

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Perkembangan dinamika nasional pada akhir masa pemerintahan orde baru telah mendorong keputusan politik untuk segera dilaksanakan proses demokratisasi dan desentralisasi. Di tengah maraknya tuntutan pelaksanaan azas desentralisasi yang terealisasi dengan pelaksanaan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, tuntutan terhadap pelaksanaan pemerintahan yang baik yang lebih dikenal dengan *Good Governance* juga cukup penting. Hal ini berkaitan dengan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Tata pemerintahan yang baik adalah suatu tuntutan yang muncul seiring dengan dilaksanakannya otonomi daerah. *Good governance* adalah faktor dominan pendukung keberhasilan otonomi daerah.¹ Pelaksanaan otonomi yang bertujuan menyerahkan sebagian kewenangan pusat ke daerah akan sia-sia tanpa didukung oleh sistem penyelenggaraan pemerintahan yang baik oleh pemerintah di daerah. Tuntutan terhadap perwujudan hak asasi manusia, demokratisasi, supremasi hukum dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik merupakan nilai-nilai yang harus diwujudkan. Usaha untuk mereformasi total tatanan Sistem Pemerintahan Indonesia dari tingkat pusat sampai ke daerah harus diwujudkan. Fokus utama reformasi total ini adalah mewujudkan terciptanya masyarakat madani (*civil society*) dalam kehidupan

pemerintahan, bermasyarakat dan bernegara yang memiliki nilai-nilai *good governance* (*behoorlijk bestuur*) yang memunculkan nilai demokrasi dan keterbukaan, kejujuran (*honesty*), keadilan, berorientasi pada kepentingan rakyat, serta bertanggung jawab (akuntabel) kepada rakyat.²

Era tahun 1990-an adalah era dimana proyek demokratisasi berkembang luas. Pada masa ini muncul cara pandang baru terhadap pemerintahan, yang ditandai dengan munculnya *governance* dan *good governance*. Perspektif yang pada awalnya berpusat pada *government* bergeser ke perspektif *governance*. Sejumlah lembaga donor seperti *IMF*, *World Bank* dan para praktisi pembangunan Internasional yang justru memulai mengembangkan gagasan *governance* dan *good governance*. Awalnya *governance* dimaknai secara terbatas sebagai kinerja pemerintahan yang efektif, yang digunakan untuk membedakan pengalaman pemerintahan yang buruk sebelumnya. Kemunculan konsep ini punya cerita panjang, yang terkait dengan pengelolaan bantuan oleh *World Bank*. Gagasan *governance* yang dipromosikan oleh lembaga-lembaga Internasional hendak mendorong reformasi ekonomi dan pemerintahan politik, untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Ide *governance* dan *good governance* dari *IMF* dan *World Bank* ternyata mengusik perhatian para ilmuwan politik, yang mendorong mereka untuk menglaborasi konsep *governance*.³ Dari sinilah lahir sebuah perspektif institusionalisme baru yang mulai menggeser perhatian dari *government* ke

² Dadang Juliantara, *Arus Bawah Demokrasi*, L.atera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hal. 57.

³ AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eto (Editor), *Membangun Good Governance di Desa*, IRE Press, Yogyakarta, 2003, Hal. 7

governance.⁴ Dulu negara (pemerintah) dianggap maha kuat (*omnipotent*) dan juga dipraktekkan di muka bumi ini.⁵ Muncunya istilah *governance* sekarang mendorong para ilmuwan politik untuk tidak sekedar memperhatikan pemerintah sebagai lembaga, melainkan juga pemerintahan sebagai proses multiarah, yaitu proses memerintah yang melibatkan pemerintah dengan unsur-unsur diluar pemerintah. Perkembangan globalisasi telah membawa konsep *governance* ke Indonesia. Konsep *good governance* di Indonesia mulai diperkenalkan sejak gerakan reformasi 1998 sejak terjadinya transisi politik yang terjadi di Indonesia yang membahana sampai ke pelosok desa, yakni dengan meluasnya protes sosial masyarakat pada pemimpin lokal (dari gubernur, bupati sampai pamong desa). Fenomena ini merupakan bentuk kebangkitan rakyat desa yang mendadak memperoleh kedaulatan setelah sekian lama hidup mereka tertekan. Seperti halnya gerakan reformasi nasional yang telah “melengserkan” kekuasaan rejim orde baru, eforia reformasi yang berkobar di tingkat desa tampaknya dimaknai dan digerakkan untuk merombak tatanan politik lama yang tidak adil dan tidak demokratis, yang lebih khusus adalah “mangkudeta” para pamong desa yang bermasalah dan mengidap penyakit KKN. Fenomena protes sosial memperlihatkan sebuah krisis pemimpin lokal dan sekaligus menunjukkan tuntutan masyarakat yang luar biasa pada demokrasi, yakni pemerintah desa yang bersendikan akuntabilitas, transparansi dan responsivitas.

⁴ *Ibid*, hal. 7

⁵ *Ibid*, Hal. 2

Kegagalan pembangunan desa pada masa orde baru bukan hanya disebabkan oleh faktor sumberdaya manusia yang lemah dan korup tetapi juga disebabkan pendekatan utama pembangunan yang dilaksanakan justru memang tidak dilakukan pada masyarakat yang marjinal dan masyarakat desa. Strategi pembangunan tidak memperhatikan semua aspek dari pembangunan, perencanaan bersifat dari atas ke bawah (*top down planning*), dimana pendekatan yang seperti itu hanya menjadikan masyarakat sasaran pembangunan (obyek) bukan pelaku pembangunan (subyek). Mengingat dan menyadari adanya hambatan dan kegagalan pendekatan dan pembangunan maka perlu suatu alternatif paradigma pembangunan yang baru. Pendekatan ini berdasarkan pengalaman desa-desa yang masyarakatnya bekerja secara efektif dalam mengelola sumber daya yang ada di desa tersebut dan lingkungannya.

Pendekatan dimulai sejak pasca reformasi yang menawarkan arah pemerintahan yang lebih demokratis, desentralisasi dan *good governance*. Agenda desentralisasi dan demokratisasi dibingkai UU No. 22 tahun 1999 dalam hal ini adalah perubahan pemerintahan desa. Pengaturan ini telah merubah konstelasi dalam keseluruhan arena-arena politik, karena akan terjadi pergeseran arena pergulatan politik dari tingkat nasional ke Kabupaten. Desa pada saat ini bukan lagi dipandang sebagai wilayah yang merupakan bagian integral dari hirarkhi pemerintah, seperti halnya desa pada masa orde baru hanya menjadi perpanjangan tangan pemerintah pusat yang dilakukan oleh kabupaten dan kecamatan. Hal ini menyebabkan adanya struktur hirarkhi

kekuasaan yang memastikan peran-peran lokal yang sebenarnya telah menjadi kultur bagi masyarakat desa. Desa sekarang bukan lagi seperti itu melainkan desa sebagai satu kesatuan yang dapat mengatur dan mengurus dirinya sendiri berdasar asal-usul dan adat istiadat setempat.⁶ UU No.22 Tahun 1999 telah memberikan garansi formal dan membuka ruang bagi desa untuk membangun kemandirian (otonomi), ruang bagi eforia kebangkitan dan semangat likalitas dan otonomi desa, mendorong tata pemerintahan yang baik, membuat demokrasi bekerja melalui parlemen desa, membuka partisipasi masyarakat desa dalam pemerintahan dan pembangunan, mewujudkan pembangun yang berbasis masyarakat desa dan seterusnya. Pada masa orde baru hal ini dibekukan oleh pemerintah dengan menciptakan regulasi yang mengharuskan institusi lokal untuk tunduk pada institusi pemerintah secara vertikal (pemerintah supra desa), hal ini tercipta mulai dari diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Ketika desa diintegrasikan atau bahkan ditundukkan oleh negara, maka otonomi kebebasan dan kemampuan untuk bertindak desa menjadi sangat problematik. Bahkan kebebasan dan kemampuan itu hilang ketika desa ditempatkan sebagai unit pemerintahan terendah dalam negara, sebagaimana pengalaman desa maupun komunitas-komunitas lokal lainnya. Desa kemudian memperlihatkan gambaran sebagai perangkat terendah dari sebuah sistem sentralistis, hirarkhis-vertikal dan sentripeta yang pusatnya berada diluar

perangkat-perangkat yang otonom dan sama sekali. Bukanlah miniatur dari sebuah “negara”. Desa merupakan bagian terkecil dan sekaligus ujung tombak dari sistem pemerintahan yang seluruhnya dikendalikan oleh suatu sistem pemerintahan yang seluruhnya dikendalikan dari atas, dan secara struktural-vertikal sampai ke pusat. Orientasinya adalah pada “kepatuhan”, dan “seragam”, bukan pada “kemandirian” dan “keragaman”.

Dulu, desa selalu memperlihatkan kepatuhan yang luar biasa kepada pemerintah supra desa. Secara eksternal, hubungan kelembagaan pun bekerja dengan model hierarkhis yang tercermin dalam kaitan desa dengan lembaga di atasnya yakni kecamatan, kabupaten, propinsi sampai dengan tingkat pusat. Dengan kata lain, desa tidak bisa menentukan sendiri kebijakannya secara mandiri (otonom) dengan kiblat kedaulatan rakyatnya, akan tetapi cenderung lebih “manut” pada ideologi kekuasaan yang korporatis secara instruksional. Sekarang, meski otonomi desa belum dibingkai sempurna tetapi suara yang menuntut otonomi desa dari bawah telah membahana. Di berbagai tempat suara (*voice*) yang menuntut untuk diadakan perubahan, yang berupaya keras mempengaruhi kebijakan kabupten agar memberikan otonomi yang lebih besar kepada desa.

Desentralisasi juga memberikan kontribusi terhadap pemotongan mata rantai hirarkhi birokrasi Indonesia. Kecamatan adalah struktur hirarkhis yang dipotong dengan UU No. 22 Tahun 1999. Dulu camat adalah penguasa tunggal wilayah kecamatan yang mempunyai kekuasaan dan kontrol luar biasa atas desa-desa di wilayah yurisdiksinya. Pasca UU No. 22 Tahun 1999

hubungan antara desa dan kecamatan tidak lagi hirarkhis dan instruktif, melainkan bergeser menjadi koordinatif. Dalam peraturan baru, camat tidak lagi dianggap sebagai penguasa tunggal di wilayah kecamatan dan perannya lebih untuk membantu Bupati dalam melaksanakan tugas-tugas tertentu, bukan menyeluruh. Reposisi peran camat setidaknya memberi ruang yang lebih besar kepada desa untuk menerapkan subsidiarity yang mendorong penguatan tanggung jawab, inovasi dan kreasi.

