menyandarkan pada stafnya...namun secara garis besar persyaratan menjadi Kepala Desa Kalipang sudah ada pada dirinya”

Pernyataan salah satu tokoh agama tersebut menunjukkan bahwa kualitas Kepala Desa Kalipang sudah cukup memenuhi syarat hanya dalam hal kemampuan memimpin penyelenggaraan pemerintah desa dan pembinaan perekonomian desa dibutuhkan seorang konsultan ahli yang memahami secara detil mengenai karakteristik potensi desa Kalipang dan karakteristik masyarakatnya.

Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa dan berkewajiban untuk menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati. Dalam hal pelaporan dan pertanggungjawaban Kepala Desa mekanismenya sudah mulai terlihat kearah penyempurnaan sebagaimana diungkapkan oleh salah seorang anggota BPD :

“Dalam acara pandangan umum Kepala Desa Kalipang terhadap penyusunan rencana program dan acara pelantikannya...BPD sudah menyusun agenda rapat dan pertemuan serta laporan hasil pembangunan desa yang wajib dilakukan oleh Kepala Desa...dan nampaknya proses dan mekanisme rencana tersebut sudah secara bertahap dilakukan...inipun adalah berkat kerjasama yang baik antara BPD dengan Kepala Desa Kalipang”

Penyusunan rapat dan agenda tahunan yang disusun oleh BPD nampaknya juga sudah difahami sepenuhnya oleh Pejabat Desa Kalipang sebagaimana yang dituturkan dalam wawancara dengan penulis :

“Sebagai Kepala Desa tentunya saya tidak mau...dong dituduh sebagai pemimpin otoriter sehingga untuk menjaga wibawa saya kepada bawahan...saya berusaha memahami sepenuhnya wewenang BPD di era otonomi daerah...bukan berarti saya kalah dan berada dibawah kekuasaan BPD lho !...namun mekanisme di era reformasi inilah yang membuat saya sadar bahwa ternyata seorang pemimpin harus tetap ada yang mengontrol dalam sebuah institusi yang mewakili rakyat”

Dengan demikian berdasarkan pernyataan tersebut diatas prospek kepemimpinan Kepala Desa Kalipang ke depan memang sangat menjanjikan dengan pernyataan dan hasil-hasil sementara kearah langkah penyempurnaan pemerintahan desa di Kalipang.

Selanjutnya mengenai rekrutmen Kepala Desa menurut Undang-Undang mulai dari pencalonan, pemilihan dan penetapan sebagai Kepala Desa mencerminkan corak demokrasi, yang sepenuhnya merupakan kewenangan Badan Perwakilan Desa, hanya pengesahannya dilakukan oleh Bupati, dan pengesahan Bupati terikat kepada hasil pemilihan yang diperolehnya. Sedangkan mengenai pemberhentian tidak sepenuhnya berada pada Badan Perwakilan Desa, dimana pemberhentian Kepala Desa dilakukan oleh Bupati atas usul Badan Perwakilan Desa. Ini dimaksudkan untuk menjaga kestabilan pemerintahan desa dan tidak setiap saat Kepala Desa bisa dijatuhkan karena keputusan Badan Perwakilan Desa.

Adapun alasan-alasan pemberhentian Kepala Desa sebagai berikut :

- a. Meninggal dunia
- b. Mengajukan berhenti atas permintaan sendiri

- c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Desa dan/atau melanggar sumpah/janji Kepala Desa
- d. Berakhir masa jabatan karena telah dilantik Kepala Desa yang baru
- e. Melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Persepsi terhadap peraturan mengenai pemberhentian Kepala Desa yang menyimpang dari tugas dan kewajibannya menurut anggota BPD di Desa Kalipang dianggap cukup sportif namun pihak Pemerintah Daerah nampaknya belum mempercayai kemampuan BPD sepenuhnya sebagaimana yang diungkapkan dalam pernyataannya :

“Secara garis besar peraturan mengenai rekrutmen dan kewenangan pemberhentian seorang Kepala Desa yang dibuat oleh pemerintah cukup sportif...namun kayaknya Pemda masih belum percaya dengan kemampuan kami dengan alasan untuk kestabilan pemerintah desa...BPD dalam hal pemberhentian hanya bertindak sebagai pengusul...wach ! peraturan inipun bisa menjadikan konflik jika aspirasi masyarakat yang disalurkan lewat BPD berbenturan dengan kepentingan Bupati”

Dari pernyataan anggota BPD tersebut menunjukkan bahwa persepsi BPD terhadap kepercayaan pemerintah pada Lembaga Perwakilan Desa tersebut masih kurang. BPD masih dianggap sebagai lembaga yang bisa menciptakan ketidakstabilan kepemimpinan pemerintah desa. Dengan demikian penciptaan kondisi demokratisasi desa pada umumnya masih mengandung titik kelemahannya pada otonomi dalam hal pemberhentian Kepala Desa yang tetap menjadi wewenang Bupati berdasarkan usulan BPD.

#### 4. Partisipasi Masyarakat Desa Kalipang

Partisipasi masyarakat merupakan peran serta dan dukungan masyarakat terhadap demokratisasi pemerintahan desa di Desa Kalipang, dimana partisipasi masyarakat bukan hanya sekedar keterlibatan masyarakat Desa Kalipang dalam pemilihan Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa tetapi juga partisipasi dalam kehidupan sehari-hari yang berkenaan dengan keterlibatan masyarakat dalam menentukan arah, strategi dan kebijaksanaan pembangunan pemerintah desa.

