

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari sistem sentralisasi menuju sistem desentralisasi menyebabkan terbukanya ruang bagi desa untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan karakteristiknya masing-masing. Atas dasar itu, desa bisa saja mengambil kebijakan pembenahan sistem pemerintahan sesuai dengan kondisi sosial budaya dan aspirasi masyarakat di Desa.

Kelahiran Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa disambut semarak, tidak terbatas oleh pemerintah desa. Undang-undang desa menjadi topik perbincangan di berbagai diskusi publik, media, maupun keseharian warga. Optimisme tumbuh meski tidak semua pihak menatap Undang-undang desa dengan pemahaman yang sama. Sebagian melihatnya sebagai tonggak dimulainya pendalaman demokrasi pada aras lokal, lainnya menganggap Undang-undang desa sebagai jalan membangun kemandirian desa dan ekonomi warga.

Dalam sejarah pengaturan desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang desa, yaitu Undang-undang Nomor 22 tahun 1948 tentang pokok pemerintahan daerah, Undang-undang Nomor 1 tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, Undang-undang Nomor 18 tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, Undang-undang Nomor 19 tahun 1965 tentang desa praja sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya daerah tingkat III

di seluruh wilayah Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, dan terakhir dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang memasuki babak baru ini diiringi dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa ini, jika kita tahu bahwa sepanjang era reformasi, pengaturan mengenai desa masuk dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor 22 tahun 1999, kemudian diubah menjadi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004. Jika pada mulanya arah reformasi mendorong pengakuan desa dengan mengembalikan kemandirian lokal (desentralisasi), namun dalam perkembangannya justru bergeser ke arah corak resentralisasi.

Undang-undang desa ini dinilai penting, setidaknya karena 2 (dua) alasan, *Pertama*, melalui Undang-undang desa diharapkan terbentuk basis legal pengaturan yang jelas dan spesifik mengenai desa, karena sejak reformasi pengaturan desa masih menginduk dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah. Padahal kompleksitas desa membutuhkan sistem penanganan tersendiri. *Kedua*, melalui Undang-undang desa ini, diharapkan ada terobosan baru terwujudnya pembaharuan desa ke arah demokratisasi, kemandirian, dan kesejahteraan. Setidaknya dalam Undang-undang desa ini terkandung harapan besar sekaligus pertarungan masa depan rakyat desa.

Merujuk Pada pasal 23 Undang-undang tentang Desa, maka dapat diketahui bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa ada 2 (dua) unsur pemerintahan penting yang berperan di dalamnya, yaitu Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Tugas utama yang harus diemban pemerintah desa adalah bagaimana menciptakan kehidupan demokratis, memberikan pelayanan sosial yang baik sehingga membawa masyarakatnya pada kehidupan yang sejahtera, rasa tentram, dan berkeadilan. Pemerintah desa dituntut untuk lebih memahami apa yang menjadi kebutuhan masyarakatnya. Itu juga berarti bahwa tata pemerintahan dan proses pembuatan kebijakan dan kebijakan yang dihasilkan menyangkut masalah bersama harus dapat diakses serta mampu dipertanggungjawabkan kepada publik.

Desa menjadi tema penting dalam membahas soal demokrasi lokal. Sejak reformasi berlangsung di Indonesia, inisiatif untuk melakukan pembaharuan desa terus bermunculan. Arahnya adalah mendorong agar praktik demokratisasi dilangsungkan, serta menuju kemandirian dan kesejahteraan warga desa. Pesan mulia itu memang tidak mudah diwujudkan, dimana tarik menarik kepentingan elit politik dan ekonomi selalu saja mewarnai.

Kewenangan desa merupakan elemen penting dalam kajian otonomi desa. Kewenangan desa merupakan hak yang dimiliki desa untuk mengatur secara penuh urusan rumah tangga sendiri. Berdasarkan sejarahnya, Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa memposisikan desa berada dibawah kecamatan dan kedudukan desa diseragamkan disluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini menghambat tumbuhnya kreatifitas dan partisipasi

masyarakat desa setempat karena mereka tidak dapat mengelola desa sesuai dengan kondisi budaya dan adat dari desa tersebut.

Pada era reformasi diterbitkannya Undang-undang Nomor 2 tahun 1999 kemudian disempurnakan menjadi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah hingga saat ini dengan diterbitkannya Undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa yang mana menegaskan dengan memberikan keleluasaan kepada desa untuk dapat lebih mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan kondisi adat dan budaya setempat. Dalam Undang-undang tersebut selanjutnya dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 yang memuat tentang pelaksanaan Undang-undang tentang Desa tersebut. Dari kewenangan yang dimiliki oleh desa tersebut diharapkan dalam pelaksanaannya sesuai dengan tujuan, yaitu mewujudkan otonomi desa dimana desa dapat mandiri dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam perjalanannya memperkuat kewenangan desa, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006 tentang tata cara penyerahan urusan pemerintahan pemerintahan kabupaten/kota kepada desa, dimana pemerintah kabupaten sebenarnya dapat menyerahkan sebanyak 31 bidang urusan pemerintahan kepada desa. Namun penyerahan urusan tersebut sudah tentu harus disertai dengan sejumlah persyaratan tertentu, seperti:

1. Adanya pengkajian dan evaluasi terhadap jenis urusan yang akan diserahkan kepada desa dengan mempertimbangkan aspek; letak geografis, kemampuan personil, kemampuan keuangan, efisiensi dan efektivitas.
2. Kesiapan pemerintahan desa untuk melaksanakan urusan pemerintah tersebut. Kesiapan pemerintahan desa untuk

melaksanakan urusan pemerintahan kabupaten, ditetapkan dengan keputusan kepala desa atas persetujuan pimpinan badan permusyawaratan desa (BPD).

Sehingga dalam konteks Undang-undang otonomi daerah pada dasarnya telah memberikan peluang kepada desa untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan desa. Hanya saja dalam pasal 208 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menyebutkan bahwa tugas dan kewajiban kepala desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah dengan berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Lahirnya Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa telah membawa perubahan mendasar bagi kedudukan dan relasi desa dengan daerah dan pemerintah baik dari aspek kewenangan, perencanaan pembangunan, keuangan dan demokrasi desa.

Kedudukan desa dalam Undang-undang desa kini lebih kuat. Asas subsidiaritas dan rekognisi yang dijelaskan pada pasal 3 menegaskan bahwa pemerintah mengakui dan menjamin adanya kewenangan bersifat asal-usul dan berskala desa. Pasal 5 lebih lanjut menegaskan desa berkedudukan di kabupaten/kota. Penjelasan Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 menyatakan bahwa “Desa dan Desa Adat mendapat perlakuan yang sama dari pemerintah dan pemerintah daerah”. Implikasinya, desa secara politik bukan sekedar “bagian dari daerah”, dimana sebelumnya hanya menerima “sisanya sisa” kewenangan dan keuangan daerah (Sutoro Eko, 2014a dan 2014b).

Dalam pasal 18 dijelaskan bahwa cakupan kewenangan desa adalah penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan adat istiadat desa.