Secara normatif, desentralisasi telah memberikan penghargaan terhadap keragaman identitas lokal di Indonesia. UU No. 22 Tahun 1999 telah menghentikan semangat “keseragaman” yang melekat dalam UU No. 5 Tahun 1979. Artinya UU No. 22 Tahun 1999 memberikan ruang bagi masyarakat lokal untuk kembali ke nomenklatur atau identitas aslinya, sehingga kesatuan masyarakat hukum di tingkat lokal yang tidak harus menggunakan nama desa. Tetapi secara empirik respon lokal terhadap pengakuan identitas lokal ini memperlihatkan variasi yang beragam antar daerah. Di banyak daerah menunjukkan banyak daerah yang kembali ke identitas aslinya, diantaranya Sumatera Barat yang melaksanakan desentralisasi dengan wacana “kembali ke Nagari”, Lembang di kabupaten Tana Toraja, Marga di Sumatera Selatan, Binua di Kalimantan Barat dan lain sebagainya.⁷

UU No. 22 Tahun 1999 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 64 Tahun 1999 telah memberikan peluang dan kesempatan bagi desa dalam memberdayakan masyarakat desa dan pemerintah desa. Masyarakat desa dapat

⁷ A.W. Wijaya, *Pemerintahan Marga dan Administrasi Marga di Daerah Sumatera Selatan*, Palembang, 1985, Hal. IV

mewujudkan masyarakat yang otonom (desa otonom) sebagai otonomi yang asli. Desa yang otonom akan memberikan ruang gerak yang luas pada perencanaan pembangunan yang merupakan kebutuhan nyata masyarakat dan tidak banyak terbebani oleh program-program kerja dari berbagai instansi dan pemerintah. Untuk melaksanakan otonomi desa, maka segenap potensi desa baik berupa kelembagaan, sumber daya alam dan sumber daya manusia harus dapat dioptimalkan. Ketiga potensi itu saling terkait dan mempunyai ketergantungan satu sama lain. Untuk itu perlu mekanisme yang tepat untuk mengelola sumber daya tersebut. dalam *good governance* mengacu pada kelembagaan sumber daya manusia untuk mengelola sumber daya alam. Manistream wacana *good governance* selama ini menekankan tiga pendekatan yaitu negara, masyarakat sipil dan pasar.⁸ Dalam kerangka otonomi desa maka pemetaan *governance* di desa terdiri dari empat elemen yaitu : negara (pemerintah desa), masyarakat politik (Badan Perwakilan Desa), masyarakat sipil (organisasi masyarakat, institusi lokal dan warga masyarakat), serta masyarakat ekonomi (arena produksi dan distribusi yang dilakukan oleh pelaku dan organisasi ekonomi desa).⁹

Dalam peta *governance desa* pemerintah desa merupakan elemen yang paling menonjol dalam pemerintahan desa. Dan kepala desa merupakan personifikasi pemerintah desa yang secara empirik menjadi medan tempur antara negara dan masyarakat.¹⁰ Warga masyarakat sering menganggap kepala desa sebagai panutan, pengayom dan pemimpin. Yang terjadi bukanlah pola

⁸ Ari Dwipayana dan Sutoro Eko, *Op.Cit*, Hal. 22

⁹ *Ibid*, Hal. 22

¹⁰ *Ibid*, hal. 23

hubungan *citizenship* melainkan klientelistik. Masyarakat menilai kinerja pemimpinnya dalam kerangka hubungan sosial personal, ketimbang kerangka politik dan teknokratis. Padahal, pemerintah desa umumnya tidak memiliki visi, misi dan rencana strategis yang memadai untuk menjalankan roda pemerintahan dan membangun masyarakat desa. Di sisi *governance*, pemerintahan desa belum bersandar pada prinsip akuntabilitas, responsivitas dan transparansi secara memadai. Pemerintah desa sangat dominan dalam pemerintahan tanpa ada oposisi yang bisa untuk mengawasi dan mengkritik kinerjanya. Proses ini merupakan bentuk dari struktur politik desa yang bercorak korporatis-sentralistik dengan tradisi paternalistik yang melekat kuat memposisikan kepala desa sebagai aktor yang dominan. Pemerintah desa cenderung lebih banyak menjalankan regulasi dari pemerintah supra desa (camat dan bupati) daripada agregasi kepentingan masyarakat, padahal kalau ditilik lebih jauh pemerintah desa (kepala desa) merupakan representasi masyarakat desa. Karena yang memilih kepala desa adalah masyarakat melalui pemilihan kepala desa secara langsung.¹¹ Pertanyaannya adalah kenapa pemerintah desa lebih banyak menjalankan regulasi dari pemerintah supra desa daripada menjalankan agregasi kepentingan warganya.

Dari sektor masyarakat politik Badan Perwakilan Desa (BPD) idealnya membawa perubahan dinamika sosial politik desa yang selama ini bergerak secara sentralistik tanpa ada mekanisme *check and balances* serta adanya

pemanduan partisipasi masyarakat.¹² Sebagai elemen penting yang dianggap bisa menjadi motor penggerak demokratisasi desa, kehadiran BPD ternyata masih dilingkupi sejumlah problem kontradiktif yang berpotensi menjadi bumerang bagi proses demokratisasi.¹³ Problematika yang muncul berkisar pada persoalan legal formal, basis sosial anggota BPD, dinamika internal maupun interaksinya dengan pelaku-pelaku di luarnya. Kehadiran BPD tentu membuat kepala desa menjadi berhati-hati dalam bertindak dan bahkan menimbulkan ketegangan antara kepala desa dengan BPD, tetapi masyarakat melihat bahwa peran BPD belum maksimal, terutama dalam sisi penyerapan aspirasi masyarakat. Ketika BPD telah hadir dan membawa warna baru dalam kehidupan sosial dan politik desa, ternyata problem elitisme belum berakhir. Seperti halnya DPRD, BPD hadir sebagai wadah oligarki elite yang tidak berbasis pada masyarakat.

Problem oligarki elite di tubuh pemerintah desa dan BPD yang menjadi ciri khas *bad governance* (lemahnya kapabilitas, akuntabilitas dan responsivitas) di desa sebenarnya disebabkan dari sisi lemahnya masyarakat sipil.¹⁴ Strategi korporatisasi, marginalisasi, birokratisasi dan depolitisasi yang berlangsung telah membuat mandul elemen-elemen sipil di tingkat desa. Elite desa sendiri menjadi bagian dari strategi itu yang membuat mereka lebih berorientasi pada negara ketimbang berpihak pada masyarakat. elite desa merupakan tangan-tangan negara yang melakukan kontrol terhadap

masyarakat sipil. Pada saat yang sama masyarakat menaruh kepatuhan kepada elite desa yang membuat masyarakat desa menjadi semakin lemah dan tergantung.

Dipandang dari bawah, problem yang paling serius dalam sektor masyarakat sipil adalah lemahnya partisipasi (*voices*, akses dan kontrol) masyarakat terhadap proses pemerintahan desa. Lemahnya partisipasi antara lain karena minimnya ruang publik yang dapat dijadikan arena partisipasi masyarakat untuk mengakses kebijakan desa baik secara individu maupun kelompok baik dalam pembuatan kebijakan maupun proses pemerintahan sehari-hari.¹⁵ Ruang publik yang diharapkan adalah ruang publik yang dimana masyarakat bisa hadir dan menggunakan hak bicaranya dalam proses tersebut.¹⁶ hancurnya modal sosial di tingkat desa yang merupakan imbas dari pemberlakuan asas uniformitas di bawah UU No. 5 Tahun 1979 yang menyebabkan modal sosial di banyak masyarakat tercabut dan hancur.¹⁷ Tetapi pada era transisi, liberalisasi juga menimbulkan perkembangan baru dalam area organisasi masyarakat sipil di tingkat desa. Di sisi tengah terjadi perkembangan positif dalam perkumpulan warga : (1) berkembangnya kemandirian warga dalam mengelola organisasi; (2) meningkatnya kualitas organisasi dalam mengelola lembaga; (3) meningkatnya bergaining positif mereka berhadapan dengan pemerintah desa. Namun, di desa juga terjadi perkembangan negatif dalam perkumpulan warga. Organisasi berbasis

¹⁵ *Ibid*, Hal. 108

¹⁶ *Ibid*, Hal. 108

¹⁷ *Ibid*, Hal. 110

komunitas dalam memperjuangkan kepentingannya sering mengandalkan pada solidaritas komunitas yang sempit dan berjuang sendiri sehingga mereka terpecah secara emosional. Pada organisasi profesi, kelemahan terlihat dari cara mereka menyelesaikan masalah di dalam memperjuangkan ekonomi dengan fokus pada kemandirian ekonomi tanpa mengakses terhadap kebijakan desa. Pada organisasi perempuan dan pemuda, kelemahan terletak pada kungkungan struktur sehingga mereka bergerak lambat dan bias struktur. Sementara organisasi keagamaan hampir selalu berurusan dengan masalah internal dan berjuang untuk memajukan organisasi tanpa memberikan kontribusi terhadap berlangsungnya pemerintahan yang baik di desa. Akibatnya ormas-ormas keagamaan walaupun bergerak lintas komunitas tetapi tak ikut andil menggalang *civil society* di desa menjadi lebih kuat. Hal ini merupakan indikator bahwa meski masyarakat sipil telah exist tetapi keberadaannya belum bisa menyentuh tata kebijakan di tingkat desa. Hubungan antara masyarakat sipil dan pemerintah desa belum bisa melaksanakan sebuah mekanisme yang saling menunjang satu sama lain (*relationship*).

Pada sektor masyarakat ekonomi, basis ekonomi masyarakat desa pada umumnya adalah usaha tani skala kecil dan buruh tani sangat rentan terhadap besarnya pengaruh intervensi negara yang tidak sejalan dengan prinsip *good governance*. Jerat kemiskinan, yang melanda masyarakat tani disebabkan rendahnya kemampuan masyarakat tani dalam produksi akibat berbagai macam permasalahan yang kompleks dan kurangnya kapasitas untuk

mengontrol pasar. Ketika orde baru berkuasa, desa dalam kooptasi negara yang sentralistik tidak banyak mempunyai kreativitas untuk mengembangkan ekonomi dasarnya.¹⁸ Program pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah desa merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah supra desa. Walaupun intervensi negara dalam perekonomian desa telah membuka desa dari ketertutupan ekonomi, tidak membawa perubahan penting bagi penguatan ekonomi desa. Desa menjadi lemah berhadapan dengan kota, nilai tukar produk pertanian pun semakin rendah dibandingkan dengan hasil industri.