Bentuk peran serta tersebut secara substantif mencakup tiga hal yaitu:

*Pertama*, *Voice* (suara) dimana warga Desa Kalipang mempunyai hak dan ruang untuk menyampaikan suaranya dalam proses pemerintahan. *Kedua*, akses yakni setiap warga Desa Kalipang mempunyai kesempatan untuk mengakses dan mempengaruhi pembuatan kebijakan termasuk dalam akses untuk mendapatkan pelayanan yang maksimal dari pemerintahan Desa Kalipang. *Ketiga*, Kontrol yakni setiap warga masyarakat atau elemen-elemen masyarakat mempunyai kesempatan untuk mengontrol kebijakan dan keuangan desa. Dari ketiga hal tersebut secara umum dapat dikatakan bahwa warga Desa Kalipang belum sepenuhnya terlibat, namun demikian sebagian sudah bisa dilaksanakan oleh warga bentuk-bentuk partisipasi dalam pemerintahan Desa.

Upaya melibatkan masyarakat Desa Kalipang dalam Pemerintahan Desa adalah dalam pembentukan peraturan desa, dilakukan masukan dari masyarakat Desa Kalipang, kemudian sebelum ditetapkan dilakukan dulu sosialisasi kepada masyarakat Desa Kalipang dan dibahas satu-persatu

pasalnya. Setelah selesai sosialisasi kepada masyarakat dan disetujui oleh BPD, maka peraturan desa yang dimaksud baru diundangkan oleh Kepala Desa.

Pada masa sosialisasi, masyarakat Desa Kalipang bisa melakukan perubahan apabila ada sesuatu yang merugikan pada kepentingan warga, sehingga BPD dapat merubahnya secara lebih cepat sebelum menjadi peraturan yang baku. Hal ini berdampak kepada peningkatan artikulasi atau kemampuan untuk merumuskan tujuan dan terutama cara-cara dalam merencanakan tujuan itu dengan sebaik-baiknya, melakukan kegiatan-kegiatan nyata yang konsisten dengan arah, strategi dan rencana yang telah ditentukan dalam proses politik, merumuskan dan melaksanakan program-program partisipasi dalam pembangunan yang berencana.

Program ini pada suatu tingkat tertentu memberikan kesempatan secara langsung kepada masyarakat untuk berperan serta dalam rencana yang menyangkut kesejahteraan mereka dan dapat melaksanakan sendiri serta memetik hasil program pembangunan tersebut.

Dalam sisi proses keterlibatan masyarakat di Desa Kalipang tidak hanya sekedar menerima sosialisasi dari kebijakan desa saja melainkan ikut menentukan kebijakan desa sejak awal. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa dapat dilihat dari keterlibatan masyarakat dalam merumuskan kebijakan pembangunan. Sebagai contoh adalah telah dilibatkannya warga masyarakat dalam perencanaan pembangunan dan penyusunan APB Desa melalui forum RT, yang dilanjutkan dengan pelaksanaan Musbangdes maupun Rembug Desa.

Meskipun sebagian besar organisasi di desa bersifat korporatis atau seragam tetapi organisasi di tingkat Desa Kalipang sebenarnya dapat dimaksimalkan peranannya dalam perencanaan sampai dengan evaluasi kegiatan pembangunan. RT, RW, PKK, dan Karang Taruna merupakan basis dari partisipasi masyarakat Desa Kalipang dalam kiprahnya untuk ikut serta memajukan desa.

Setelah pemerintahan Desa Kalipang berjalan dengan lancar disertai peraturan yang aspiratif diatas, maka dilakukan aktifitas rutin berupa melakukan pengawasan terhadap jalannya pengelolaan pemerintahan desa, dan melakukan konsultasi kepada pemerintahan Desa Kalipang terhadap munculnya permasalahan ditengah masyarakat.

Ketertiban yang dilakukan oleh masyarakat Desa Kalipang dalam berorganisasi merupakan modal dasar pengembangan dan peningkatan potensi serta kualitas pribadi dalam proses demokratisasi. Hal ini akan membangkitkan semangat untuk turut serta dalam membangun sarana dan prasarana desa sebagai masyarakat dan sebagai pengelola, dan turut serta dalam mengembangkan potensi desa guna menjadikan desanya sebagai desa yang maju.

Salah satu faktor yang menyebabkan masyarakat desa tidak dapat menikmati hasil pembangunan adalah karena srategi pembangunan yang ditempuh pemerintah Orde Baru dengan Repelita yang bersifat sentralistis dan upaya pembangunan politik yang dilakukan untuk mendukung pembangunan ekonomi telah menghasilkan *depowerment* masyarakat desa. Akibatnya partisipasi masyarakat desa menjadi sangat rendah.

Lemahnya partisipasi masyarakat pada waktu itu yang meliputi *voice*, kontrol dan akses merupakan sisi lain lemahnya praktek demokrasi ditingkat desa. Di jaman Orde Baru, dua institusi yang seharusnya menjadi basis partisipasi yaitu LMD dan LKMD ternyata tidak memainkan peran penting mewadahi partisipasi masyarakat, karena keduanya adalah merupakan institusi koorporatis untuk pengendalian masyarakat dan wadah dari oligarki elit desa. Namun lambat laun pada era reformasi pandangan itu telah berubah. Partisipasi masyarakat di Desa Kalipang dicoba untuk dibingkai kembali pada wadah-wadah organisasi sosial dan organisasi kemasyarakatan yang ada.

Dalam melaksanakan pembangunan di desa, Pemerintah Kabupaten Rembang selama ini dinilai oleh seorang anggota BPD yang juga berprofesi sebagai seorang Guru, banyak menggunakan cara pembangunan atau pengembangan lembaga sebagaimana yang dituturkannya :

“Menurut saya...banyaknya organisasi yang terbentuk selama ini seperti KUD, PUSKESMAS, INMAS, BIMAS, KONTAK TANI, POSYANDU, KPD, KARAKTERDES, KADARKUM, KELOMPENCAPIR, DASA WISMA, PKK, LPMD...masih belum mampu menumbuhkan partisipasi masyarakat desa Kalipang apalagi yang disebut dengan empowerment atau pemberdayaan desa...masih sangat jauh....”