Rumusan pasal diatas menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa dalam hal ini tugas dan kewajiban kepala desa diserahkan kepada masing-masing daerah. Sehingga dibutuhkan penyerahan wewenang dari pemerintah daerah kabupaten/kota ke pemerintah desa. Sudah tentu penyerahan urusan pemerintahan kabupaten tersebut menjadi urusan desa yang perlu dilakukan dengan cermat dan hati-hati, penyerahan urusan dimaksudkan untuk mendorong kemandirian dan keprakarsaan desa dan masyarakat sendiri, bukan dimaksudkan untuk melepas beban tanggungjawab pemerintah daerah kabupaten karena didasarkan atas sikap yang tidak bertanggung jawab ataupun disebabkan oleh ketidakmampuan pemerintah daerah menjalankan tugas dan kewajiban yang dibebankan kepadanya. Penyerahan urusan juga tidak boleh dilakukan tiba-tiba tanpa perencanaan yang cermat dan persiapan yang memadai yang pada gilirannya justru dapat menyebabkan kegagalan total terhadap tujuan yang ingin dicapai (Jimly Asshidiqie, 2010: 233)

Betapa pentingnya pembangunan desa dan pembangunan masyarakat desa dalam rangka mewujudkan proses demokratisasi, tidaklah memerlukan kata pengantar yang panjang dari berbagai alasan yang dapat diturunkan, satu pernyataan saja sudah sangat mencukupi: “..... Apabila tujuan pembangunan Indonesia adalah pembangunan manusia seutuhnya, maka pembangunan desa

dimana mayoritas manusia Indonesia berada tentulah hal yang merupakan prioritas” (Ginting, 2005).

Dalam hal ini misi otonomi desa untuk mengelola urusan pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan, dan pemberdayaan warga justru adalah nilai utama Undang-undang desa. Tepat disinilah nilai strategis dari isu partisipasi warga dalam mengisi makna Undang-undang desa. Partisipasi adalah medium membangun keberdayaan masyarakat desa untuk memastikan kemanfaatan Undang-undang desa bagi seluruh warga.

Demokrasi tak bisa berumah di angin. Triliunan uang terkuras, berbilang institusi tiruan dicangkokkan, dan pelbagai prosedur baru digulirkan, tak membuat rakyat kian berdaya secara politik-ekonomi. Perangkat keras demokrasi memang bisa dipoles, tapi perangkat lunaknya masih menjiwai tirani.

Dalam tulisannya, “Mentjapai Indonesia Merdeka” (1933), Bung Karno mewanti-wanti tentang kemungkinan hadirnya demokrasi tanpa *demos* (tanpa pemberdayaan rakyat) seperti di Perancis pasca revolusi. Di lain kesempatan, dalam tulisan berjudul “Demokrasi Kita” (1960), Bung Hatta menggarisbawahi kesalingterkaitan antara demokrasi ekonomi dan demokrasi politik. Tulis Bung Hatta, “Demokrasi politik saja tidak dapat melaksanakan persamaan dan persaudaraan. Disebelah demokrasi politik harus pula berlaku demokrasi ekonomi. Kalau tidak, manusia belum merdeka, persamaan dan persaudaraan belum ada.

Singkat kata, dari segi-segi prosedur demokrasi, transisi demokrasi indonesia telah siap untuk dikonsolidasikan. Namun, perkembangan ini hanyalah

tahap awal dari proses panjang menuju konsolidasi demokrasi. Demokrasi merepresentasikan kesempatan dan sumberdaya bagi perbaikan kualitas hidup serta bagi kehidupan sosial yang lebih adil dan manusiawi (Shin, 1999). Oleh karena itu konsolidasi demokratisasi harus menjamin terwujudnya esensi demokrasi: pemberdayaan rakyat (*popular empowerment*) dan pertanggungjawaban sistemik (*systemic responsiveness*).

Dari sekian banyak prasyarat itu, hal pertama yang harus diwujudkan adalah soal konsensus elit (*elite settlement*). Demokrasi yang terkonsolidasikan adalah demokrasi yang stabil, hal ini melibatkan pengambil keputusan tingkat tinggi, pemimpin organisasi, politisi, petinggi pemerintah, kaum intelektual, pebisnis, dan pembentuk opini. Keyakinan mereka pada demokrasi akan membuat demokrasi berjalan dan menihilkan kemungkinan kembalinya otoritarianisme.

*Elite settlement* merupakan faktor krusial yang memberi andil besar pada kegagalan eksperimen demokrasi Indonesia di masa lalu. Namun, gelombang demokratisasi pada era reformasi ini menunjukkan perkembangan positif dalam kemauan yang lebih luas di kalangan elit politik dalam mencapai konsensus. *Pertama*, tentu saja adalah konstitusi. Para elit setuju melakukan perubahan cukup mendasar pada konstitusi melalui amandemen beberapa pasalnya, dengan resistensi yang sangat minimal. *Kedua*, ada kesepakatan dari para pemegang senjata dengan para elite negeri untuk tidak menghalangi atau membatasi proses demokratisasi.

*Ketiga* adalah desentralisasi dan distribusi kekuasaan politik sebagai upaya menjaga kesatuan negara. Idealnya, proses ini mengantarkan Indonesia pada partisipasi politik masif dan terbesar dalam sejarah Indonesia maupun dunia.

*Keempat*, tercapai satu kesepakatan di antara para elite individu maupun kolektif untuk loyal pada institusi dan praktik demokrasi. Apapun latar belakang ideologis dan kepentingan mereka, ada semacam kesepakatan bahwa institusi dan praktik demokrasi membantu tercapainya kemaslahatan umum, dan setia pada institusi dan praktik demokrasi ini menjadi kebutuhan dan keniscayaan.

Terakhir, dan dihubungkan dengan poin keempat, kesetiaan pada praktik dan institusi demokrasi dengan mengabaikan latar belakang ideologis dan identitas, mengantarkan proses pemoderasian pemikiran dan ideologi yang berada di ujung spektrum berbeda. Konflik politik yang jamak lahir dari pemikiran dan laku politik ekstrem para pemimpinnya, seiring dengan pergeseran menuju moderasi, mengakibatkan mereka bersedia bernegosiasi dan berkompromi selaras dengan keinginan konstituennya. Moderasi mereduksi potensi konflik.

Demokrasi Indonesia kontemporer adalah demokrasi yang potensinya belum tergali secara benar; sistem partai yang masih terfragmentasi dan tak mampu menghasilkan pemerintahan yang stabil dan membentuk sistem yang lebih responsif pada perasaan dan kepentingan rakyat. Bahkan masyarakat madani adalah masyarakat madani yang bergantung pada oligarki dan elite lama; dan masyarakat politik yang independen masih terus tertidur. Sebentunya demokrasi yang terkooptasi oleh oligarki dengan gelombang pasang para pluktorat yang

diramaikan oleh penggelaran para politisi medioker-inferior. Bahkan Robert Putnam sekalipun mengatakan bahwa “Tidak ada yang lebih gamblang bahkan bagi pengamat kasual selain fakta bahwa keefektifan demokrasi berhubungan erat dengan modernitas sosio-ekonomis”.

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’oed, 1997:34), dengan menitik beratkan pada sektor industri di era orde baru ternyata tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan.

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 diajalankan dalam waktu yang relatif lama ternyata masih belum mampu menjawab berbagai dampak negatif dari pembangunan era orde baru.

Hal ini tidak lain dikarenakan program pembangunan masyarakat desa mengandung proses yang berjalan serentak namun kotradiktif, sebagaimana ditegaskan oleh Mas' oed sebagai berikut:

*Pertama*, pembangunan itu merupakan proses memasukkan desa ke dalam negara yaitu melibatkan masyarakatdesa agar ikut serta dalam kegiatan masyarakat yang lebih luas. Ini dilakukan melalui pengenalan kelembagaan 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.

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 otokratis. Oleh karenanya pendekatan pembangunan yang terlalu bersifat instruktif ini dan upaya memperoleh dukungan berdasarkan mobilisasi tentunya mulai dirasakan tidak tepat.

Dengan proses yang perencanaannya dilakukan secara sentralistik yang diiringi kepemimpinan yang otokratis yang senantiasa mendominasi, melibas aspirasi, dan kepentingan rakyat, akhirnya menutup kemungkinan tercipta sebuah kondisi dimana negara semakin meninggalkan rakyat. Beberapa hal dapat menunjukkan bahwa perencanaan sentralistik itu membawa kepada kondisi-kondisi yang anti demokrasi sebagaimana dipaparkan oleh Rondinelli (1999: 67):

1. Seringnya rencana-rencana pemerintah tidak diketahui oleh masyarakat di tingkat bawah, 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, yang merupakan institusi representasi alternatif atas keberadaan rakyat, disamping institusi formal semacam legislatif.
3. Lemahnya kontak pemerintah daerah dengan masyarakat.
4. Tidak memotong red tape prosedur politik dan administrasi yang panjang.