Mengingat semangat dan pola pikir desentralisasi diwarisi oleh tradisi dan formasi negara integralistik yang hierarkis-sentralistik, maka harus dilakukan pembaharuan tata pemerintahan (*governance reform*) menuju tata pemerintahan yang berkiblat pada masyarakat, atau yang populer disebut tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Desentralisasi dan *good governance* adalah hal yang tidak dapat dipisahkan. Visi dan misi desentralisasi adalah *good governance* dan *good governance* merupakan sebuah kerangka dan basis bagi praktek desentralisasi.¹⁹

Wacana *good governance* sudah mulai diterapkan dalam pemerintahan, hal ini merupakan bias dari globalisasi yang menuntut adanya transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan responsivitas dari segenap elemen masyarakat. *Good governance* hadir sebagai solusi terbaik untuk mengatasi problem desentralisasi yang saat ini berjalan dalam koridor demokrasi Semangat

¹⁸ *Ibid*, Hal. 144

¹⁹ Sutoro Eko Yunanto, *Desentralisasi Desa di Era Otonomi Daerah*, Jurusan Ilmu Pemerintahan STPM "APMD" Yogyakarta, hal. 35.

demokrasi yang ingin membongkar dan mengikis habis warisan orde baru dalam pemerintahan yang masih sangat kental diterapkan oleh penyelenggara pemerintahan.

Di tingkat desa jika hanya menciptakan pemerintah desa yang baik pemerintahan desa yang baik tidak akan tercipta. Tapi kalau yang diciptakan adalah tata pemerintahan yang baik yang mengacu pada upaya melibatkan semua kelembagaan desa baik pemerintah desa, kelembagaan politik desa, kelembagaan ekonomi desa serta kelembagaan sosial desa dalam proses pemerintahan dan pembangunan desa maka harapan untuk terciptanya demokratisasi dan *good governance* akan tercapai. Hubungan antara pemerintah (*government*) dengan tata pemerintahan (*governance*) bisa diibaratkan hubungan antara ilalang dengan tebu. Jika kita menanam ilalang maka tebu tidak akan tumbuh, tetapi jika kita sebaliknya menanam tebu maka ilalang akan tumbuh dengan sendirinya. Jika kita menciptakan pemerintah (*government*) yang baik, maka tata pemerintahan (*governance*) yang baik tidak akan tumbuh. Tapi kalau kita menciptakan tata pemerintahan (*governance*) yang baik, maka pemerintah (*government*) yang baik juga akan tercipta. Adalah sangat penting untuk menegakkan tata pemerintahan yang baik di tingkat desa karena pada masa orde baru yang dikembangkan hanya pemerintah desa yang baik yang disana belum menyertakan partisipasi masyarakat sehingga transparansi kepada masyarakat belum ada

Dengan mengacu pada permasalahan di atas, pelaksanaan desentralisasi *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa masih dihadapkan pada banyak permasalahan dan tantangan baru yang terjadi di tingkat desa. Demikian juga pada Desa Ngestiharjo, Kecamatan Kasihan, Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai implementasi *good governance*. Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan masih banyak mengalami kekurangan. Dalam hal ini adalah pada pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* oleh faktor *governance* desa di desa Ngestiharjo di dalam Pelaksanaan *good governance* oleh pemerintah di desa Ngestiharjo terdapat kendala pada rendahnya kualitas SDM dan kegagalan konsolidasi internal oleh lurah desa yang berakibat *bad public service*.²⁰ Hal ini menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah desa. Di desa Ngestiharjo telah ada kelembagaan desa (kelembagaan politik, kelembagaan ekonomi dan kelembagaan sosial) yang berfungsi sebagai mitra pemerintah desa. Tetapi kelembagaan tersebut belum diberdayakan sebagai partner bagi pemerintah desa. Tetapi kelembagaan tersebut dikembangkan pola hubungan yang baik antara kelembagaan desa, sehingga pemerintah desa cenderung jalan sendiri tanpa adanya kelembagaan yang mengontrol pengelolaan pemerintahan desa.²¹ Pelaksanaan *good governance* di desa Ngestiharjo pada lembaga politik terlihat bahwa peran BPD sebagai jembatan penghubung antara masyarakat kepada pemerintah desa sudah diartikulasikan,

²⁰ Wawancara dengan Bapak. H. Anwar Jainudin, Kabag Umum Desa Ngestiharjo. Tanggal 11 Oktober 2005 Jam 10.30 di Kantor Kepala Desa Ngestiharjo.

²¹ Wawancara dengan Bapak. H. Anwar Jainudin, Kabag Umum Desa Ngestiharjo Tanggal 11 Oktober 2005 Jam 10.30 di Kantor Kepala Desa Ngestiharjo.

melalui pengaduan surat tertulis kepada BPD dalam menyoroiti kinerja pemerintah desa. Dalam hal ini yang mendapat perhatian pada kendala penyerapan aspirasi dan responsivitas BPD terhadap *public bad service* yang dilakukan oleh pemerintah desa.²² Sedangkan pada lembaga ekonomi yang mencoba membangun kekuatan dan jaringan untuk berhadapan dengan pasar semakin jauh. Tanpa adanya kerjasama antara lembaga ekonomi dengan pelaku ekonomi yang ada di desa Ngestiharjo sehingga antara lembaga ekonomi dan pelaku ekonomi berjalan sendiri tanpa adanya koordinasi dengan baik.²³ Pelaksanaan *good governance* di desa Ngestiharjo pada lembaga sipil masih lemahnya koordinasi dan kerjasama kelembagaan dari forum warga untuk mengorganisir diri menjadi kekuatan masyarakat sipil yang kuat, dimana masyarakat sipil belum secara maksimal membudayakan dirinya untuk bisa lebih mengangkat dan mengartikulasikan kepentingan dari anggotanya.²⁴ Disinilah yang menjadi latar belakang penelitian ini, mengingat pelaksanaan pemerintahan yang jauh dari partisipasi masyarakat berimplikasi pada tidak terciptanya demokratisasi. Desentralisasi yang menjadi harapan baru bagi masyarakat lokal harus disertai dengan *good governance* karena ada pelibatan masyarakat dalam bentuk partisipasi pada penyelenggaraan pemerintahan desa. Dan apabila masyarakat berpartisipasi maka demokrasi akan terwujud. Sehingga penyelenggaraan pemerintahan akan berjalan sesuai dengan prinsip-

²² Wawancara dengan Ibu Yuli Triwiasih, Sekretaris BPD di Desa Ngestiharjo, Tanggal 11 Oktober 2005, Jam 11.30 di Kantor Kepala Desa Ngestiharjo.

²³ Wawancara dengan Bapak. H. Anwar Jainudin, Kabag Umum Desa Ngestiharjo, Tanggal 11 Oktober 2005, Jam 10.30 di Kantor Kepala Desa Ngestiharjo.

²⁴ Wawancara dengan Bapak. H. Anwar Jainudin, Kabag Umum Desa Ngestiharjo, Tanggal 11 Oktober 2005, Jam 10.30 di Kantor Kepala Desa Ngestiharjo.

prinsip desentralisasi (otonomi daerah) yang bermuara pada pemerataan pembangunan di semua sektor. Mengingat pentingnya *good governance* di tingkat lokal maka perlu kiranya didorong untuk bisa diwujudkan. Maka dari itu penelitian ini memfokuskan penyelenggaraan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

B. RUMUSAN MASALAH

Dari uraian di atas maka terlihat beberapa kendala yang dihadapi untuk penerapan *good governance* pada pemerintah desa. Maka fokus penelitian penulis disini adalah :

“Bagaimanakah Implementasi *Good Governance* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa Ngestiharjo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul Tahun 2005?”

C. TUJUAN MANFAAT PENELITIAN

Setiap penelitian tentu akan memiliki suatu tujuan dan manfaat tertentu, hal itu sangat penting untuk dijadikan acuan bagi setiap penelitian yang akan dilakukan. Tujuan penelitian merupakan sasaran dari kegiatan penelitian tersebut. tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui bagaimana peran badan-adan kelembagaan desa dalam mendukung pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.
- b. Untuk mengetahui gambaran secara jelas dan konkrit tentang perwujudan *good governance* di tingkat lokal, interaksi antar elemen kelembagaan

desa dan hambatan yang muncul dalam interaksi yang dihadapi badan-badan kelembagaan desa dalam proses pelaksanaan tata pemerintahan yang baik.

- c. Untuk memberikan gambaran secara kritis terhadap proses penciptaan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang berjalan berlandaskan pada demokrasi lokal sekaligus memberikan promosi terhadap *good governance* di tingkat lokal.

Adapun relevansi atau manfaat yang dapat diambil dari penelitian bersifat akademik dan praktis.

- a. Dari sisi akademik, penelitian memberikan kontribusi pada pengembangan studi politik lokal dan pemerintahan desa, serta memperkaya wawasan terhadap pembelajaran perkembangan *good governance*.
- b. Di sisi praktis, penelitian ini akan memberikan kontribusi terhadap pengembangan *good governance* sedang diperjuangkan oleh masyarakat lokal di Indonesia. Perkembangan pelaksana demokratisasi di Indonesia akan lebih bermakna jika seluruh elemen masyarakat diikutkan dalam perubahan (partisipasi) bukan masyarakat sebagai objek perubahan (mobilisasi).

D. KERANGKA DASAR TEORI

Dalam kerangka dasar teori akan dibahas tentang jawaban atas pertanyaan dalam rumusan masalah. Untuk menjawab rumusan masalah tersebut perlu dibahas tentang konsep desentralisasi yang mengarah pada kerangka otonomi daerah dan otonomi desa yang termuat dalam UU No. 22 Tahun 1999 serta pelaksanaan konsep *good governance* pada pemerintahan desa, perkembangan *good governance* di tingkat lokal, prinsip-prinsip dan elemen-elemen *good governance*. Kemudian adalah relevansi konsep *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, menguraikan tentang kapasitas pemerintah desa, penguatan partisipasi masyarakat dan interaksi antar elemen kelembagaan desa.