Berdasarkan pernyataan anggota BPD tersebut diatas bisa disimpulkan bahwa pelembagaan organisasi tersebut hanyalah sebagai sarana untuk menyalurkan dan mengendalikan pembangunan di Desa Kalipang agar tetap loyal kepada Pemerintah. Pernyataan anggota BPD tersebut juga didukung oleh Pejabat Pemerintah Kabupaten Rembang yang menilai bahwa sebagian besar pelembagaan organisasi tersebut justru bisa

mengakibatkan penurunan kualitas partisipasi masyarakat Desa Kalipang sebagaimana yang dituturkannya :

“Beberapa lembaga baru memang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa...akan tetapi justru banyak dari lembaga tersebut yang menjadi beban masyarakat desa...menurut saya, puncak dari upaya pengendalian desa justru terjadi melalui UU No. 5 Tahun 1979 yang menyeragamkan seluruh desa di Kabupaten Rembang ini...akibatnya tidak heran pembangunan atau pengembangan lembaga dan organisasi yang dilakukan oleh pemerintah tersebut...desa telah mengalami penurunan kualitas pemberdayaan pranata sosial dan organisasi sosialnya yang selama ini merupakan tiang utama kehidupan masyarakat desa di Kabupaten Rembang”

Berdasarkan pernyataan Pejabat Pemerintah Kabupaten Rembang tersebut, bisa digarisbawahi bahwa proses pemudaran pranata desa melalui berbagai intervensi birokrasi telah menghancurkan tatanan masyarakat desa yang merupakan modal sosial atau *social capital* masyarakat desa yang pada gilirannya menghasilkan masyarakat desa yang kehilangan prakarsanya.

Secara lebih jauh, berdasarkan pernyataan dua *key person* tersebut bisa disimpulkan bahwa proses birokrasi desa melalui UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dan Keputusan Presiden No. 28 Tahun 1980 tentang Penyempurnaan dan Peningkatan Fungsi Lembaga Sosial Desa menjadi Lembaga Pembangunan Masyarakat Desa (LPMD) telah menjadikan desa bagian dari birokrasi. Meskipun dinyatakan bahwa desa berhak menyelenggarakan rumah tangganya, dalam kenyataan desa lebih banyak melayani urusan pemerintah atasan dibanding dengan mengurus warganya. Lebih dari itu masyarakat tidak dapat lagi melakukan kontrol terhadap pemerintah desa, karena meskipun Kepala Desa dipilih oleh rakyat, akan tetapi tidak bertanggungjawab kepada rakyat. Kepala Desa

bertanggungjawab kepada Camat dan Bupati sebagai pemerintah atasan. Jika kondisi tersebut terjadi maka masyarakat desa tidak memiliki peluang untuk berpartisipasi dalam pembangunan desanya.

Dalam mengantisipasi rendahnya partisipasi masyarakat desa akibat dari sistem pembangunan Orde Baru, pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Rembang di era Reformasi Otonomi Desa mencanangkan kebijakan *Lima Pilar Pemberdayaan* sebagaimana yang diutarakan oleh Pejabat Desa Kalipang yang menyatakan :

“Sebenarnya kebijakan *Lima pilar Pemberdayaan* tersebut adalah merupakan upaya Pemerintah Daerah dalam menggerakkan partisipasi masyarakat untuk menunjang fungsi rasa kegotongroyongan, saling membantu, silih asih...silih asah dan silih asuh untuk mewujudkan masyarakat yang *gemah ripah loh jinawi* dan rajin melalui Gerakan Jum'at bersih, Kemitraan Usaha Ekonomi dan GDN...selama ini gaung dari kebijakan tersebut masih merupakan semboyan diatas kertas”

Pernyataan Pejabat Desa tersebut menyiratkan bahwa Pemerintah Daerah dalam upayanya menggerakkan partisipasi masyarakat desa baru sampai pada tataran konsep yang belum bisa direalisasikan menjadi sebuah kebijakan yang berorientasi kepada masyarakat. Pada era reformasi sekarang ini kondisi partisipasi masyarakat Desa Kalipang dengan adanya BPD mulai berani menyuarakan aspirasinya melihat penyimpangan-penyimpangan yang terjadi sebagaimana yang diungkapkan oleh anggota BPD Desa Kalipang :

“Kami berusaha untuk selalu ikut mengawasi jalannya pemerintahan desa namun yach...hasilnya hanya sampai pada omongan belaka...lho bagaimana tidak, penyimpangan yang mencolok pada era Mantan Kepala Desa yang lama mengenai penyimpangan dana UED-SP sebesar 25 juta rupiah yang lampau...dari kasus tersebut saya berusaha mencoba untuk pada era sekarang ini jangan sampai terulang lagi...padahal pada waktu itu BPD sudah terbentuk namun mekanisme kontrol sosial tidak berjalan dengan