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 secara tetap melibatkan begitu banyak warga negara sehubungan dengan kebijaksanaan nasional dan bukan pada pembuatan kebijaksanaan.

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

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 (Immawan, 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 uraian diatas, bahwa partisipasi menjadi ciri yang sangat dominan dalam wacana otonomi daerah. Partisipasi bukan hanya terbatas pada partisipasi pekerja dalam manajemen, 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, 1986:126). Dalam perspektif pembangunan demokrasi di pedesaan, partisipasi tercermin dalam berbagai interaksi dari berbagai pihak yang ada di pemerintahan desa.

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. Seiring dengan perkembangan kota yang telah maju dengan amat pesat dan pada saat yang sama secara umum wilayah Indonesia di dominasi oleh daerah pedesaan. Desa menurut penjelasan Undang-undang nomor 6 tahun 2014 sebagai berikut:

“Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dari uraian diatas, bahwa hal-hal yang menyangkut kepentingan masyarakat setempat berdasarkan atas prakarsa masyarakat, yang mana partisipasi masyarakat dalam menentukan kebijakan sangat diperlukan demi kepentingan bersama. Oleh karena itu, pemerintahan desa dibentuk guna menyelenggarakan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat desa setempat. Sedangkan untuk kewenangan dari desa meliputi:

1. Kewenangan berdasarkan hak asal usul.
2. Kewenangan lokal berskala desa.
3. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
4. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan desa, pastinya tidak terlepas dari pendanaan. Dana tersebut biasanya diambil dari pendapatan Desa, dalam UU Des dikatakan bahwa pendapatan desa bersumber dari:

1. Pendapatan asli Desa terdiri dari hasil usaha, hasil asset, swadaya, partisipasi, gotong royong, dan lain-lain
2. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
3. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota

4. Alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota
5. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota
6. Hibah dan sumbanagn yang tidak mengikat dari pihak ketiga
7. Lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Dalam rangka meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, Desa mempunyai hak untuk memperoleh bagi hasil pajak dan retribusi daerah Kabupaten atau Kota dan bagian dari hasil perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten atau Kota. Perolehan bagian keuangan desa dari Kabupaten atau Kota tersebut selanjutnya disebut dengan Alokasi dana Desa (ADD) yang penyalurannya melalui kas Desa.

Desa juga selama ini dalam pelaksanaan program atau kegiatan bergantung pada dana, ada program atau kegiatan tapi tidak ada dana maka akan banyak program desa yang tidak berjalan, begitu juga dengan pemerintahan desa tidak akan berjalan dengan baik tanpa ditopang dengan dana, hal ini terjadi karena kurang atau bahkan tidak adanya perhatian dari pemerintah baik dalam hal pemberian tunjangan gaji maupun fasilitas kantor, sehingga dalam pemberian pelayanan terkadang harus menggunakan kemampuan sendiri, walaupun ada hanya bersifat bantuan, inilah yang menjadi salah satu alasan adanya kebijakan alokasi dana 1 miliar yang dicanangkan oleh pemerintah pusat pada tahun ini sebagai konsekuensi diterbitkannya undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa.

Pada dasarnya penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa mempunyai

kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Sama halnya dengan tingkat Daerah maupun Pusat di dalam menjalankan pemerintahan dibantu dan bekerja sama dengan badan Eksekutif maupun Legislatif, dengan adanya pembagian kekuasaan. Begitu pula di tingkat desa, dalam menjalankan roda pemerintahannya, kepala desa tidaklah bekerja sendiri, namun dibantu juga oleh perangkat desa yang lain seperti Sekretaris Desa dan yang lainnya.

Adanya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang merupakan perwujudan dari sistem Demokrasi, di dalam UU Des mengatakan bahwa BPD merupakan lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. BPD dilihat dari wewenangnya dapat dikatakan sebagai lembaga Legislatif di tingkat Desa, sedangkan Pemerintah Desa dan Perangkat Desa yang lainnya adalah lembaga eksekutif.

Dibentuknya BPD merupakan hasil dari reformasi sebagai upaya dari perwujudan demokrasi ditingkat Desa. BPD mempunyai pengaruh yang sangat penting dalam pemerintahan desa, yaitu untuk menggali, menampung, menghimpun dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Sehingga BPD di tingkat desa menjadi tumpuan harapan masyarakat terhadap program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah, khususnya bagi kesejahteraan masyarakat dan pembangunan desa itu sendiri.

Namun, aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang telah mampu digali dan ditampung oleh BPD tidak akan mampu disalurkan jika tidak terdapat kerjasama

antara BPD dan pemerintah desa yang harmonis, dalam upaya membangun kemitraan dan memenuhi kebutuhan masyarakat yang kemudian akan berimbas kepada pembangunan Desa.

BPD dengan wewenangnya untuk menyalurkan segala aspirasi masyarakat dapat mempertimbangkan apakah segala ketentuan yang ingin dilaksanakan oleh Pemerintah Desa mampu memenuhi kebutuhan masyarakat atau bahkan sebaliknya, serta memberikan masukan kepada pemerintah desa berkaitan dengan aspirasi masyarakat. Dari sinilah kerjasama antara pemerintah desa dan BPD akan terjalin.

Berdasarkan uraian tersebut, mengingat bahwa kerja sama antara Pemerintah Desa dan BPD itu sangat penting bagi pertumbuhan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan desa, yang pada akhirnya juga akan menentukan kesejahteraan masyarakat Negara ini.

Persoalan yang kemudian muncul dalam demokratisasi pemerintahan desa adalah mengesampingkan bahwa pada dasarnya partisipasi warga adalah sendi demokrasi desa. Dalam hal ini Undang-undang desa ingin menempatkan masyarakat pada posisi penting, yaitu subyek kebijakan. Didalamnya tercakup peran strategis warga untuk mempengaruhi dan menentukan kebijakan desa, terlibat dalam proses implementasi kebijakan, sekaligus menjadi pengawas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Ini menandai sensitivitas Undang-undang desa pada dua elemen dasar partisipasi, yaitu akses dan kontrol

warga terhadap kebijakan publik di desa (Arie Sujito, disampaikan dalam diskusi bulanan IRE, Februari 2015).

Desa Tanjungharjo, Kecamatan Nanggulan, Kabupaten Kulon Progo merupakan suatu kawasan pedesaan yang terjangkau, terbuka atas berbagai akses modernisasi. Baik dari letak geografis yang relatif dekat dengan Ibukota Provinsi DI.Yogyakarta serta heterogenitas masyarakatnya, walau sebagian besar dari warganya masih bergerak di sektor pertanian dan perikanan. Dinamika masyarakat desa Tanjungharjo terjadi seiring dengan era pemberdayaan masyarakat. Sentuhan perubahan ini membawa berbagai pergeseran sosial terantisipasi dan dikelola secara benar akan menghasilkan kondisi yang tidak menguntungkan bagi masyarakatnya sendiri.

Dengan kepemimpinan Kepala Desa yang baru dan tergolong masih muda dibandingkan dengan mayoritas perangkat desa yang lain, diharapkan dapat membuat proses demokratisasi pemerintahan desa berjalan dengan lebih baik. Selain itu juga masyarakat Desa Tanjungharjo pada umumnya masih menjaga kearifan lokal budaya tata krama di pedesaan jawa, sehingga interaksi antara pemerintah desa dengan masyarakatnya begitu dekat seperti saudara bahkan tidak membeda-bedakan antara masyarakat biasa dengan pegawai pemerintahan desa.