1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi yang terealisasi pada pelaksanaan otonomi lokal (otonomi daerah dan otonomi desa) yang dibingkai dalam UU No. 22 Tahun 1999 mengacu pada suatu keadaan yang menunjukkan terselenggaranya kegiatan pemerintahan di daerah yang merupakan perwujudan rangkaian pelaksanaan hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah yang bersangkutan dalam mengurus, mengatur dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Hal ini berimplikasi, pemerintahan yang dikelola secara desentralisasi adalah dengan membagi-bagikan kekuasaan pada unit pemerintahan lokal, artinya bahwa lokal tidak lagi hanya sebagai pelaksana dari atas tetapi sebagai pencetus, pengelola dan pelaksana di tingkat bawah. Demikian di tingkat

menggaris bawahi tentang kewenangan lokal sebagai pelaksana desentralisasi.

Desentralisasi dirasakan sebagai sebuah cara untuk membangun pemerintahan yang efektif, mengembangkan pemerintahan yang demokratis di seluruh wilayah, mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, menghargai keragaman lokal dan mengembangkan potensi kehidupan masyarakat lokal serta memelihara integritas nasional.²⁵ Dalam UU No. 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan kewenangan Pemerintah oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom dan kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁶ Dasar pemikiran otonomi yang terdapat pada UU No. 22 Tahun 1999 adalah kesimpulan dari konsep pelaksana desentralisasi

Tim tematis Desentralisasi Bank dunia mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahterimaan otoritas dan tanggung jawab terhadap fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada organisasi pemerintah subordinat atau quasi-independent dan sektor swasta.

PBB mendefinisikan desentralisasi yang menunjuk pada penyerahan otoritas terhadap suatu basis geografi apakah dengan dekonsentrasi otoritas administratif kepada unit lapangan departemen yang sama atau tingkat pemerintah atau dengan devolusi otoritas politik kepada unit pemerintah lokal atau badan khusus menurut undang-undang.²⁷

²⁵ Sutoro Eko, *Desentralisasi dan Demokrasi Lokal*, IRE Press, Yogyakarta, hal. 47.

²⁶ UU No. 22 Tahun 1999

²⁷ Sutoro Eko, *Op.Cit*, 2003

Dua lembaga Internasional ini sama-sama mendefinisikan desentralisasi yang menekankan pada penyerahan otoritas dari pemerintah pusat kepada pemerintah di daerah yang mencakup fungsi-fungsi publik untuk dikelola oleh pemerintah daerah bersama elemen setempat. Otoritas disini berupa kewenangan untuk mengatur dan mengurus pemerintahan menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat yang diatur dalam suatu Undang-Undang. Desentralisasi adalah suatu keharusan bagi masyarakat Indonesia yang pluralitas. Sistem pemerintahan yang selama ini dijalankan secara desentralisasi dan uniformity (keragaman) sangat tidak cocok dengan kepribadian bangsa Indonesia hal ini telah terbukti dengan hancurnya tatanan sistem dan nilai pemerintahan yang dulunya telah mapan. Sekarang, dengan desentralisasi yang berbasis geografi dan tatanan nilai kultur setempat maka semangat partisipasi masyarakat dapat kembali ditingkatkan.

Melalui pemerintahan yang desentralistik, akan terbuka wadah demokrasi bagi masyarakat setempat untuk berperan serta dan menentukan nasibnya, serta berorientasi kepada kepentingan rakyat melalui pemerintahan daerah yang terbuka dan jujur, sehingga benar-benar berorientasi pada kepentingan rakyat banyak. Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat lokal diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreatifitas, mencari solusi terbaik atas permasalahan yang dihadapi, singkatnya daerah harus mengurus nasibnya sendiri. Selain itu desentralisasi dapat juga dimaknai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk

perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pusat ke daerah atau kepada kelompok-kelompok fungsional. Dalam hal ini pemerintah memberikan wewenang kepada pemerintah daerah bekerja sama dengan prinsip kemitraan dengan elemen masyarakat sipil di daerah.

Ada beberapa alasan pemerintah perlu melaksanakan desentralisasi kekuasaan kepada pemerintah. Alasan tersebut didasarkan pada kondisi ideal yang diinginkan sekaligus memberikan landasan filosofis bagi penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai sistem pemerintahan yang dianut negara. Josep Riwu Kaho menerangkan alasan-alasan tersebut sebagai berikut : (1) dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan (game teori), desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang akhirnya menimbulkan tirani. (2) dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi. (3) dari sudut teknik organisatoris pemerintahan alasan mengadakan pemerintahan yang efisien. (4) dari sudut kultur, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarah. (5) dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Secara normatif otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab dengan pendekatan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak, maka dalam UU No. 22 Tahun 1999 pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten/kota berdasarkan azas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal serta kewenangan lain yang ditetapkan dengan undang-undang. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan secara tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedang otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang

harus dipikul daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan dan pemerintahan serta pemeliharaan hubungan yang baik serasi antara pusat dan daerah serta daerah antar daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁸ Ada ciri khas yang menonjol dalam UU No. 22 Tahun 1999 yaitu : (1) Demokrasi dan Demokratisasi. (2) Mendekatkan pemerintah dengan rakyat. (3) Sistem otonomi luas dan nyata. (4) Teknik menggunakan sistem otonomi bertingkat. (5) *No mandare without funding*. (6) Penguatan rakyat melalui DPRD.

Tujuan utama dari desentralisasi yang termuat dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah, dari satu pihak membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam mengurus urusan domestik, sehingga pemerintah pusat memiliki kesempatan untuk mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat lebih berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi pemberian kewenangan ke daerah maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Daerah yang lebih lanjut menuju pemerintah yang terendah yaitu desa akan memiliki kewenangan, hak dan sekaligus kewajiban untuk

²⁸ A. S. G. S. Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan prakarsa dan kreativitas daerah/desa sehingga kapabilitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik menjadi semakin kuat. Desentralisasi merupakan simbol adanya trust (kepercayaan) dari pemerintah kepada daerah. Karena itu dalam rangka otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat, dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasi dari pemerintah daerah. Visi otonomi daerah itu menurut Affan Gaffar dapat dirumuskan kedalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama yaitu politik, ekonomi serta sosial budaya. Di bidang politik, karena otonomi daerah buah dari perkembangan desentralisasi dan demokratisasi, maka otonomi daerah harus dipahami sebagai suatu proses untuk membuka ruang bagi lahirnya pemimpin elit lokal yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada azas pertanggung jawaban publik. Desentralisasi pemerintahan juga berarti transparansi kebijakan, artinya setiap kebijakan yang diambil harus jelas asal-usulnya. Di bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak menjamin kelancaran kebijakan ekonomi nasional di daerah, di lain pihak terbukanya peluang bagi daerah untuk mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Pada konteks ini otonomi membolehkan lebih

untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perijinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Di bidang sosial budaya otonomi daerah dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.

2. Otonomi Desa

Otonomi desa bisa dipahami dalam dua konsep besar yaitu *self-governing community (local-self government)* dan desentralisasi. Secara historis di Indonesia banyak bentuk dari *local-self government* yang terbentuk dari kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan adat istiadat dan hak asal-usul. Contohnya adalah Nagari di Sumatera Barat, Lembang di Tana Toraja, Binua di Kalimantan Barat, Gampong di Aceh. Bentuk dari *local self-government* ini telah terbentuk sejak zaman pra-kolonial atas dasar hubungan genealogis maupun teritorial yang mempunyai tata cara pemerintahan sendiri berdasarkan hukum adat setempat. Bentuk-bentuk dari *local-self government* ini sebenarnya banyak terjadi di berbagai belahan dunia, misalnya dalam bentuk negara kota (*city-states*) kuni di Yunani Kuno atau *Commune* di Italia. Menurut Markku Kiviniemi, pada prinsipnya tradisi *self-government* tidak menyandarkan pada kumpulan

prinsip yang koheren, ia jelasnya adalah sekumpulan praktek yang berbeda dan heterogen. Namun demikian, dasar umum tertentu dapat ditemukan komunitas lokal secara tradisional memiliki tingkat otonomi dalam pengelolaan urusan lokal. Sebutan “tingkat otonomi” menunjuk pada berbagai macam praktek dan pada sifat relatif independensi lokal.

Lennart Lungquist misalnya, telah menyusun konsep otonomi yang terdiri dari dua dimensi utama : kebebasan untuk bertindak dan kapasitas untuk bertindak.²⁹ Tingkat otonomi seorang aktor (suatu pemerintahan lokal) berubah-ubah dari kecil sampai besar dalam dua dimensi itu. Kebebasan bertindak pemerintah lokal mungkin ditafsirkan mengacu terutama pada kesempatan institusi dan regulasi yang dijamin oleh legislasi dan konstitusi. Setelah reformasi regulasi tersebut telah digantikan oleh UU No. 22 Tahun 1999 yang mengatur tentang pelaksanaan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kebebasan bertindak adalah hak untuk memutuskan cara tindakannya sendiri. Desentralisasi institusional meningkatkan hak-hak pemerintah lokal ini. Dimensi otonomi kedua ini menunjuk pada kondisi otonomi dipandang dari segi kapasitas untuk mewujudkan dan mencapai tujuan yang diputuskan. Dimensi ini menyatakan keadaan nyata komunitas lokal, sumber daya ekonomi sosial dan politik untuk bertindak sesuai dengan kebutuhan dan partisipasi masyarakat setempat

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang juga mengatur mengenai desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam Sistem Pemerintahan Nasional dan beradal dalam Kabupaten, dengan pengertian tersebut sangat jelas bahwa undang-undang ini memberikan dasar menuju *governing community* yaitu komunitas yang mengatur dirinya sendiri. Dengan pemahaman bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi desa yang memiliki otonomi asli sangat strategi sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan konsekuensi yang tidak bisa ditolak untuk proses demokrasi yang hakiki.³⁰

Karena otonomi desa merupakan otonomi asli yang berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang dihasilkan dari berbagai interaksi antar individu dalam masyarakat atau merupakan hasil cipta, rasa dan karsa masyarakat dalam kenyataannya akan timbul keanekaragaman dari penataan desa, tata kehidupan masyarakat, potensi desa, susunan pemerintahan maupun tata pemerintahan. Keanekaragaman

akan sangat dipengaruhi oleh asal-usul dan adat istiadat masyarakatnya. Oleh karena itu, dalam waktu yang bersamaan perlu pula dikembangkan konsep untuk lebih meningkatkan keterlibatan secara langsung seluruh sumber daya manusia potensial yang ada di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pemerintahan dan pembangunan desa. Para pelaku itu seperti BPD, Karang Taruna, PKK, pelaku ekonomi, tokoh masyarakat, pemangku adat dan tokoh-tokoh agama. Di masa yang akan datang peran unsur-unsur pembangunan non pemerintah harus menempati porsi lebih besar dalam pembangunan desa, sedangkan posisi aparat pemerintah berada pada posisi memfasilitasi dan mengakomodasikan kebutuhan unsur-unsur tersebut dalam pembangunan. Konsep pendekatan ini dirangkum dalam pendekatan pelaksanaan tata pemerintahan yang baik di tingkat desa dengan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Tujuannya adalah pemberdayaan masyarakat dengan memperbesar keterlibatan dan rasa memiliki masyarakat sehingga dalam jangka panjang diharapkan bisa menuju ke arah kemandirian masyarakat.

3. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Desa tidak cukup mandiri dalam menopang kehidupan warganya dan mengelola pemerintahan. Kemandirian desa dalam meningkatkan kesejahteraan warganya terletak pada kemampuan komponen *governance* untuk mengorganisir sendiri semua potensi desa yang tersedia. Dalam

governance desa. Kerjasama yang terjalin dengan baik antar berbagai komponen itu dapat menghasilkan penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan keinginan dan harapan masyarakat.

Pemerintah desa menurut UU No. 22 Tahun 1999 pasal 94 menyebutkan : Di desa dibentuk pemerintah desa dan Badan Perwakilan Desa yang merupakan pemerintahan desa. Hal ini mengacu pada pemerintahan desa yang dikelola bersama-sama dengan BPD dan bukan hanya pemerintah desa (kepala desa) sendiri. Pemerintah desa disini merupakan pengertian pemerintah desa dalam arti luas yaitu mengacu pada proses pelaksanaan kinerja pemerintahan, bukan pengertian pemerintahan desa dalam artian sempit yaitu pengertian pemerintah desa yang mengacu pada suatu lembaga atau personal (kepala desa dan perangkatnya).

Menurut Bintaro Tjokroamidjoyo penyelenggaraan pemerintahan desa adalah : proses implementasi dan pelaksanaan pemerintahan sehari-hari. Ia berkaitan dengan kinerja aparat pemerintah desa, mekanisme penyelenggaraan pemerintahan, peraturan-peraturan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, partisipasi dan keterlibatan rakyat dan sebagainya.³¹

Mengacu pada definisi di atas maka kita dapat menyimpulkan bahwa pemerintahan desa merupakan suatu proses kerja dan implementasi kebijakan dalam melakukan pelayanan publik pada masyarakat.

4. Good Governance dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Secara paradigmatik *good governance* menjadi semangat zaman abad ke-21, menyusun komitmen global terhadap demokratisasi dan desentralisasi sejak dekade 1970-an. Awalnya gagasan *good governance* hanya dipromosikan oleh sejumlah lembaga donor terkemuka (*IMF*, Bank Dunia, *UNDP*, *European Commission*, *Ford Foundation* dll) sebagai sebuah kriteria pemberian bantuan, tetapi kemudian menjadi wacana dan komitmen global. Menurut IRE, sebuah LSM yang meneliti tentang pemberdayaan masyarakat lokal, *Good governance* sebagai sebuah “manifesto politik”, sebuah solusi paling canggih terhadap persoalan pembangunan dan pemerintahan. Bank Dunia misalnya punya ortodoksi bahwa cita-cita “*a world free of poverty*” bisa bersandar pada *good governance*. Di Indonesia selama reformasi, wacana *good governance* berkembang secara luas bersamaan dengan isu reformasi, demokratisasi, desentralisasi dan pemberdayaan.

Sikap pro dan kontra berkembang tentang pengadopsian konsep *good governance* ini, banyak kalangan terutama yang berhaluan sosialis maupun pendukung *welfare state* melontarkan kritik bahwa *good governance* adalah sebuah ortodoksi kaum neoliberal yang lebih cenderung berpihak pada pasar. Dan, pasar merupakan proyeksi dari kapitalisme yang merupakan “musuh” dari ideologi sosialisme.³² Tetapi untuk memahami konsep *good governance* orang tidak harus berhaluan

³² Julian dan Setiabudi, *Sosialisme Revolusioner*, KKb, 2000, hal. 6

neo-liberal yang berpihak total pada pasar ketimbang negara dan pasar, sebagaimana orang memahami demokrasi yang tidak harus mengikuti transisi liberal. Kalau demokrasi mempunyai varian demokrasi sosialis, demokrasi partisipatoris atau demokrasi komunitarian, maka konsep *good governance* yang lahir dari perut neo-liberalisme bisa dimodifikasi dengan pandangan yang berhaluan sosialis atau pendekatan yang lebih berpusat kepada masyarakat ketimbang pendekatan yang berbasis pasar.

Dalam pendekatan yang ditekankan pada *good governance*, pasar bukanlah fokus utama, perhatian *governance* adalah pengelolaan negara yang bersandar pada empat dimensi ganda : (1) kekuasaan-kewenangan; (2) pertukaran (resprosit), (3) akuntabilitas-inovasi; dan (4) kepercayaan-kerelaan. *Good governance* lebih populer dipahami sebagai pengelolaan pemerintahan yang menjunjung tinggi transparansi, akuntabilitas dan responsivitas, rule of law serta berbasis pada partisipasi rakyat. Ia butuh resiprositas dan kemitraan antara pemerintah, masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi serta sektor bisnis.³³

UNDP, sebuah agen pembangunan PBB yang ikut mempromosikan *good governance*, menyatakan bahwa *good governance* adalah sebuah konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintah dalam sebuah negara. Hal ini merupakan sebuah dialog yang melibatkan seluruh partisipan sehingga orang merasa terlibat dalam urusan pemerintahan.

Studi perbandingan politik generasi baru (institusionalisme baru) telah memperkenalkan paradigma *governance* sebagai pengganti atas *governance*, untuk menantang (merombak) pandangan konvensional pemerintahan bahwa negara adalah segala-galanya atau sebuah lembaga yang kuat, sentral dan superior. Generasi baru ini mengedepankan sejumlah pandangan dan keyakinan tentang negara ketika mempromosikan *governance*. Pertama, negara-negara tetap menjadi pemain kunci bukan dalam pengertian dominasi dan hegemoni, tetapi negara adalah aktor setara (*primus inter pares*) yang mempunyai kapasitas memadai untuk mencapai tujuan besar. Kedua, negara bukan lagi “sentrum kekuasaan formal” tetapi sebagai sentrum “kekuasaan politik”. Kekuasaan negara harus ditransformasikan dari “kekuasaan atas” (*power over*) menuju “kekuasaan untuk” (*power to*). Ketiga, negara harus berbagi kekuasaan dan peran pada ketiga level : “keatas” pada organisasi transnasional; “kesamping” pada NGO dan swasta; serta “kebawah” pada daerah dan masyarakat lokal. Keempat, negara harus melonggarkan kontrol politik dan kesatuan organisasinya agar mendorong segmen-segmen di luar negara agar mampu mengembangkan pertukaran dan kemitraan secara kokoh, otonom dan dinamis. Kelima, negara harus melibatkan unsur-unsur masyarakat dan swasta dalam agenda pembuatan keputusan dan pemberian layanan publik. Keenam, penyelenggara negara harus mempunyai kemampuan responsif, adaptasi dan akuntabilitas publik. Munculnya ortodoksi *governance* secara empirik merupakan

respon terhadap pemerintahan yang buruk. Fenomena ini bisa dilihat dari berkembangnya personalisasi kekuasaan, otoritarianisme, sentralisasi, korupsi endemik, patronase, kemiskinan kebijakan, kegagalan negara, krisis finansial negara dan lain-lain.

Munculnya fenomena *bad governance* menimbulkan kebutuhan untuk melakukan pembaharuan tata pemerintahan yang berkiblat pada masyarakat atau yang lebih populer disebut tata pemerintahan yang baik (*good governance*). *Good governance* yang bertujuan menciptakan pembaharuan tata pemerintahan, dan di tingkat desa akan memungkinkan keterlibatan seluruh elemen desa dalam urusan publik, penyelenggaraan pemerintahan serta merumuskan kepentingan desa. Demokratisasi proses penyelenggaraan pemerintahan bisa terbentuk melalui perluasan ruang publik, pengaktifan kelompok-kelompok sosial dan forum-forum warga serta jaringan antar kelompok, yang bukan saja untuk keperluan *self help* kelompok tetapi juga wahana *awareness* warga, *civic engagement* dan partisipasi dalam urusan pemerintahan di tingkat lokal.³⁴ Pembaharuan pemerintahan desa menjadi sangat penting ketika terjadi pergeseran konsep penyelenggaraan pemerintahan dari konsep *government* ke *governance* dalam sistem pemerintahan yang modern. Dalam *governance*, pemerintahan desa merupakan salah satu elemen (*stake holder*) dari sekian banyak *stake holder* dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa. *Stake holder* yang lain seperti; BPD sebagai representasi masyarakat

³⁴ Annual Report, IRE, 2001-2002

politik, *public sector* (elemen masyarakat sipil seperti desa adat, LSM, serta kelompok-kelompok sosial) serta privat sektor yang meliputi elemen dalam masyarakat ekonomi. Dalam pergeseran paradigmatik dari konsep *government* ke *governance*, maka proses penyelenggaraan pemerintahan desa seharusnya bersendikan pada *trustee* (saling kepercayaan) serta *partnership* (kemitraan) antara elemen masyarakat. Karena bagaimanapun, setiap persoalan yang terjadi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan tidak bisa dipecahkan hanya oleh pemerintah semata. Oleh karena itu, pemerintah desa harus bekerja sama dengan elemen masyarakat yang lain berdasarkan prinsip kemitraan. Kalau *governance* diletakkan dalam lingkup desa maka ada dua hal yang perlu diperhatikan : (1) isu pemerintahan demokratis (*democratic governance*), yaitu pemerintahan desa yang berasal “dari” (partisipasi) masyarakat. (2) hubungan antar elemen *governance* di desa yang didasarkan pada prinsip kesejajaran, keseimbangan dan kepercayaan (*trust*). Pola hubungan antar elemen bisa sejajar dan seimbang bila pemerintahan desa dikelola secara partisipatif, transparan, akuntabel dan responsif. Sebaliknya pemerintahan desa yang demokratis bisa semakin kokoh, legitimate dan mampu bekerja secara efektif bila ditopang dengan kesejajaran, keseimbangan dan kepercayaan antar elemen *governance* desa. Keseluruhan pelaksanaan dari penyelenggaraan pemerintahan tersebut harus berlandaskan pada prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik. Adapun Karakteristik Tata Pemerintahan Yang Baik yang diumumkan oleh UNDP adalah :

1. **Participation.** Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan/kebijakan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. **Rule of law.** Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia;
3. **Transparency.** Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat dipahami dan dapat dimonitor.
4. **Responsiveness.** Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders;
5. **Consensus orientation.** *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur;
6. **Equity.** Seluruh warganegara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka;
7. **Effectiveness and efficiency.** Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin;
8. **Accountability.** Para pembuat keputusan dalam pemerintahan (*state*), sektor swasta (*privat sector/market*) dan masyarakat madani (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-

lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi;

9. **Strategic vision.** Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pembangunan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.³⁵

Semua prinsip dalam tata pemerintahan yang baik harus bisa dilaksanakan oleh para aktor-aktor yang berperan dalam *governance* di tingkat desa. Sekarang adalah siapa yang menjadi aktor dalam *governance* desa. Semesta pembicaraan tentang *good governance* selama ini menekankan pada tiga poros yaitu negara, masyarakat sipil dan pasar. Maka untuk tingkat desa pemetaan *governance* terdiri dari empat elemen yaitu : negara (pemerintah desa), masyarakat politik (Badan Perwakilan Desa), masyarakat sipil (organisasi masyarakat, institusi lokal dan warga masyarakat) serta masyarakat ekonomi (arena produksi dan distribusi yang dilakukan oleh pelaku dan organisasi ekonomi desa). Berikut adalah tabel pemetaan *good governance* di desa.