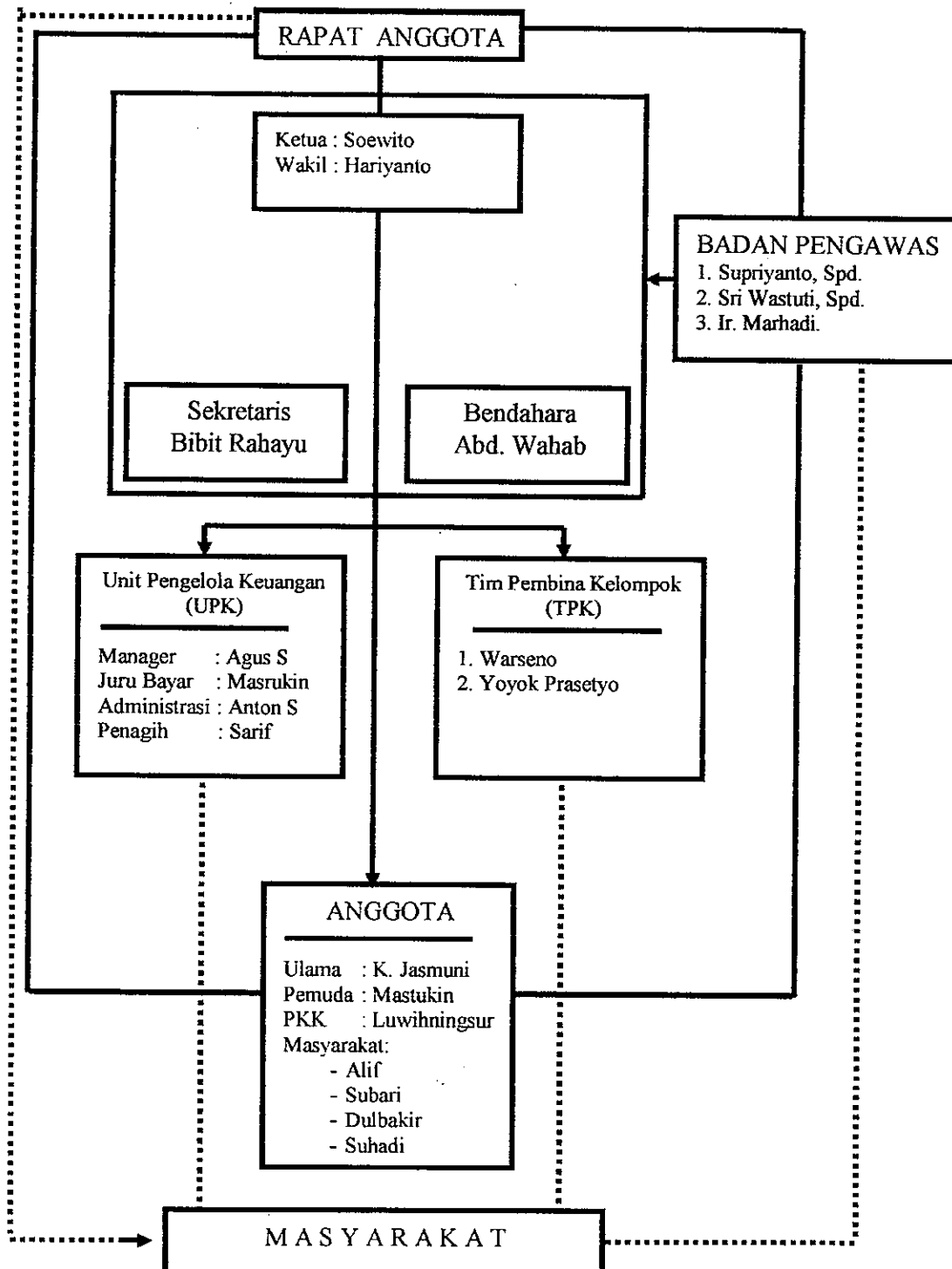
alasan karena hendak membawa watak karakter sendiri Kepala Desa sehingga tidak dibawa ke Forum Kelembagaan...akhirnya pribadi...yach pribadi...Kepala Desa berbuat seperti itu apa boleh buat...padahal saya sudah menganjurkan untuk dibawa ke Forum sehingga penyimpangannya bisa diselesaikan padahal saya punya datanya...yang pada kenyataannya uang tersebut digunakan untuk kepentingan pribadi”

Pernyataan anggota BPD tersebut bisa disimpulkan bahwa partisipasi aktif masyarakat masih mengalami hambatan pada tahapan implementasi evaluasi kontrol keuangan pembangunan desa. Kondisi tersebut sudah mulai diantisipasi oleh BPD melalui masukan dari masyarakat Desa Kalipang dengan memperbaiki mekanisme kontrol sebagaimana yang diungkapkan oleh anggota BPD :

“Kalau sekarang mekanisme kontrol sudah mulai tampak...karena menyangkut pemerintahan/Kepala Desa yang baru terpilih. Jadi langkah-langkah awal hal-hal yang mungkin nantinya ada peluang untuk penyimpangan dan sebagainya itu sudah diantisipasi untuk masa depan, kami sudah banyak memberikan informasi kepada masyarakat demikian juga sebaliknya masyarakat sudah mulai berpartisipasi aktif...BPD yang kemarin tidak efektif...tidak boleh terjadi pada BPD sekarang ini...seringkali banyak masyarakat berkonsultasi kepada BPD mengenai kemungkinan-kemungkinan dana yang memiliki potensi untuk diselewengkan”

Pernyataan anggota BPD tersebut menunjukkan bahwa komitmen untuk mewujudkan pemerintahan desa sebagai pelayan masyarakat sudah mulai dijalankan. Selanjutnya, penulis melakukan triangulasi data dengan melakukan *cross check and balancing* dengan melihat dokumentasi salah satu rapat penyusunan organisasi BKM “Setya Bhakti” yang sudah menyertakan partisipasi masyarakat dan adanya badan pengawas sebagaimana yang disajikan dalam Gambar IV.4. dibawah ini.

**Gambar IV.4. Struktur Organisasi BKM Setya Bhakti Desa Kalipang**



Sumber : Kantor Desa Kalipang

Dari gambar IV.4. menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat sudah mulai dilibatkan dalam pengawasan aktivitas BKM "Setya Bhakti" sebagai salah satu lembaga keuangan yang menggerakkan perekonomian Desa Kalipang. Disamping itu secara formal juga dibentuk Badan Pengawas yang bertugas mengawasi secara formal organisasi yang berhak mengajukan rapat anggota jika Ketua BKM "Setya Bhakti" melakukan penyimpangan-penyimpangan.