Dari prasurvey yang dilakukan, atas dasar wawancara peneliti dengan kepala desa dan masyarakat terdapat suatu kesan bahwa masyarakat Desa Tanjungharjo menempatkan diri mereka sebagai wadah 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*.

“...Pada dasarnya mas, masyarakat disini tidak neko-neko dan sudah bagus, ketika diajak musyawarah untuk menentukan program dan sebagainya mereka ya ikut urun rembug, meskipun ada beberapa yang merasa bahwa aspirasi mereka cukup dengan disalurkan melalui BPD, sehingga dalam kaitannya dengan partisipasi sudah dilaksanakan melalui musyawarah mufakat. Selain itu juga masyarakat disini masih menjunjung tinggi kearifan lokal yang ada disini” (wawancara dengan kepala desa Tanjungharjo, Bapak Untung Sanyata, pada tanggal 27 Januari 2015).

Dengan bertitik tolak pada penjelasan diatas, maka dari peneliti menganggap bahwa hal tersebut merupakan bahan yang menarik untuk dianggap menjadi bahan penelitian dengan judul “ Demokratisasi Pemerintahan Desa (studi proses demokratisasi pemerintahan desa di desa tanjungharjo)”.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses Demokratisasi Pemerintah Desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa yang demokratis?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi proses Demokratisasi Pemerintahan Desa dalam konteks Otonomi Desa?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui bagaimana proses Demokratisasi Pemerintah Desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa yang demokratis.
2. Mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses Demokratisasi Pemerintahan Desa dalam konteks Otonomi Desa.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini akan memberikan manfaat bagi berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun manfaat-manfaat tersebut adalah:

1. Manfaat secara ilmiah

Diharapkan dapat menjadi media untuk mengaplikasikan berbagai teori yang dipelajari, sehingga akan berguna dalam pengembangan pemahaman, penalaran, dan pengalaman penulis, juga berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu sosial dan politik, khususnya ilmu pemerintahan, sehingga dapat dikembangkan lebih lanjut dalam penelitian-penelitian berikutnya.

## 2. Manfaat secara teknis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

- Diharapkan akan memberikan masukan pada pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengambil keputusan dan sebagai bahan kajian bagi pihak yang terkait dengan kebijakan ini, sehingga dapat mengoptimalkan keberhasilan kebijakan.
- Secara subjektif diharapkan penelitian ini dapat menjadi suatu tahap untuk melatih dan mengembangkan kemampuan berfikir secara sistematis dan teoritis dalam memecahkan suatu permasalahan secara objektif dan kritis melalui suatu karya ilmiah, sehingga diperoleh suatu kesimpulan yang bersifat teruji dan berguna.

### **E. Tinjauan Pustaka**

Tinjauan pustaka *Pertama*, diambil dari jurnal penelitian yang berjudul “*Meletakkan Desa Dalam Desentralisasi dan Demokrasi*”. Jurnal ini ditulis oleh Sutoro Eko, Direktur Institut for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta. Bahwa desentralisasi dan demokratisasi merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan. Desentralisasi tanpa disertai demokratisasi sama saja memindahkan sentralisasi dan korupsi dari pusat ke daerah/desa. Sebaliknya demokrasi tanpa desentralisasi sama saja merawat hubungan yang jauh antara pemerintah dan rakyat, atau menjauhkan partisipasi masyarakat.

Selain itu juga dijelaskan bahwa desa sebagai basis kehidupan masyarakat akar-rumput, mempunyai dua wilayah berbeda tetapi saling berkaitan. *Pertama*, wilayah internal desa, yang secara politik menunjuk pada relasi antara pemerintah desa, Badan Perwakilan Desa (BPD), institusi lokal, dan warga masyarakat. *Kedua*, wilayah eksternal desa, yaitu wilayah hubungan antara desa dengan pemerintah supradesa (pusat, provinsi, kabupaten dan kecamatan) dalam konteks formasi negara hirarkhis-sentralistik.

Tinjauan pustaka *Kedua*, diambil dari jurnal penelitian berjudul "*Transformasi Demokrasi dan Otonomi Dalam Tata Pemerintahan Desa Mengwi Era Transisi: Perspektif Budaya*, yang ditulis oleh I Wayan Gede Suacana pada Program Studi Doktor Kajian Budaya. Dalam penelitian ini dapat diketahui bahwa dalam era pasca kekuasaan orde baru ini muncul kebijakan demokratisasi dan desentralisasi hingga ke tingkat desa. Namun kebijakan tersebut belum sepenuhnya terlaksana di desa-desa.

Dijelaskan juga bahwa transformasi demokrasi dan otonomi desa berimplikasi pada tuntutan akan penguatan institusi-institusi demokratis, peningkatan partisipasi masyarakat dan pelayanan publik yang lebih akuntabel, transparan dan responsif terhadap kepentingan rakyat. Selain itu juga transformasi demokrasi dan otonomi desa bermakna pelibatan partisipasi aktif masyarakat dalam tata pemerintahan desa.

## **F. Kerangka Teori**

Kerangka Teori merupakan uraian untuk menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antara variabel berdasarkan konsep atau definisi tertentu. Sehingga akan tampak jelas, sistematis dan ilmiah dalam melakukan penelitian. Penelitian sebagai unsur terpenting adalah teori, karena mempunyai peranan yang sangat besar dalam mencoba menjelaskan permasalahan atau fenomena yang ada. Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi (1989: 179), teori adalah sarana pokok untuk menyatakan hubungan sistematis anantara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti.

## **1. Otonomi Desa**

### **a. Desa**

Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya yang berjudul

“Otonomi Desa” menyatakan bahwa:

“Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat” (Widjaja, 2003: 3).

Sama halnya menurut Sutardjo Kartohadikusumo, mendefinisikan desa sebagai suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri. Unsur-unsur dalam desa meliputi:

- 1) Daerah (lingkungan geografis);
- 2) Penduduk, yang meliputi berbagai hal tentang kependudukan seperti: jumlah, persebaran, mata pencaharian, dll;
- 3) Tata kehidupan, meliputi segala hal yang menyangkut seluk beluk kehidupan masyarakat desa.

Desa menurut UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa sebagai berikut:

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia” (Undang-undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa, pasal 1 ayat 1).

Dalam pengertian desa diatas sangat jelas sekali bahwa desa merupakan *self community* yaitu komunitas yang mengatur dirinya sendiri. Dengan pemahaman bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi sosial dan budaya setempat, maka posisi desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah. Karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

Desa memiliki wewenang sesuai yang tertuang dalam peraturan pemerintah Nomor 43 tahun 2014 yakni:

- 1) Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa.
- 2) Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.
- 3) Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

- 4) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Tujuan pembentukan desa adalah untuk meningkatkan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna dan peningkatan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemajuan pembangunan.

#### **b. Otonomi Desa**

Sejauh ini belum ada definisi tentang otonomi desa yang dirumuskan dalam Undang-undang. Tetapi dalam kajian akademik, pembicaraan resmi pejabat maupun dalam suara advokasi selalu muncul konsep otonomi desa. Bahkan otonomi desa sekarang menjadi ikon dan amunisi bagi gerakan pembaharuan desa.

Otonomi desa baru dipahami dan ditegaskan sebagai bentuk pengakuan negara terhadap eksistensi desa beserta hak asal-usul dan adat-istiadatnya. Ini artinya negara tidak merusak, melainkan melindungi eksistensi desa. Jika kita belajar pada sejarah, maka sudah seharusnya negara memberikan pengakuan terhadap eksistensi desa, yang umurnya jauh lebih tua ketimbang NKRI. Pengakuan adalah pijakan pertama, tetapi pengakuan belum cukup. Lebih dari sekedar pengakuan, otonomi desa berarti pembagian kekuasaan, kewenangan, dan keuangan kepada desa.