³⁵ Arie Sujito, *Memaju Tata Pemerintahan Yang Baik*, hal. 23

Tabel 1.1
Peta Governance di Level Desa

Elemen Governance	Aktor	Arena	Isu Relasional
Negara	Kepala desa dan perangkat desa	Regulasi, kontrol pada masyarakat, pengelolaan kebijakan, keuangan dan pelayanan	Akuntabilitas, transparansi, responsivitas, dan kapasitas.
Masyarakat politik	Badan Perwakilan Desa	Representasi artikulasi, agregasi, formulasi, legislasi, sosialisasi dan kontrol	Kapasitas, akuntabilitas dan responsivitas
Masyarakat sipil	Institusi sosial, organisasi sosial dan warga masyarakat	Keswadayaan kerjasama, gotong royong, jaringan sosial	Partisipasi (voice akses dan kontrol)
Masyarakat ekonomi	Pelaku dan organisasi ekonomi	Produksi dan distribusi	Akses kebijakan akuntabilitas sosial

Sumber : Ari Dwipayana, 2003.

Lebih jauh tentang aktor-aktor *governance* desa adalah sebagai berikut :

5. Aktor-aktor Governance Desa

Aktor *governance* desa adalah lembaga atau institusi yang ada di desa yang seharusnya berperan dalam penciptaan tata pemerintahan yang baik. Aktor tersebut antara lain adalah pemerintahan desa, BPD, masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi.

a. Pemerintah Desa

Pemerintah desa merupakan sentrum *governance* di desa yang mempunyai relasi dengan BPD, elemen masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi. Kepala desa merupakan personifikasi pemerintah desa. Pemerintah desa secara empirik menjadi medan tempur antara negara dan masyarakat. dipandang dari sudut negara, pemerintah desa dan kepala merupakan mata rantai dari birokrasi

negara yang menjalankan fungsi regulasi dan kontrol pada wilayah dan masyarakat melalui “pelayanan administratif”, implementasi proyek-proyek pembangunan, mobilisasi masyarakat untuk mendukung kebijakan pemerintah, melakukan pelayanan pada masyarakat untuk kepentingan negara, menarik pungutan dan lain-lain. Posisi dan eksistensi pemerintah desa tidak memiliki otonomi yang memadai, karena dikendalikan secara terpusat dan hirarkhis dengan regulasi pemerintah supra desa. Konsekuensinya, pemerintah desa mempunyai akuntabilitas hukum dan politik pada pemerintah supra desa. Dilihat dari sudut pandang masyarakat, pemerintah desa merupakan representasi masyarakat. pemerintah desa dibentuk oleh masyarakat melalui pemilihan kepala desa secara langsung yang melibatkan masyarakat desa. Hak ini akan menimbulkan konsekuensi bahwa kepala desa dalam pelaksanaan kewajibannya bertanggung jawab kepada warga desa yang memilihnya bukan kepada elemen yang ada di luar lingkup komunitasnya (pemerintah supra desa). Dalam hal ini masyarakat akan diwakili oleh BPD sebagai representasi warga masyarakat.

Untuk menciptakan proses sosial yang berkesinambungan pemerintah desa harus menciptakan perubahan yang radikal dari semua sektor kewenangannya, apakah disana kepemimpinan, kinerja birokrasi yang berorientasi pada *public service* yang berkualitas, memberdayakan masyarakat, partisipasi warga dalam pemerintahan

sehingga praktek pemerintahan desa mengacu pada terciptanya praktek *good governance*, bukannya *bad governance*.

Upaya untuk menciptakan *good governance* di desa sangat potensial sekali, setelah diduung oleh lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 maka harapan untuk tumbuhnya proses pemerintahan yang demokratis di desa makin besar banyak peluang bagi seluruh elemen desa untuk menekspresikan gagasan-gagasan politiknya demi terciptanya tujuan itu. Perubahan sosial-politik tidak mudah untuk diwujudkan oleh berbagai faktor, harapan untuk merubah konsep dan kinerja pemerintah ke arah demokratisasi dan *good governance* tidak akan terjadi dalam sekejab. Sekalipun strukturnya mengalami perubahan (corak korporatis dan sentralistik) pada pemerintah desa tetapi kultur paternalistik dan rendahnya kualitas sumber daya manusia akan masih menjadi faktor penghalang terciptanya *good governance*. Kenyataan ini memang tidak bisa dilepaskan dari faktor dan proses konstruksi sosial desa yang sejak jaman dahulu selalu berada dalam kondisi yang termarginalkan. Akan sulit memang untuk secara cepat untuk membuat terobosan-terobosan baru jika faktor perubahan hanya datang dari luar. Kualitas otonomi dengan sendirinya akan diukur dari sejauhmana kebijakan-kebijakan yang ada dapat menumbuhkan suatu prakarsa dari masyarakat, bukan tergantung masyarakat akibat kebijakan yang membatasi kreativitas masyarakat.³⁶

³⁶ Dadang Juliantara, *Op.Cit*, Hal. xi

b. Lembaga Politik

Lembaga politik adalah sebuah kekuatan dan arena dalam demokrasi. Ia terkait dengan partai politik, aktor-aktor politik lembaga perwakilan dan pemilihan umum. Dalam setting demokrasi, masyarakat politik adalah arena dimana masyarakat mengorganisir dirinya untuk memperebutkan hak absah mengontrol kekuasaan publik dan aparatus negara. Komposisi dan konsolidasi demokrasi harus mencakup pemikiran dan tindakan serius yang memusatkan perhatian pada perkembangan apresiasi positif yang normatif terhadap lembaga-lembaga politik demokrasi (partai politik, pemilihan umum, parlemen, pemimpin politik), sebagai tempat masyarakat untuk menentukan dan mengontrol pemerintahan demokratis. Pemilihan umum merupakan sebuah arena strategis dalam masyarakat politik. Melalui pemilihan umum, elemen-elemen dasar demokrasi (kompetisi, partisipasi dan liberalisasi) secara normatif dapat diwujudkan. Dalam setting demokrasi pemilihan umum menjadi tempat bagi setiap individu berkompetisi secara bebas memperebutkan jabatan-jabatan publik. Melalui pemilihan umum masyarakat berpartisipasi secara bebas menyalurkan pilihannya untuk menentukan pemimpinnya. Dalam konteks *good governance* membutuhkan tampilnya masyarakat politik yang demokratis, yang mampu menjadi jembatan antara masyarakat dengan negara, berbasis

negara. Oleh karena itu banyak aktor dan arena yang terdapat dalam masyarakat politik yaitu partai politik, pemilihan umum, artikulasi politik, perwakilan dan kontrol politik.

Mungkin dirasa berlebihan berbicara arena masyarakat politik dan isu-isu yang terkait tersebut di level desa. Tetapi secara minimal aktor-aktor politik dan kegiatan (arena) politik itu dapat ditemukan di tingkat desa : misalnya partai politik, lembaga perwakilan atau Badan Perwakilan Desa (BPD), pemilihan umum dan pemilihan kepala desa, kontrol politik dan sebagainya. BPD merupakan aktor masyarakat politik yang paling nyata dan paling dekat di tingkat desa yang memainkan peran menjadi jembatan antara elemen masyarakat dan pemerintah desa (negara). BPD dilahirkan oleh UU No. 22 Tahun 1999 yang konon dimaksudkan untuk demokratisasi desa dan sekaligus menghapus lembaga korporatis seragam bernama Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Lembaga parlemen desa itu dibentuk melalui kompetisi aktor-aktor politik desa (tokoh masyarakat, politisi desa, aktivis sosial, pemuda, perempuan dan lain-lain) yang memperebutkan dukungan konstituen. BPD diharapkan memainkan peran artikulasi kepentingan masyarakat yang kemudian dibawa dan diformulasikan menjadi kebijakan publik tingkat desa. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari dan pembangunan desa, BPD mempunyai peran normatif sebagai alat kontrol terhadap pemerintah desa. Akan tetapi, dalam konteks *good governance*

pendekatan kemitraan (*partnership*) lebih relevan ketimbang pendekatan konfrontatif, yang memungkinkan terjadi kesejajaran antara pemerintah desa dan BPD, tanpa harus mengurangi makna kontrol BPD itu. Selain itu, lembaga perwakilan, BPD diharapkan membangun legitimasi dan akuntabilitas dihadapan masyarakat, yaitu dengan cara memaksimalkan peran artikulasi, legislasi dan kontrol.