Berkenaan dengan partisipasi masyarakat Desa Kalipang tersebut, salah seorang pengusaha tambak ikan terkenal menyatakan :

"Dalam kegiatan BKM "Setya Bhakti", kami masyarakat bisa memberikan peran dan partisipasinya secara aktif karena memang permodalan diperoleh dari warga desa...Namun demikian kami tidak berdaya jika menghadapi pengusaha swasta, seperti misalnya, penjual pakan ikan yang dengan seandainya menaikkan harga pakan padahal biaya produksi menurut hitungan tidak mengalami kenaikan...Nah...yang kayak begini ini terjadi karena monopoli swasta"

Pernyataan pengusaha tersebut merupakan keluhan yang mewakili dari mayoritas warga yang mengandalkan hidupnya dari usaha perikanan. Mengingat petani ikan merupakan primadona di Desa Kalipang ternyata dalam hal demokrasi ekonomi masih mengalami ketidakberdayaan. Hal ini terjadi karena adanya monopoli harga pakan dari pengusaha swasta sehingga biaya yang dikeluarkan oleh petani ikan menjadi cukup tinggi. Harapan petani ikan terhadap pemerintah dalam mengatasi permasalahan pakan ikan tersirat sebagaimana yang diutarakan oleh salah seorang petani tambak ikan yang terbesar di Desa Kalipang :

"Mahalnya harga pakan ikan membuat kami tidak berdaya...kami berharap pemerintah daerah, terutama desa ikut campur tangan supaya harga pakan ikan yang dimonopoli oleh swasta tersebut bisa diupayakan

pemecahannya melalui peraturan agar kesejahteraannya juga dirasakan masyarakat, tidak hanya dirasakan oleh kelompok pengusaha. Karena memang pihak swasta memiliki kemampuan yang kuat dalam mempermainkan harga pakan ikan”

Berdasarkan pernyataan petani tambak ikan tersebut, ternyata pemerintah daerah khususnya pemerintah desa diharapkan mampu mengintervensi aktifitas monopoli yang dilakukan oleh swasta melalui peraturan yang berpihak kepada masyarakat. Harapan untuk membuat kebijakan yang berpihak kepada masyarakat juga sudah menjadi pemikiran Pejabat Desa yang baru terpilih yang mengungkapkan :

“Memang kebijakan Pemerintah Daerah selama masa Orde Baru di Desa Kalipang terlihat sangat berbau KKN...hal ini memang terbukti dengan adanya salah satu kebijakan yang menguntungkan satu perusahaan penjual pakan ikan yang seakan-akan memperoleh hak monopoli kegiatan bisnisnya di Desa Kalipang...Jelas kondisi ini sangat tidak sehat karena tidak ada kompetisi...yah...akhirnya pihak petani ikan dan masyarakat yang dirugikan. Namun demikian kami juga berharap kepada petani ikan untuk turut serta memberikan partisipasinya dalam membantu keuangan pemerintah desa yang selama ini kontribusinya memang tidak ada sama sekali”

Pernyataan Pejabat Desa tersebut disambut dengan gembira oleh seorang petani ikan di Desa Kalipang yang menyatakan :

“Wah...jika bapak Kepala Desa sudah berniat untuk ikut serta mengatasi permasalahan harga pakan ikan tentu saja itu harapan kami dan sebagai imbal baliknya kami pun siap untuk memberikan sebagian keuntungan kami untuk membantu desa...daripada keuntungannya dimakan oleh pengusaha pakan ikan...yang penting kami tidak banyak dirugikan dengan peraturan ....yang sewajarnya”

Dari pernyataan beberapa *key person* diatas bisa disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dibidang pengambilan keputusan dan mekanisme politik sudah berjalan dengan baik namun dalam hal demokratisasi ekonomi

masyarakat desa di Desa Kalipang masih tidak berdaya menghadapi kegiatan monopoli pengusaha pakan ikan. Dengan demikian untuk memecahkan permasalahan tersebut mutlak adanya peran serta Pemerintah Daerah, khususnya pemerintah Desa Kalipang melakukan intervensi dengan menolak monopoli pengusaha pakan ikan dan membuka lebar-lebar pengusaha pakan ikan lainnya untuk melakukan kegiatan bisnisnya di Desa Kalipang, agar muncul kompetisi yang sehat melalui peraturan yang dibuat, sehingga dalam hal inilah otonomi daerah dapat memuaskan masyarakatnya.

### **C. FENOMENA-FENOMENA PENDUKUNG DAN PENGHAMBAT DEMOKRATISASI DI DESA KALIPANG**

Otonomi desa Kalipang diharapkan oleh masyarakat desa sebagai bagian dari proses besar demokratisasi. Suatu otonomi bukan final, melainkan langkah awal menuju proses demokratisasi desa. Dengan demikian isi dan realisasi dari otonomi menjadi sangat penting, apakah dalam praktek otonomi merupakan selimut baru dari 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 kebijakan dalam menguatkan fondasi demokrasi, yakni kedaulatan rakyat yang nyata. Apakah otonomi daerah memang memfasilitasi proses demokratisasi di Desa Kalipang, baik dalam konteks hubungan horizontal maupun vertikal

### **1. Fenomena-fenomena yang Menghambat Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa di Desa Kalipang.**

Berdasarkan analisis terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi proses demokratisasi di Desa Kalipang tersebut di atas bisa di klasifikasikan pada fenomena yang masih menjadi penghambat proses demokratisasi adalah :