Widjaja (2003: 165) menyatakan bahwa otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban

menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.

Dengan dimulai dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 tentang pemerintahan daerah hingga sekarang dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa memberikan landasan kuat bagi desa dalam mewujudkan "*Development Community*" dimana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah, tetapi sebaliknya sebagai "*Independent Community*" yaitu desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri. Desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri termasuk bidang sosial, politik, dan ekonomi. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial dan politik.

Pengakuan otonomi di desa, Taliziduhu Ndraha (1997: 12) menjelaskan sebagai berikut:

- a. Otonomi desa diklasifikasikan, diakui, dipenuhi, dipercaya, dan dilindungi oleh pemerintah, sehingga ketergantungan masyarakat desa kepada "kemurahan hati" pemerintah dapat semakin berkurang

- b. Posisi dan peran pemerintahan desa dipulihkan, dikembangkan seperti sediakala atau dikembangkan sehingga mampu mengantisipasi masa depan.

Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan Kabupaten/Kota diserahkan pengaturannya kepada desa.

Otonomi desa membuka peluang dan partisipasi aktif seluruh elemen masyarakat dan lembaga-lembaga sosial keagamaan termasuk fungsi-fungsi obyektif masyarakat. Taliziduhu Ndraha (2003: 442-445) mengungkap fungsi-fungsi obyektif masyarakat sebagai berikut, *Pertama*, Peningkatan nilai sumber daya (subkultur ekonomi) seperti: a) Membeli semurah mungkin, b) Menjual seuntung mungkin, c) Membuat sehemat mungkin, *Kedua*, Penciptaan keadilan dan kedamaian (subkultur pemerintahan) seperti: a) Berkuasa semudah mungkin, b) Menggunakan kekuasaan seefektif mungkin, c) Mempertanggungjawabkan penggunaan kekuasaan seformal mungkin, dan *ketiga*, Kontrol terhadap kekuasaan (subkultur sosial), seperti a) Peduli (suka usil), b) Budaya konsumeristik, c) *Collective behavior* ke *collective action*. *Check and balance* dapat terjadi jika kekuatan antar ketiga subkultur tersebut seimbang, serasi dan selaras, yang satu tidak berada di bawah yang lain, yang satu tidak lebih lemah

daripada yang lain, maju bersama ke depan yang kesemua itu membutuhkan kesadaran nasional, rasa tanggungjawab sosial dan kesediaan berkorban pemuka-pemuka masyarakat di berbagai sektor dan tingkat kehidupan (kaum intelektual, alim-ulama, *entrepreneur*, dan sebagainya) untuk rela tetap berada dan berfungsi di tengah-tengah masyarakat subkultur sosial dan tidak tergoda mengejar kekuasaan untuk tergiur akan kekayaan, kesenangan dan popularitas.

Sinergi ketiga subkultur ekonomi, pemerintahan dan sosial yang kesemua itu menumbuhkan dan menguatkan institusi lokal dan terbangunnya demokratisasi masyarakat desa. Dwipayana dan Sutoro Eko, (2003: 9) mengemukakan bahwa peluang otonomi desa dilihat dari perubahan ke arah interaksi yang demokratik dengan fenomena sebagai berikut: 1) Dominasi peran birokrasi mengalami pergeseran digantikan dengan menguatnya institusi lokal, 2) Semangat pengadopsian demokrasi *delegatif-liberatif* cukup besar, dan 3) Semangat partisipasi masyarakat yang sangat ditonjolkan.

Namun selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggungjawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan

dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku (Widjaja, 2003:166).

## **2. Pemerintahan Desa**

### **a. Konsep Pemerintahan Desa**

Pemerintahan Desa merupakan bagian dari Pemerintahan Nasional yang penyelenggaraannya ditujukan pada pedesaan. Himawan (2001:50) menyebutkan, bahwa pemerintahan adalah seperangkat (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.

Penyelenggaraan pemerintahan desa dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa meliputi penyelenggaraan urusan bidang eksekutif, yaitu penyelenggaraan pemerintah oleh pemerintah desa melalui kepala desa dan perangkat desa sebagai kepala pemerintahan dan pelaksana pemerintahan desa. Penyelenggaraan

urusan bidang legislatif, yaitu fungsi pembentukan kebijakan melalui pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Selain itu, penerapan pemerintahan desa dilaksanakan berdasarkan otonomi asli memiliki makna kewenangan pemerintahan desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat, namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan negara yang selalu mengikuti perkembangan jaman.

#### **b. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**

Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah daerah Kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa, pembentukan, penghapusan, dan penggabungan desa dengan memperhatikan asal usul dan prakarsa masyarakat. Desa di kabupaten secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

Pemerintah desa adalah kepala desa dan perangkat desa lainnya. Sementara itu, menurut pasal 48 undang-undang tentang desa, yang dimaksud perangkat desa sebagai bagian dari pemerintah desa adalah sekretariat desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknik. Kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan

pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Pemerintah desa adalah organisasi pemerintahan desa yang terdiri dari:

1) Unsur pimpinan, yaitu kepala desa;

Unsur pembantu kepala desa, yang terdiri atas:

- a) Sekretariat desa, yaitu unsur staf atau pelayanan yang diketuai oleh sekretaris desa;
- b) Unsur pelaksana teknis, yaitu unsur pembantu kepala desa yang melaksanakan urusan teknis di lapangan, seperti urusan pengairan, keagamaan, dan lain-lain;
- c) Unsur kewilayahan, yaitu pembantu kepala desa di wilayah kerjanya, seperti kepala dusun.

### **c. Kewenangan Pemerintah Desa**

Kewenangan mengandung kekuasaan untuk mengambil keputusan, hak untuk memperoleh sumberdaya ekonomi dan tanggungjawab atas keputusan yang dibuat.

Desa memiliki kewenangan untuk membuat peraturan untuk mengatur sendiri-sendiri kehidupan dalam rangka kepentingan bersama. Peraturan desa (Perdes) merupakan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Peraturan desa

sebelum diundangkan dalam lembaran desa dan berita desa, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat dalam rangka mewujudkan kepentingan umum.

Kepala desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Berdasarkan ketentuan pasal 26 ayat 2 Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, kepala desa memiliki wewenang sebagai berikut:

- 1) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa;
- 2) Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa;
- 3) Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa;
- 4) Menetapkan peraturan desa;
- 5) Menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa;
- 6) Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa;
- 7) Membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;
- 8) Mengembangkan sumber pendapatan desa;
- 9) Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- 10) Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa;
- 11) Memanfaatkan teknologi tepat guna;
- 12) Mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- 13) Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.; dan
- 14) Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Diatas telah disebutkan bahwa tugas dari kepala desa adalah menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang dimaksud dari urusan pemerintahan yaitu antara lain pengaturan kehidupan masyarakat sesuai kewenangan desa, seperti pembuatan peraturan desa dan pembentukan lembaga kemasyarakatan. Kemudian tugas kepala desa

dalam hal pembangunan yaitu antara lain pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana prasarana fasilitas umum. Sedangkan tugas kemasyarakatan kepada desa yaitu meliputi pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat.

Atas pelaksanaan tugas tersebut, kepala desa berkewajiban memberikan pertanggungjawaban berupa pembuatan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa yang ditujukan kepada Bupati/Walikota, dan laporan pertanggungjawaban kepada BPD serta menginformasikan seluruh laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat. Laporan tersebut dilakukan sebagai upaya untuk mewujudkan suatu akuntabilitas dalam suatu pemerintahan desa serta upaya dalam perwujudan transparansi pemerintahan terhadap masyarakat.