c. Lembaga Sipil

Civil society yang terjemahan harfiahnya berarti masyarakat warga karena *civilis* (berasal dari kata *civis*) adalah bahasa latin yang berarti warga, menurut definisi etimologiknya adalah suatu bentuk model masyarakat-masyarakat ideal yang didalamnya hidup manusia-manusia partisipan yang masing-masing diakui sebagai warga-warga dengan kedudukan mereka yang serba setara dan sama dalam soal pembagian hak dan kewajiban. Dalam konteks ini *civil society* (masyarakat sipil) dimaknai dari tiga cara pandang. **Pertama**, masyarakat sipil dapat dipahami sebagai aktor diluar negara yang berperan dalam proses perubahan sosial dan politik. Dari sudut pandang aktor, Samuel N. Eisenstadt berpendapat bahwa masyarakat sipil bisa dimaknai sebagai penelompokan anggota masyarakat maupun asosiasi sosial yang terorganisir secara otonom diluar pengaruh negara. Ia berbeda masyarakat secara umum dalam hal melibatkan warga yang bertindak secara kolektif dalam sebuah lingkup publik untuk mengakomodasikan kepentingan-kepentingan

hasrat, prefensi dan ide-ide mereka, untuk bertukar informasi, untuk mencapai sasaran kolektif, untuk mengajukan tuntutan pada negara untuk memperbaiki struktur dan fungsi negara dan untuk menuntut auntabilitas pejabat negara. **Kedua**, masyarakat sipil dilihat sebagai sebuah arena (ruang dan kondisi) yang memungkinkan tumbuhnya masyarakat yang otonom terhadap negara. Sebagai sebuah arena, masyarakat sipil mencakup pula sebuah proses menuju sebuah bentuk ideal masyarakat. Masyarakat sipil adalah wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisir dan bercirikan antara lain : kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*self-generating*), dan keswadayaan (*self-supporting*), kemandirian berhadapan dengan negara dan keterikatan dengan nilai dan norma hukum yang diikuti warganya.³⁷ **Ketiga**, masyarakat sipil dipandang sebagai sebuah tujuan ideal yang ingin dicapai dalam sebuah proses pemberdayaan masyarakat. dalam pandangan ini masyarakat sipil dilihat sebagai sebuah peradaban yang akan dicapai melalui upaya-upaya tertentu. Masyarakat yang beradab yang dicita-citakan tersebut terjadi dimana bentuk masyarakatnya adalah masyarakat yang taat pada hukum, etika, aturan dan nilai-nilai yang disepakati bersama. Kemudian akan muncul pertanyaan bahwa, apakah relevan untuk membicarakan konsep masyarakat sipil yang datang dari barat dan diterapkan untuk pemberdayaan masyarakat Indonesia. Tetapi pertanyaan tersebut jika

³⁷ A.S. Hikam, *Demokrasi dan Civil Society*, Jakarta, LP3ES, 1996, hal. 3

dianalisa maka terlihat bahwa karakter-karakter mendasar dalam masyarakat sipil dapat ditemukan dalam kehidupan sosial politik masyarakat (desa) Indonesia.

Dalam *The Encyclopedia of Democracy* (1995) disebutkan beberapa karakter mendasar masyarakat sipil. **Pertama**, otonom atau mandiri dari negara merupakan komponen yang tidak bisa dilepaskan dari karakter masyarakat sipil. Setidaknya bisa menjadi jembatan antara warga dan negara. Masyarakat sipil merupakan arena publik yang mampu mengelola aktivitas dan mengatur anggotanya secara mandiri. Karakter ini terwujud dalam organisasi-organisasi lokal yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, baik yang berbasiskan agama, okupasi, kegemaran atau komunitas budaya tertentu. Disamping itu, perwujudan *self-governing community* sedikit banyak ditopang oleh masih cukup kuatnya modal sosial (norma, tradisi, jaringan sosial dan nilai lokal lainnya) yang berkembang di masyarakat desa. **Kedua**, masyarakat sipil memiliki karakter sebagai akses bagi masyarakat terhadap negara. Dengan kata lain, masyarakat sipil yang salah satunya teraplikasi sebagai suatu bentuk organisasi sosial merupakan basis partisipasi masyarakat dalam praktek pemerintahan sehari-hari. Hal yang harus diperhatikan adalah bagaimana organisasi sosial yang ada mampu mengakomodasi dan menyalurkan aspirasi anggotanya kepada pemerintah desa selaku pembuat kebijakan lokal. Dalam konteks desa, masyarakat sipil bisa

dikenali dari banyaknya organisasi sosial yang hidup di desa, baik yang bercorak korporatis (bentukan negara) maupun partisipatoris (bentukan masyarakat). Organisasi sosial korporatis mencakup RT, RW, PKK, Dasawisma, darma tirta, karang taruna, LKMD dan lain-lain. Sejumlah organisasi ini memang bentukan negara, akan tetapi mereka bisa memainkan peran penting sebagai *intermediary* dan arena kemitraan antara masyarakat dan negara. Dalam organisasi seperti ini banyak berkembang kepentingan-kepentingan anggota masyarakat yang langsung dapat diaspirasikan kepada negara (pemerintah desa). Organisasi partisipatoris lebih bersifat majemuk, mandiri dan tidak semenonjol organisasi korporatis, tetapi memainkan peran sebagai arena pembangunan keswadayaan. Di desa bis ditemukan berbagai ragam kelompok tani, forum pemuda, kelompok sosial keagamaan, arisan dan lain-lain. Semuanya berperan sebagai arena membangun kerjasama, tolong menolong, kemandirian dan juga partisipasi.

d. Lembaga Ekonomi

Bertolak belakang dari masyarakat sipil yang suka rela dan *non profit*, maka masyarakat ekonomi berbicara tentang sektor privat (pelaku ekonomi) yang mencari keuntungan melalui proses produksi dan distribusi. Pasar merupakan arena paling dekat dan nyata bagi masyarakat untuk melakukan pertukaran dan mencari keuntungan.

kompetitif secara sehat dan *good corporate governance* sebagai ciri khas ideal masyarakat ekonomi.³⁸ Tetapi ciri khas makro tersebut terlalu berlebihan jika dibawa ke konteks desa. Pasar bukan menjadi sasaran utama karena pasar merupakan arena pertukaran bebas yang menembus batas-batas struktural dan pemerintah desa tak akan mampu mengaksesnya. Perhatian utama diletakkan pada basis ekonomi rakyat, terutama para pelaku dan organisasi ekonomi rakyat dalam konteks relasi mereka dengan pasar, sumber permodalan dan pemerintah desa. Pada *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dalam hal ini masyarakat ekonomi tingkat desa, fokus lebih diarahkan pada kesempatan dan kemampuan akses perilaku dan organisasi ekonomi terhadap sumber permodalan yang disediakan negara, akses terhadap kebijakan pemerintah desa dan akses terhadap dunia pasar. Elemen-elemen masyarakat ekonomi perlu diorganisir menjadi sebuah kekuatan untuk membangun partisipasi mereka dalam konteks kebijakan desa di sektor ekonomi produktif. Di sisi lain, diharapkan pemerintah desa untuk lebih responsif terhadap pemberdayaan organisasi ekonomi desa agar potensi ekonomi rakyat bisa berkembang lebih baik.

Ada lima misi *good governance* dalam perekonomian desa

1. Terwujudnya pemerintahan desa yang mengemban visi, misi, kebijakan dan program pengembangan ekonomi kerakyatan.

³⁸ Ari Dwipayana, *Op.Cit*, Hal. 29

2. Terwujudnya partisipasi masyarakat ekonomi, khususnya yang berada dalam lapisan bawah terhadap jalannya pemerintahan sehingga memberikand kesempatan bagi mereka untuk mewujudkan perekonomian desa yang mengemban aspirasinya.
3. Terwujudnya institusi ekonomi yang memberikan akses bagi lapisan bawah untuk ikut memasuki pasar.
4. Hilangnya berbagai kelembagaan yang mempcrparah akses bagi masyarakat ekonomi.
5. Munculnya modal sosial masyarakat lapisan bawah sehingga mempunyai *bargaining position* yang kuat dalam berhadapan dengan kekuatan dari negara dan pasar.

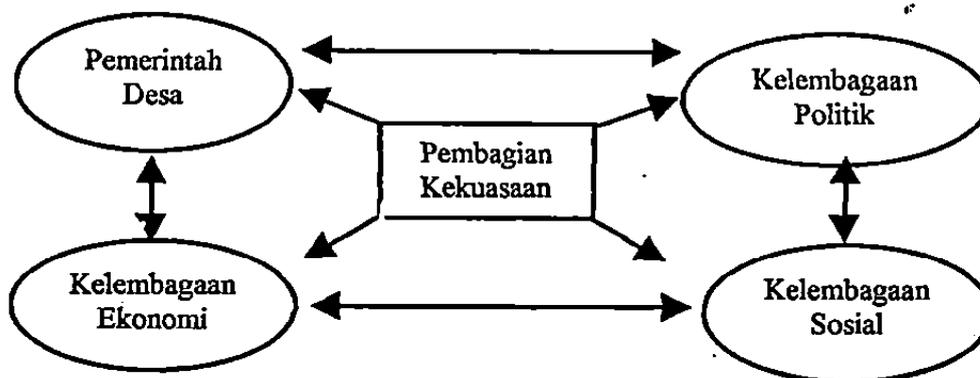
Partisipasi masyarakat ekonomi dalam pemerintahan juga dapat diharapkan mewujudkan istitusi ekonomi yang tidak hanya pro pasar tetapi juga pro kepada menghasilkan institusi ekonomi di desanya untuk memperjuangkan kepentingannya. Disini mereka dapat mempertanyakan KUT, KUD dan koperasi serta berbagai regulasinya tentang usaha tani berpihak kepada kepentingan mereka atau negara.

Akhirnya *good governance* mendorong terwujudnya suatu modal sosial di kalangan masyarakt ekonomi di pedesaan karena dengan modal sosial itulah mereka dapat menggalang solidaritas sosial dan ikatan menjadi kekuatan untuk mewujudkan jaringan sosial yang kompak dan dapat nienjadi arena belajar bersama serta kekuatan

potensial untuk berhadapan dengan pihak luar yang dapat melumpuhkan ekonominya.

Dari empat elemen yang menjadi pondasi terbentuknya tata pemerintahan yang baik di tingkat desa perlu dibangun sebuah konsensus untuk upaya pemberdayaan masyarakat. konsensus tersebut tercapai dengan kemitraan dan kerjasama yang dibangun atas kesepakatan para aktor yang menjadi elemen dalam *good governance*. Jika digambarkan hubungan yang ideal antara empat lembaga (aktor) *governance desa* adalah sebagai berikut :

Bagan 1.1
Hubungan Ideal Empat Aktor Governance di Tingkat Desa



Sumber : Arie Sujito 2003

Dalam berhubungan keempat lembaga tersebut berinteraksi secara dinamis (bisa merenggang dan merapat) sesuai dengan kepentingan, kekuatan dan posisi tawar yang dimiliki masing-masing lembaga. Pada waktu tertentu, dimungkinkan adanya satu lembaga yang lebih dominan dibandingkan ketiga lembaga lainnya dalam interaksi sosial. Hal ini mungkin saja sebab ada berbagai kepentingan

yang dominan diperjuangkan oleh lembaga tersebut. namun, dalam hal ini dibatasi pada adanya kepentingan bersama warga masyarakat yang didukung oleh lembaga yang lain bukan oleh kepentingan salah satu lembaga saja apalagi intervensi kepentingan yang datang dari luar keempat lembaga tersebut. Sebagai contoh pada masa orde baru, pemerintah desa mendominasi seluruh aspek pemerintahan desa yang didukung oleh regulasi UU No. 5 Tahun 1974 yang memungkinkan pemerintah desa lebih dominan dari lembaga yang lain.