- a. Lemahnya kebijakan Otonomi Daerah menurut Undang-undang Nomor. 22 Tahun 1999 yang belum menjelaskan secara rinci mengenai wilayah Otonomi Desa yang menyangkut perolehan dana dari pusat dan kewenangan desa dalam posisi *bargaining* dengan pemerintah supra desa.
- b. Partisipasi masyarakat desa yang meliputi voice, akses dan kontrol di Desa Kalipang masih bersifat partisipasi semu. Dalam hal pemberian suara terhadap pemimpin yang mereka pilih mengandung partisipasi semu karena suara mereka direkayasa melalui permainan *money politic* dari calon kepala desa. Disamping itu dalam hal akses dan kontrol terhadap pemerintahan desa serta pembangunan masih belum dapat maksimal. Partisipasi warga desa dalam hal memberikan kontribusinya terhadap sebagian penghasilannya kepada desa masih rendah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengandung arti 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. Nampaknya kebijakan otonomi daerah secara aktual belum bisa dirasakan di Desa Kalipang sebagai yang diungkapkan oleh anggota LPMD :

“Otonomi Daerah di Pemerintahan Desa memang secara praktis belum bisa dirasakan manfaatnya dalam meningkatkan kesejahteraan warga Desa Kalipang ...masih samar-samarlah ... namun dalam pemilihan Kepala Desa sudah sedikit dirasakan dampaknya dalam mekanisme dan prosesnya”

Pernyataan anggota LPMD tersebut sesuai dengan hasil penelitian yang menunjukkan bahwa demokratisasi Desa Kalipang sudah bisa dirasakan dengan filosofi yang terkandung dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, yakni *keanekaragaman dalam kesatuan* yang mampu menumbuhkan partisipasi masyarakat. Disamping itu kebijakan otonomi daerah memberikan kesempatan bagi Desa Kalipang untuk memilih aktor-aktor utama dalam menjalankan pembangunan desanya sendiri. Kelemahan yang masih menonjol dari kebijakan otonomi daerah menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah belum dijelaskan secara rinci mengenai wilayah otonomi desa yang menyangkut perolehan dana dari pusat dan kewenangan desa dalam posisi *bargaining* dengan pemerintah supra desa.

Berkenaan dengan Desa Kalipang yang kebanyakan merupakan pengusaha ternak ikan yang sukses ternyata belum bisa memberikan partisipasi terhadap kontribusi penghasilannya kepada Pemerintah Desa. Namun tuntutan pemerintah desa untuk melakukan intervensi terhadap harga pakan ikan sangat diharapkan.

Partisipasi masyarakat Desa Kalipang baru muncul pada saat *euphoria* pemilihan BPD dan Kepala Desa. *Euphoria* yang terjadi di Desa Kalipang jika dilihat dari kaca mata politis memang syarat dengan *money politic*. *Money politic* inilah yang bisa menimbulkan fanatisme buta masyarakat Desa Kalipang dalam berpartisipasi memilih calon-calon pemimpin desa.

Dengan demikian bisa disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan wilayah otonomi desa UU Nomor 22 Tahun 1999 menjadi faktor penghambat dalam menjalankan demokratisasi di Desa Kalipang akibat tidak adanya penjelasan secara rinci mengenai mana yang menjadi hak otonomi desa secara teritorial. Disamping itu faktor penghambat lainnya dalam pelaksanaan demokratisasi di Desa Kalipang adalah partisipasi masyarakat Desa Kalipang muncul hanya pada saat proses pemilihan BPD dan Kepala Desa, namun partisipasi inipun masih dianggap partisipasi semu.

Partisipasi semu terjadi akibat dari permainan *money politic* yang dilakukan oleh calon-calon Kepala Desa. Kriteria utama Kepala Desa yang dipilih oleh masyarakat tidak lagi berdasarkan pertimbangan kualitas dan kemampuan seorang Kepala Desa, namun calon Kepala Desa yang bisa memberikan pembelian suaralah yang memiliki kans terbesar untuk menjadi seorang Kepala Desa.

## **2. Fenomena-fenomena yang Mendukung Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa di Desa Kalipang.**

Berdasarkan analisis terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi proses demokratisasi di Desa Kalipang tersebut diatas bisa diklasifikasikan pada fenomena yang masih menjadi pendukung proses demokratisasi adalah:

- a. Kualitas BPD Desa Kalipang yang cukup baik jika dilihat dari latar belakang pendidikan dengan jiwa demokrasi dan keterbukaan para anggotanya dalam menerima aspirasi masyarakat walaupun masih lemah ditingkat pelaksanaan dan tindaklanjutnya.
- b. Kualitas Kepala Desa Kalipang dari segi profesionalisme sudah memenuhi kriteria yang baik karena memiliki jiwa demokratis dan keterbukaan serta mampu menjadi pemersatu warga desa Kalipang dan menjadi teladan di desanya.

Kehidupan demokratis di Desa Kalipang dimaknai sebagai upaya mengembalikan lembaga perwakilan politik ditingkat desa ternyata masih menyimpan indikasi kearah kehidupan demokratis yang diharapkan justru menjadi sumber ketegangan sosial yang tidak perlu. Terdapat dua hal yang perlu diperhatikan di Desa Kalipang, yaitu: *Pertama*, masyarakat Desa Kalipang saat ini baru menikmati *euphoria* kebebasan politik yang dalam beberapa hal justru kebablasan yang ditandai dengan bentuk-bentuk kekerasan massa di pedesaan. *Kedua*, masyarakat Desa Kalipang masih gagap dalam menggunakan instrumen-instrumen demokrasi, akibat terlalu lama tidak mempunyai kesempatan untuk mengekspresikan kepentingan politiknya secara benar. Penulis mengamati bahwa yang paling penting saat

ini adalah justru mendorong kembalinya struktur egalitarian dalam masyarakat desa dan kemandirian masyarakat dalam mengelola hubungan sosial mereka. Pembentukan sarana lembaga perwakilan ditingkat desa, seperti BPD bisa menjadi sarana bagi elit desa untuk memanipulasi masyarakat Desa Kalipang. Walaupun secara kualitas BPD di Desa Kalipang masih dianggap kurang representative karena hanya terdiri dari golongan tertentu dan secara kualitas pendidikan dan jiwa keterbukaan yang dimiliki anggota BPD bisa menjadi faktor penunjang demokratisasi Desa Kalipang. Penerapan UU Nomor 22 Tahun 1999 dalam konteks pembentukan BPD telah memberikan ruang publik yang cukup bagi munculnya inisiatif masyarakat untuk membentuk BPD tanpa campur tangan pemerintah atasan.