Dalam ketentuan pasal 62 Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa disebutkan bahwa anggota Badan Permusyawaratan Desa mempunyai hak sebagai berikut:

- 1) Mengajukan usul rancangan peraturan desa;
- 2) Mengajukan pertanyaan;
- 3) Menyampaikan usul dan/atau pendapat;
- 4) Memilih dan dipilih; dan
- 5) Mendapat tunjangan dari anggaran pendapatan dan belanja desa.

Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya sebagai penanggungjawab utama dalam bidang pembangunan, Kepala Desa dapat dibantu lembaga kemasyarakatan yang terdapat di desa.

Sedangkan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, sekretaris desa, kepala seksi, dan kepala dusun berada di bawah serta bertanggungjawab kepada kepala desa, sedang kepala urusan berada di bawah dan bertanggungjawab kepada sekretaris desa.

Kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dititikberatkan pada proses penyelenggaraan pemerintah desa yang responsif. Sehingga diharapkan terjadinya penyelenggaraan pemerintah yang mengedepankan pemerintah yang aspiratif dan bertanggungjawab demi kemajuan, kesejahteraan, dan kemakmuran masyarakat. Kinerja BPD diwujudkan dengan adanya pembentukan tata tertib BPD, pembuatan Perdes bersama dengan pemerintah desa, pengangkatan dan pemberhentian kepala desa. Kinerja BPD dalam pelaksanaan otonomi desa bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat.

### **3. Demokratisasi Desa**

#### **a. 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, perserujuan 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 pulau 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 tradisionla yang bersifat feodal dan autokratis masih sangat menonjol, sehingga praktek demokrasi tidak lain hanya kedok dari kepentingan saja.

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. *Kedua*, tidak adanya kesadaran rakyat terhadap signifikasi demokrasi. Hal ini berarti bahwa rakyat hanya sekedar menggunakan institusi politik demokratis tanpa memahami makna dasar.

Sebagai contoh adalah kebijakan proses pemilihan kepala desa yang 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).

Disamping itu, dalam kasusnya 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 dominasi dan modernisasi dari warga masyarakat pedesaan yang makin kritis dalam menyikapi kebijakan pemilihan kepala desa yang dianggap tidak realistis dan tidak bisa memecahkan masalah.

Menurut Sidney Hook dalam *Encyclopedia Americana* (dalam Warsito at. Al, tahun 2003: 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.

Abdurrahmat (1999: 60), melihat bahwa salah satu ciri sistem pemerintahan yang menganut paham demokrasi adalah

mengikutsertakan seuruh rakyatnya dalam proses pembangunan melalui partisipasi atau peran serta, karena demokrasi mengandung kata kunci partisipasi. Istilah partisipasi pada prinsipnya mempunyai makna dan konotasi yang sama dengan peran serta, yaitu mengambil bagian atau peranan didalamnya.

Sementara itu Bagir Manan, sebagaimana dikutip A. Salman Maggalatung, merumuskan tiga unsur pokok dari negara demokrasi berdadarkan asas kedaulatan rakyat, yaitu:

- 1) Negara hukum demokratis merupakan pemerintahan yang memiliki kekuasaan terbatas atau dibatasi berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat.
- 2) Pemerintahan berkedaulatan rakyat adalah pemerintahan yang mengakui kemajemukan.
- 3) Pemerintahan berkedaulatan rakyat menolak adanya setiap upaya untuk memutlakan sesuatu pandangan atau pemikiran mengenai masyarakat dan moral.

Dapat disimpulkan secara sederhana bahwa kedaulatan rakyat pada dasarnya memberikan pemahaman bahwa kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara berada ditangan rakyat. Kekuasaan tersebut tidak hanya berkaitan dengan hal pemerintahan dan peradilan, tetapi juga termasuk kekuasaan membentuk peraturan. Secara umum, peraturan yang biasa dikenal dalam bentuk undang-undang dibuat oleh lembaga legislatif.

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

Demokrasi desa yang substantif terletak pada proses yang menghubungkan antara arena politik formal (*formal politics*) dan politik sehari-hari (*everyday life politics*). Politik formal berkaitan dengan prosedur, aturan dan lembaga-lembaga formal yang dibentuk melalui proses elektoral, yang kemudian menjalankan roda pemerintahan desa. Sedangkan politik sehari-hari berkaitan dengan aspirasi masyarakat, kebutuhan masyarakat, organisasi-organisasi lokal, pelayanan publik, kinerja pemerintah desa, dan seterusnya. Selama ini praktik demokrasi demokrasi diwarnai dengan kesenjangan antara kedua arena itu. Orang sudah bisa mengatakan bahwa demokrasi desa sangat hidup karena merujuk pada kebiasaan pemilihan kepala desa yang berlangsung secara demokratis. Dalam teorisasi demokratisasi, kecenderungan ini disebut sebagai kesalahan elektoralisme atau sindrom demokrasi elektoral.

Sehingga untuk menjembatani politik formal dan politik sehari-hari ada tiga arena yang harus diperkuat, yakni negara (pemerintah desa), masyarakat politik (BPD), dan masyarakat sipil (warga dan organisasi-organisasi lokal 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 dan untuk rakyat (*Government of the People, by the People and for the People*).

Partisipasi masyarakat berarti menyiapkan pemerintah dan masyarakat untuk menerima tanggungjawab dan aktifitas tertentu. Dalam hal ini terdapat pendelegasian wewenang dari pemerintah dan masyarakat dalam aktivitas tertentu (Ramos dan Roman dalam Yeung dan Mc Gee, 1986: 97).

Hal ini berkaitan dengan alasan mendasar, bahwa indikator baru sebagai tolak 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.

Selain itu juga adanya transparansi dan akuntabilitas dalam hal ini adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Sedangkan transparansi berarti adanya keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh masyarakat.

Transparansi dalam pengelolaan kebijakan pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah dengan masyarakat sehingga tercipta pemerintahan yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat (Mardiasmo, 2002).

Karakteristik atau unsur utama penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), menurut Bahatta dan Nisjar adalah: akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openes*), dan aturan hukum (*rule of law*) ditambah dengan kompetensi manajemen (*managemen competence*) dan hak-hak asasi manusia (*human right*). Tidak jauh berbeda, Ganie Rahman dalam Joko Widodo (2001: 1), menyebutkan ada empat unsur utama yaitu akuntabilitas, adanya kerangka hukum, informasi dan transparansi.

Sedangkan UNDP mengemukakan ada 9 (sembilan) karakteristik good governance meliputi: Partisipasi, Aturan hukum, Transparansi, Daya tangkap, Berkeadilan, Efektivitas dan Efisien, Akuntabilitas dan Visi Strategis.

#### **b. Demokratisasi Desa**

Demokratisasi mempunyai makna lebih daripada sekedar prosedur formal. Munculnya slogan *liberte, egalite*, dan *fraternite* pada waktu revolusi borjuis di perancis adalah salah satu bukti bahwa di dalam demokratisasi terkandung makna yang sangat dalam, atau sering kali diistilahkan sebagai ‘demokrasi sejati’.

Dalam hal lain kontrol masyarakat terhadap kebijakan pemerintah, pemerintah bertanggung jawab, kejujuran, dan keterbukaan dalam percaturan politik, musyawarah yang rasional dengan didukung informasi yang cukup, partisipasi dan kekuasaan yang setara, dan berbagai kebijakan warga negara lainnya.

Sedangkan pengertian dari demokratisasi sendiri adalah pendistribusian kekuasaan pemerintahan dimana kekuasaan tidak lagi berpusat pada tangan eksekutif (presiden, bupati, kepala desa), tetapi juga dibagi dengan legislatif (DPR, DPRD, DPD/BPD). 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.