Oleh karena itu, hubungan yang ideal dalam kehidupan di tingkat desa adalah keempat lembaga tersebut dilibatkan dalam proses pembangunan desa. Dengan kata lain perlu dibangun adanya partisipasi yang menyeluruh dan saling menguatkan antar lembaga-lembaga yang ada di desa. Dengan bahasa akademis, hubungan yang saling menguatkan tersebut dikenal dengan istilah Tata Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*). Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) di tingkat desa adalah suatu kesepakatan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa yang diciptakan secara bersama oleh pemerintah desa atau tata pemerintahan desa yang baik merujuk pada proses penciptaan hubungan kerjasama antara empat kelembagaan yang ada di desa untuk membuat pengaturan-pengaturan yang digunakan dalam menyelenggarakan pemerintahan di desa.

E. DEFINISI KONSEPSIONAL

Definisi konseptual merupakan suatu penelitian dari segala hal yang menjadi pokok perhatian. Definisi ini dimaksudkan sebagai gambaran yang jelas untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan. Adapun batasan pengertian konseptual yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Desa

Desa atau disebut nama lain adalah sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengukur kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa, mempunyai otonomi untuk mengelola urusannya secara mandiri berdasarkan dimensi kultural atau nilai-nilai lokal yang sejalan dengan keadilan, demokrasi, hak asasi manusia dan nasionalisme.

2. *Good Governance*

Good governance adalah basis penyelenggaraan otonomi local dengan pola hubungan yang baik dan sejajar diantara elemen-elemen *good governance* di desa, pemerintah desa, badan perwakilan desa (BPD), masyarakat sipil (pelaku dan lokal warga masyarakat), dan masyarakat ekonomi (pelaku dan organisasi ekonomi desa). Sehingga akan terbangun mekanisme check and balance dan partisipasi masyarakat secara luas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di desa

3. Pemerintahan desa yang demokratis

Pemerintahan desa yang demokratis adalah pemerintahan yang berasal dari (partisipasi) yang dikelola oleh rakyat (institusi demokrasi yang legitimate, akuntabel dan transparansi) serta dimanfaatkan secara responsif untuk kepentingan masyarakat. Dengan demikian terdapat relasi yang baik antara pemerintahan desa dengan masyarakat.

F. DEFINISI OPERASIONAL

*Menurut Sofyan Efendi definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel, dengan kata lain definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana cara menggambarkan suatu variabel.*³⁹ Dari uraian yang telah dikemukakan dan dihubungkan dengan masalah penelitian, penulis merumuskan batasan pengertian berupa definisi operasional yang dijadikan pegangan dalam melaksanakan penelitian. Definisi operasional tersebut adalah implementasi *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Dimana dapat diukur dengan indikator sebagai berikut :

1. Pemerintah Desa

Adapun indikator yang akan diteliti dari kelembagaan pemerintah desa adalah :

- Kapasitas pemerintah desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, (*public service*).

³⁹ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, Hal. 46

- Responsivitas pemerintah desa dalam menanggapi isu-isu, tuntutan, saran dan kritik dari masyarakat dan tindak lanjutnya serta aplikasinya.
- Transparansi pemerintah desa terhadap semua akses informasi penyelenggaraan pemerintahan.
- Akuntabilitas pemerintah desa terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan terhadap BPD dan masyarakat.
- Kepemimpinan kepala desa
- Peran pemerintah desa dalam pengembangan ekonomi kerakyatan.
- Konsensus atau kemufakatan yang dibangun demi menjembatani kepentingan yang berbeda dari tiap-tiap kelompok masyarakat. terutama konsensus terhadap kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur dalam pelaksanaan *good governance*.

2. Masyarakat Politik (BPD)

- Peran BPD dalam penyerapan aspirasi masyarakat
- Peran BPD dalam proses artikulasi dan formulasi kepentingan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik di tingkat desa.
- Peran pengawasan (mekanisme *check and balances*) BPD terhadap kinerja pemerintah desa.
- Tanggapan dan sikap BPD terhadap laporan pertanggungjawaban kinerja pemerintah desa.
- Representasi BPD terhadap tuntutan, saran, kritik dari masyarakat.
- Kemitraan BPD dengan aktor *governance* desa yaitu pemerintah desa, masyarakat desa, masyarakat ekonomi dan masyarakat sipil

3. Masyarakat Sipil (Lembaga Sipil)

- Partisipasi masyarakat sipil mengadopsi kepentingan masyarakat
- Akses masyarakat sipil terhadap proses pembuatan kebijakan
- Kontrol masyarakat sipil dalam proses penyelenggaraan pemerintahan
- *Voice* (suara) masyarakat sipil dalam menyuarkan kepentingan masyarakat.
- Ruang publik bagi masyarakat sipil untuk berperan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan interaksi yang dinamis dengan aktor-aktor *governance* lainnya.

4. Masyarakat Ekonomi (Lembaga Ekonomi)

- Peran masyarakat ekonomi dalam mempengaruhi kebijakan ekonomi di tingkat desa.
- Adanya ruang bagi masyarakat ekonomi untuk bermitra dengan aktor *governance* lain terutama dengan pemerintah desa dalam meningkatkan sumber-sumber ekonomi desa.
- Kontrol dan akses masyarakat ekonomi terhadap pemberdayaan ekonomi desa.
- Modal sosial yang dimiliki masyarakat ekonomi dalam pengembangan ekonomi kerakyatan.
- Visi dan misi masyarakat ekonomi untuk meningkatkan faktor-faktor ekonomi desa bekerja sama dengan pemerintah desa.

G. METODE PENELITIAN

Penelitian merupakan usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha yang dilakukan dengan menggunakan metode ilmiah.⁴⁰ Dalam metode ilmiah ada beberapa langkah yang harus ditempuh penulis untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang akan diteliti. Penentuan suatu metode yang akan digunakan dalam suatu penelitian akan menentukan kadar keilmiahannya hasil penelitian yang akan dipertanggung jawabkan kebenarannya.

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang akan peneliti gunakan adalah jenis penelitian deskriptif kualitatif. Menurut Kirk and Miller penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam penelitian sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamat manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasan dan dalam istilahnya. Penggunaan penelitian deskriptif ini dimaksudkan untuk berusaha menggambarkan, menganalisa dan mendeskripsikan fenomena dan permasalahan dalam demokratisasi, desentralisasi dan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sampai pada suatu kesimpulan. Berdasarkan sudut pandang aplikasi penelitian yang digunakan adalah penelitian terapan. Penelitian terapan adalah penelitian-penelitian yang hasilnya dapat langsung diterapkan untuk memecahkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi.⁴¹

⁴⁰ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, Andi Offset, Yogyakarta, 1984, hal. 4

⁴¹

Penelitian akan diarahkan pada potensi, permasalahan dan kendala yang dihadapi oleh masing-masing aktor *governance* desa serta menganalisisnya secara satu persatu dan kaitan satu aktor dengan aktor yang lain dalam proses menciptakan *good governance*. Disini dapat dilihat pelaksanaan konsep *good governance* oleh aktor-aktor pemerintahan desa.

2. Unit Analisis

Dalam penelitian ini yang menjadi unit analisis adalah aparat pemerintah desa, BPD, elemen masyarakat sipil, elemen masyarakat ekonomi dan masyarakat Desa Ngestiharjo, Kecamatan Kasihan, Kabupaten Bantul.

3. Jenis Data Yang Dibutuhkan

Oleh karena metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif, maka dibutuhkan data penelitian primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh dari responden yang merupakan pihak-pihak yang terkait di dalam penelitian yaitu pemerintah desa Ngestiharjo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang berbentuk dokumen resmi (arsip-arsip), berita-berita di media massa, buku-buku dan sebagainya. Untuk mengumpulkan data sekunder tersebut, peneliti akan melakukan teknik dokumentasi atas studi kepustakaan (*library research*). Teknik pengumpulan data

- ini dilakukan dengan cara menggali data dokumenter yang telah tersedia di perpustakaan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan langkah paling penting dalam metode ilmiah untuk mendapatkan data yang memadai dari masalah yang diteliti. Ada tiga teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan yaitu : interview (wawancara), observasi dan dokumentasi.

a. Metode Observasi

Yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengamati langsung dan mengadakan pencatatan secara sistematis terhadap fenomena-fenomena yang ada hubungannya dengan masalah pelaksanaan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di desa Ngestiharjo, Kecamatan Kasihan, Kabupaten Bantul.

b. Metode Interview (Wawancara)

Adalah proses memperoleh keterangan dengan jalan tanya jawab sepihak yang dikerjakan secara sistematis dan berlandaskan pada tujuan penelitian. Metode interveiw ini antara peneliti dan responden bertatap muka mengajukan pertanyaan dan mencatat keterangan yang dikemukakan oleh responden. Pertanyaan tersebut diajukan langsung kepada aktor-aktor governance desa antara lain pemerintah desa, RPD masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi

c. Metode Dokumentasi

Yaitu metode atau cara untuk mendapatkan suatu data sekunder dengan mengumpulkan data-data yang diperoleh dari catatan-catatan, buku, arsip-arsip dan dokumen-dokumen maupun gambar monografi yang ada di lokasi penelitian. Data sekunder ini diharapkan sebagai bahan pelengkap dalam menganalisa permasalahan dalam penelitian ini.

5. Teknik Analisa Data

Menurut Patlon, analisis data adalah proses mengatur urutan data dan mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar.⁴²

Teknik analisis data yang dipergunakan adalah analisis data secara kualitatif. Penelitian ini untuk menunjukkan gambaran situasi secara sistematis mengenai faktor-faktor yang berhubungan dengan fenomena yang diselidiki tanpa menggunakan perhitungan statistik. Jadi dengan analisa data maka yang diperoleh akan memberikan gambaran secara deskriptif tentang aspek-aspek yang menjadi fokus penelitian sehingga akan memberi jawaban atas masalah yang akan diteliti, selanjutnya data tersebut dapat dianalisis dan diinterpretasikan kebenarannya.