Dilain pihak peran Kepala Desa Kalipang saat ini bisa dikatakan sebagai salah satu faktor pendukung proses demokratisasi Desa Kalipang. Jiwa demokratis dan keterbukaan Kepala Desa Kalipang merupakan modal utama untuk membangun demokratisasi Desa Kalipang meskipun dari segi kualitas latar belakang pendidikan masih dirasakan belum cukup tinggi. Kemampuannya menjadi aktor pemersatu warga dan kemauannya untuk bekerjasama dengan para staf ahlinya tentunya sangat menyimpan potensi untuk meningkatkan kualitas kepemimpinannya.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. KESIMPULAN**

Berdasarkan pembahasan hasil dan analisis secara kualitatif yang telah dilakukan maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan Otonomi Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sudah bisa mencerminkan aspirasi masyarakat. Nampaknya Undang-Undang yang baru ini lebih memberikan nuansa demokratisasi yang lebih sehat dibandingkan dengan Undang-Undang sebelumnya, dengan diberikannya keleluasaan dalam penentuan proses pemilihan Kepala Desa melalui BPD yang pada masa sebelumnya tidak ada.
2. Kualitas BPD Desa Kalipang Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang, jika dilihat dari latar belakang pendidikannya cukup baik, tetapi proses pemilihan anggota BPD di Desa Kalipang masih belum sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaannya.
3. Kemampuan kepemimpinan Kepala Desa Kalipang dalam menggerakkan semua sumber daya manusia, sumber daya alam, sarana, dana dan waktu secara adil serta terpadu dalam proses pemerintahan desa sudah berjalan lancar. Kualitas Kepala Desa jika dilihat dari aspek pendidikannya kurang baik namun dari segi profesionalisme sudah memenuhi kriteria yang baik karena memiliki jiwa demokratis dan keterbukaan serta mampu menjadi pemersatu warga Desa Kalipang.

4. Partisipasi masyarakat Desa Kalipang dalam hal politik sudah tergolong partisipasi baik walaupun ada suara mereka direkayasa melalui permainan *money politic* dari calon Kepala Desa. Kalaupun partisipasi warga desa dalam hal memberikan kontribusinya terhadap sebagian penghasilannya kepada desa masih rendah, hal ini dikarenakan masyarakat ingin melihat aturan desanya dulu, yang notabene dimusyawarahkan oleh seluruh warga melalui BPD.
5. Fenomena-fenomena penghambat proses demokratisasi pemerintahan Desa Kalipang adalah lemahnya kebijakan Otonomi Daerah yang tidak mengatur secara rinci wilayah otonomi desa dan rendahnya partisipasi masyarakat Desa Kalipang yang masih terlarut dalam *euphoria* politik.
6. Fenomena-fenomena pendukung proses demokratisasi Pemerintahan Desa Kalipang adalah kualitas BPD yang cukup baik dan profesionalisme Kepala Desa Kalipang yang berjiwa demokratis dan mampu menjadi pemersatu warga desa.

## **B. SARAN-SARAN**

Berdasarkan uraian kesimpulan diatas, maka penulis mengajukan beberapa rekomendasi bagi strategi peningkatan kualitas demokratisasi di Desa Kalipang sebagai berikut:

1. Kebijakan Otonomi Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 harus dipertahankan, karena prinsip penyelenggaraan otonomi daerah adalah demokratisasi dan keadilan, memperhatikan

potensi keanekaragaman daerah serta menempatkan Desa pada pengakuan otonomi asli.

2. Proses pemilihan anggota BPD harus disesuaikan dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaannya, yakni dengan melakukan sosialisasi dalam jangka waktu tertentu (misalnya 1 tahun) sebelum pemilihan dilakukan. Untuk meningkatkan kualitas BPD, harus dirumuskan tentang penataan dan pengembangan BPD, sarana Sekretariat BPD dan pemberian tunjangan penghasilan BPD.
3. Kualitas Kepala Desa dari segi pendidikan hendaknya ditingkatkan lagi, dengan cara melakukan penyaringan yang lebih selektif. Selain itu perlu adanya peningkatan kualitas kepemimpinan Kepala Desa melalui pengembangan pendayagunaan aparatur desa yang seharusnya diselenggarakan oleh pemerintah Kabupaten Rembang.
4. Memberdayakan dan membingkai ulang kembali lembaga kemasyarakatan dan lembaga sosial yang ada di Desa Kalipang agar dapat digunakan sebagai wadah partisipasi masyarakat Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat Desa Kalipang dalam memberikan kontribusi penghasilannya kepada desa hendaknya dibuat Peraturan Desa oleh Pemerintah Desa dan BPD. Hal tersebut dimaksudkan untuk dapat menggali potensi ekonomi Desa Kalipang.
5. Mengembangkan lebih banyak ruang bagi keterlibatan masyarakat seperti menumbuhkan rembug desa, pertemuan-pertemuan informal dan lain-lain.
6. Hendaknya pemerintah menyusun secara rinci terhadap penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengenai wilayah otonomi

desa agar proses demokratisasi desa berjalan pada arah yang dikehendaki.