Yang harus diingat adalah bahwa desa tidak lagi sepenuhnya menjadi organisasi komunal seperti dulu, yang cenderung paternalistik, tetapi telah mengalami evolusi (karena masuk dalam negara) menjadi organisasi publik. Desa menjadi bagian dari republik, karena itu desa adalah milik publik, dan dikembalikan kepada publik. Ini identik dengan demokrasi. Pemerintahan desa yang demokratis identik dengan pemerintahan rakyat: pemerintahan yang berasal “dari” (partisipasi) rakyat; pemerintahan yang dikelola “oleh” (secara transparan dan bertanggung jawab) rakyat dan dimanfaatkan sebaik-baiknya “untuk” (secara responsif) rakyat.

Demokratisasi berarti menjadikan suatu sistem demokratis. Maka, untuk menjadikan suatu sistem itu demokratis, kita harus melihat nilai apa yang menjadi dasar dari suatu tatanan pemerintahan dapat dikatakan demokratis. Menurut Henry B. Mayo (1911-2009), demokrasi mengandung beberapa nilai sebagai suatu sistem politik.

Dalam 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 (Sutoro Eko, 2001: 278-279).

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 berpartisipasi dalam kehidupan sehari-hari yang berurusan dengan pembangunan dan pemerintahan desa.

Khusus untuk Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) gagasan untuk mewujudkan demokrasi langsung ini memang lebih sulit daripada tetangganya, katakanlah Jawa Tengah, karena desa-desa di DIY pernah digabungkan menjadi satu dalam rangka mempersiapkan pembentukan daerah otonom tingkat II yang urung diwujudkan.

Terlepas dari bagaimana demokratisasi yang ingin dikembangkan ditingkat desa, harus diingat bahwa demokratisasi ditingkat desa ini harus didudukkan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam lingkup yang lebih luas. Lebih dari itu, sosok pemerintahan desa yang kita miliki saat ini telah ditempa dan dibingkai oleh proses-proses, interaksi-interaksi dan pembakuan-pembakuan yang terjadi dalam lingkup yang lebih luas.

Dengan demikian transparansi (keterbukaan) menjadi kata kunci dalam kehidupan politik yang demokratis. Untuk mewujudkan

transparansi tersebut, maka nilai-nilai dasar kehidupan politik yang demokratis harus dilaksanakan. Pertama, ada ruang dan wacana publik (masyarakat umum) yang tidak dapat diintervensi pemerintah, konkritnya harus ada parlemen yang mandiri. Yang kehidupannya tidak bergantung pada aktivitas pemerintah, serta adanya keleluasaan masyarakat dapat menentukan sikapnya secara terbuka. Kedua, kesamaan tiap warga masyarakat untuk memilih orang atau partai sesuai dengan penilaian mereka serta kesamaan hak untuk menyuarkan aspirasinya. Tidak boleh terjadi adanya aspirasi sekelompok orang dinilai lebih penting dibandingkan aspirasi kelompok lainnya. Ketiga, ada kemampuan warga masyarakat untuk mengontrol agenda pemerintahan sehingga pemerintah benar-benar menyalurkan aspirasi masyarakat.

### **c. Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa**

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.

Dalam pelaksanaannya Immawan (1999: 56-58) menjelaskan bahwa demokratisasi memerlukan rasionalisasi kekuasaan Negara dan

keberanian warga negara untuk aktif menuntut dan menjelaskan hak-hak mereka. Karena itu tujuan akhir demokratisasi terbenruknya 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.

Mas'ood (1999: 23) mengatakan bahwa eksplanasi terhadap keberhasilan demokratisasi yang menekankan peranan "*agent*" sebagai determinan pokok, yaitu determinan 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 proses perkembangan politik yang menjurus ke arah suatu sistem politik yang ideal dapat diandalkan.

Arie Sujito mengatakan bahwa semangat yang dibangun dari Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa adalah mendorong terbangunnya desa yang mandiri, demokratis, dan sejahtera. Regulasi yang dipadukan atas koreksi perlakuan desa masa lalu dan memproyeksi ke masa depan, yang mana pengaturannya harus

diturunkan dalam PP, peraturan menteri, perda, dan seterusnya. Dimana keharusan agar masing-masing regulasi dan kebijakan itu senafas, untuk menjawab problem desa, dan bukan menciptakan masalah baru (disampaikan dalam diskusi bulanan IRE, Februari 2015).

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.

Determinan lain yaitu individu dan kelompok masyarakat memiliki kebebasan, Gaffar (2000: 318-319) menyebutnya dengan kebebasan berbicara (freedom of expression) dan kebebasan pers (freedom of the pers). Memiliki kebebasan tersebut dalam rangka menuju demokratisasi yang lapng, mutlak diperlukan adanya sikap moderat dan toleransi yang tinggi terhadap perbedaan, tentunya dengan mengindahkan aturan main yang sudah diputuskan bersama.

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.

Dalam hal ini penulis menggunakan 4 sumber yang sudah dibahas diatas tadi dalam merumuskan indikator terkait dengan demokratisasi pemerintahan desa, yang mana indikator tersebut mencakup: (1) Partisipasi, (2) Akuntabilitas, (3) Transparansi, (4) Responsivitas.

## **G. Definisi Konseptual**

### **1. Otonomi Desa**

Inti dari otonomi sejatinya adalah adanya transfer kewenangan dari tingkatan pemerintahan, jadi jika terjadi transfer kewenangan antar pemerintahan, maka konsekuensinya adalah otonomi. Sedangkan pada dasarnya otonomi adalah hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Otonomi yang dimiliki desa bukanlah otonomi formal seperti yang dimiliki pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, akan tetapi otonomi asal-usul dan adat istiadat yang mana telah dimiliki sejak dulu kala dan telah menjadi adat istiadat yang melekat dalam masyarakat desa yang bersangkutan.

### **2. Pemerintahan Desa**

Dalam hal ini Pemerintahan Desa merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul

dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **3. Demokratisasi Desa**

Dalam memahami demokrasi dan demokratisasi desa, kita tidak boleh terjebak pada seremonial, prosedur, dan lembaga yang tampak dipermukaan. Prosedur dan lembaga memang sangat penting, tetapi tidak mencukupi. Yang lebih penting dalam esensi demokratisasi desa adalah proses dan hubungan antara rakyat secara substantif.

#### **H. Definisi Operasional**

Definisi Operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel (Singarimbun, 1995: 56). Menurut Siagian, (2004:11) definisi operasional merupakan uraian konsep yang sudah dirumuskan dalam bentuk indikator-indikator agar lebih memudahkan operasionalisasi dari sudut penelitian.

Adapun definisi operasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Partisipasi, keterlibatan atau peran serta masyarakat terhadap proses pengambilan kebijakan baik dalam Musrenbangdus maupun Musrenbangdes.
2. Akuntabilitas, bentuk tanggung jawab pemerintah desa terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, dalam hal ini adalah Laporan Pertanggungjawaban Program Pembangunan.

3. Transparansi, dalam hal ini adalah *Pertama*, penetapan program-program pembangunan. *Kedua*, kejelasan informasi tentang pelaksanaan pembangunan. *Ketiga*, keterbukaan pemerintah untuk diawasi dalam pelaksanaan program.
4. Responsivitas, terkait pemerintah desa dalam menjawab dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

## **I. Metode Penelitian**

Dalam penelitian, metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu penelitian, dengan kata lain setiap penelitian harus menggunakan metodologi sebagai tuntunan berfikir yang sistematis agar dapat mempertanggung jawabkan secara ilmiah. Menurut Winarno Surachmad, metodologi adalah pengetahuan tentang berbagai cara, yaitu dari kerja untuk memahami obyek-obyek yang menjadi sasaran dari pada ilmu pengetahuan yang bersangkutan.