7. Perlunya melakukan mediasi dan fasilitasi antara pemerintah desa dengan legislatif ditingkat Kabupaten berkaitan dengan pengambilan kebijakan. Pemerintah Desa dapat melakukan hal tersebut karena dipandang bahwa unsur pemerintah Kalipang memiliki pengetahuan yang cukup banyak mengenai adat dan dinamika politik lokal (desa).

### DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Aziz, Yaya M., 2002, *Titik Balik Demokrasi dan Otonomi (Pikiran-Pikiran Kritis di Saat Krisis)*, Pustaka Raja, Bandung.
- Arbaningsih, Dri, 1998, *Masyarakat Ekonomi Mandiri Sebuah Alternatif Dalam Krisis*, Yayasan FEDIA, Jakarta.
- Ardiwilaga, Anwar, 1997, *Usaha Tani Dalam Perspektif Masa Depan*, Raneka, Jakarta.
- ....., 2004, *Pegangan Memahami Desentralisasi, Beberapa Pengertian Tentang Desentralisasi*, Pembaruan, Yogyakarta.
- Benveniste, GUY, 1999, *Birokrasi*, Terjemahan Sehat Simamora, PT Grafindo Persada, Jakarta
- Djohan, Djohermansyah, 1997, *Fenomena Pemerintahan*, IIP Press Yarsif Watampone, Jakarta
- Dunn, W.N., 1994, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, UGM Press, Yogyakarta.
- Gaffar, Afan, 2000, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Gaffar, Karim Abdul, 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Ghofur, Abdul, 2002, *Demokratisasi dan Prospek Hukum Islam di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Jakarta.
- Gould, Carol C, 1993, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, PT. Tiara Wacana; Yogyakarta
- Hikam, Muhammad A.S., 1999, *Demokrasi dan Civil Society*, Pengantar : Franz Magnis-Suseno; LP3ES, Jakarta.
- Ismawan, Indra, 2002, *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*, Pondok Edukasi, Sala.
- Juliantara. Dadang, 2000, *Arus Bawah Demokrasi Otonomi dan Pemberdayaan Desa*, Laperu Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Kartasasmita, Ginanjar, 1996, *Pembangunan Untuk Rakyat*, PT. Pustaka Cidesindo, Jakarta.

- Kartohadikusumo, Soetardjo, 1984, *Desa*, PN Balai Sartika, Jakarta.
- Manan, Bagir, 1993, *Hubungan antara pusat dan daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Mas'ood, Mohtar, 1997, *Politik Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Maulani, Z.A., 2000, *Demokrasi dan Pembangunan Daerah*, Pustaka Pelajar bekerjasama dengan CRDS Kalimantan, Yogyakarta.
- Miles, B. Mathew dan Huberman, A. Michall, 1997, *Analisa Data Kualitatif*, Universitas Indonesia, (UI Press), Jakarta.
- Moleong, Lexy J., , 2000, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Muhadjir, 1997, *Pembangunan Berwawasan Daerah Pedesaan: Rakepres*, Yogyakarta.
- Nasution, 1988, *Metode Penelitian Naturalistik kualitatif*, Tarsito Bandung.
- Pide, Andi Mustari, 1999, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah memasuki abad XXI*, PT Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Putra, Fadilah, 1999, *Devolusi, Politik Desentralisasi sebagai media rekonsiliasi ketegangan politik negara-rakyat*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta.
- Pambudi, Himawan, 2001, *Politik Pemberdayaan, Jalan Mewujudkan Otonomi Desa*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Rasyid, M Ryaas, 1997, *Nasionalisme dan Demokrasi Indonesia menghadapi tantangan globalisasi*, Pt Yarsif Watampone, Jakarta.
- Strauss, Anselm, 2003, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sugiono, 1997, *Metode Penelitian Administrasi*: Alfa Beta, Bandung.
- Sujito, Arie, 2003, *Menuju Tata Pemerintahan Yang Baik (Pelaksanaan Good Government di Tingkat Desa)*, IRE, Yogyakarta.
- Sumodiningrat, Gunawan, 1999, *Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat*, PT Bina Rena Pariwara, Jakarta.
- Suhartono, dkk., Cetakan I Juli 2000, Edisi Revisi-September 2001, *Politik Lokal, Parlemen Desa : Awal Kemerdekaan sampai Jaman Otonomi Daerah*, Lapera, Yogyakarta.

Surbakti Ramlan, 1999, *Memasuki Ilmu Politik*, PT Gramedia Widya Sarana Indonesia, Jakarta.

Tenue, Henry, 1995, *Local Government and Democratic Political Development*, University of Pennsylvania, ANNALS, AAPSS.

Tjokroamidjojo, Bintaro, 1996, *Strategi Pembangunan Daerah Pedesaan*, LP3ES, Jakarta..

Utomo Warsito, 1999, *Kajian Kritis RUU Pemda dan Implikasinya terhadap pemerintahan yang demokratis*, Jakarta..

Waldo, Dwight, 1984, *Pengantar Studi Public Administration (Terjemahan)*, Aksara Baru, Jakarta.

Wibawa, Samudra, 1994, *Kebijakan Publik Proses dan Analisis*, Intermedia, Jakarta.

Widjaja, H.A.W., 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, PT Grafindo Persada, Jakarta.

Winanti, Poppy S, 2003, *Demokrasi dan Civil Society*, IRE, Yogyakarta.

Dokumentasi:

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Perubahannya.

Undang-Undang Otonomi Daerah 1999, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 beserta cara pelaksanaannya.

PP Nomor 76 Tahun 2001 Tentang Pedoman Pengaturan Mengenai Desa.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 Tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