### **1) Jenis Penelitian**

Penelitian merupakan suatu proses yang panjang, penelitian berawal dari minat yang ada dalam diri seseorang dalam memahami fenomena tertentu yang kemudian berkembang menjadi ide, teori dan konsep. Untuk mewujudkan penelitian yang berawal dari minat tersebut dilakukanlah cara untuk mewujudkannya adalah dengan memilih metode yang cocok dengan tujuan dari suatu penelitian. Metode penelitian dalam hal ini berfungsi untuk menjawab permasalahan yang diangkat dalam penelitian. Guna menjawab dan mencari

pemecahan permasalahan maka penelitian akan menggunakan metode penelitian *kualitatif*.

Sesuai dengan sifat dan karakter permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, maka jenis penelitian yang akan digunakan adalah jenis penelitian kualitatif. Sehingga metode penelitian yang dilakukan adalah dengan menggunakan metode deskriptif, dengan pendekatan kualitatif.

Menurut Hadawi Nawawi (1987: 63) metode deskriptif adalah dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan dan melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian, seperti individu, lembaga, kelompok dan masyarakat pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak atau sebagainya. Selanjutnya Winarno Surachmad (1982: 132) mengatakan bahwa ciri-ciri yang terdapat pada penelitian deskriptif adalah: Pertama, memusatkan pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang atau masalah-masalah aktual. Kedua, data-data yang dikumpulkan pertama-tama disusun, dijelaskan, dan kemudian dianalisa.

## **2) Lokasi Penelitian**

Dalam pencarian informasi penelitian ini, peneliti mencari sumber data di Desa Tanjungharjo, Kecamatan Nanggulan, Kabupaten Kulonprogo. Yang mana desa Tanjungharjo merupakan tempat KKN peneliti pada tahun 2014, selain itu juga karena di desa tersebut belum pernah dilakukan penelitian terkait dengan proses demokratisasi pemerintahan desa.

### **3) Subyek Penelitian**

Menurut Nanang Martono, subjek penelitian adalah pihak-pihak yang dijadikan sebagai sampel dalam sebuah penelitian. Subjek penelitian juga membahas karakteristik subjek yang digunakan dalam penelitian, termasuk penjelasan mengenai populasi, sampel dan teknik sampling (acak/non acak) yang digunakan.

Subjek dalam penelitian ini adalah:

- a. Kepala Desa Tanjungharjo
- b. Ketua BPD Desa Tanjungharjo
- c. Kepala Dukuh Desa Tanjungharjo
- d. Kelompok masyarakat

### **4) Instrumen Penelitian**

Instrumen dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri. Menurut Moleong bahwa dalam instrumen penelitian kualitatif pengumpulan data lebih banyak bergantung pada dirinya sebagai alat pengumpul data. Adapun alat bantu yang bisa digunakan dalam penelitian kualitatif seperti penelitian ini antara lain: alat kamera, *tape recorder*, dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah penelitian dan alat bantu lainnya.

### **5) Sumber dan Jenis Data Penelitian**

Data yang diambil dalam penelitian ini adalah:

- a. Data Primer

Yaitu sumber data yang diperoleh secara langsung sebagai hasil pengumpulan peneliti sendiri yang berupa kata atau frase yang diperoleh melalui pengamatan dan wawancara.

b. Data Sekunder

Yaitu data-data yang didapat sumber bacaan dan berbagai macam sumber lainnya yang terdiri dari surat-surat pribadi, buku harian, notulen rapat perkumpulan, sampai dokumen-dokumen resmi dari berbagai instansi/orang terkait. Data sekunder juga dapat berupa majalah, buletin, publikasi dari berbagai organisasi, lampiran-lampiran dari badan-badan resmi seperti kementerian-kementerian, hasil-hasil studi, tesis, hasil survey, studi historis, dan sebagainya. Selain itu dalam penelitian ini, peneliti menggunakan data sekunder untuk memperkuat temuan dan melengkapi informasi yang ada melalui pengamatan dan wawancara langsung.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan "*purposive sampling*" atau sampling bertujuan, yaitu teknik sampling yang digunakan oleh peneliti jika peneliti mempunyai pertimbangan-pertimbangan tertentu di dalam pengambilan sampel. Selanjutnya untuk memperoleh informasi secara mendalam serta lebih lengkap dari masyarakat dan lembaga yang terkait dengan penelitian ini, maka dipergunakan teknik *snowball sampling*. Yang mana penentuan jumlah maupun informan penelitian berkembang dan bergulir mengikuti informasi atau data yang diperlukan dari informan yang diwawancarai sebelumnya. Maka dari itu, spesifikasi informan penelitian tidak digambarkan secara rinci namun akan berkembang sesuai dengan kajian penelitian yang dilakukan.

## **6) Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data merupakan langkah yang sangat penting dalam penelitian, karena itu seorang peneliti harus terampil dalam mengumpulkan data agar mendapatkan data yang valid. Pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan. Untuk memperoleh data-data yang diperlukan dalam penelitian ini ini digunakan beberapa teknik pengumpulan data, yaitu sebagai berikut :

### **a. Wawancara**

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (interviewee) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Maksud mengadakan wawancara seperti ditegaskan oleh Lincoln dan Guba (1985:266), antara lain: mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain kebulatan; merekonstruksi kebulatan-kebulatan demikian sebagai yang dialami masa lalu; memproyeksikan kebulatan-kebulatan sebagai yang diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, baik manusia maupun bukan manusia (triangulasi); dan memverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota.

Patton (1980:197) membagi wawancara kedalam tiga jenis, wawancara pembicaraan informal, pendekatan menggunakan petunjuk umum wawancara, dan wawancara baku terbuka. Wawancara pembicaraan informal, pada jenis

wawancara ini pertanyaan yang diajukan sangat bergantung pada pewawancara itu sendiri, jadi bergantung pada spontanitasnya dalam mengajukan pertanyaan kepada terwawancara. Hubungan pewawancara dengan terwawancara adalah suasana biasa, wajar, sedangkan pertanyaan dan jawabannya berjalan seperti pembicaraan biasa dalam kehidupan sehari-hari saja. Sewaktu pembicaraan berjalan, terwawancara malah barangkali tidak mengetahui atau tidak menyadari bahwa ia sedang diwawancarai.

Pendekatan menggunakan petunjuk umum wawancara, jenis wawancara ini mengharuskan pewawancara membuat kerangka dan garis besar pokok-pokok yang dirumuskan tidak perlu ditanyakan secara berurutan. Demikian pula penggunaan dan pemilihan kata-kata untuk wawancara dalam hal tertentu tidak perlu dilakukan sebelumnya. Petunjuk wawancara hanyalah berisi petunjuk secara garis besar tentang proses dan isi wawancara untuk menjaga agar besar tentang proses dan isi wawancara, serta untuk menjaga agar pokok-pokok yang direncanakan dapat seluruhnya tercakup. Petunjuk itu mendasar dari atas anggapan bahwa ada jawaban yang secara umum akan sama diberikan oleh para responden, tetapi yang jelas tidak ada perangkat pertanyaan baku yang disiapkan terlebih dahulu. Pelaksanaan wawancara dan pengurutan pertanyaan disesuaikan dengan keadaan responden dalam konteks wawancara yang sebenarnya.

Jenis wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara pembicaraan informal, pada jenis wawancara ini pertanyaan yang diajukan sangat bergantung pada pewawancara itu sendiri, jadi bergantung pada spontanitasnya dalam mengajukan pertanyaan kepada terwawancara. Hubungan pewawancara

dengan terwawancara adalah suasana biasa, wajar, sedangkan pertanyaan dan jawabannya berjalan seperti pembicaraan biasa dalam kehidupan sehari-hari saja. Sewaktu pembicaraan berjalan, terwawancara malah barangkali tidak mengetahui atau tidak menyadari bahwa ia sedang diwawancarai.

b. Observasi Langsung

Teknik ini digunakan untuk melengkapi data-data yang belum terjaring melalui penggunaan metode wawancara. Alasan peneliti melakukan observasi langsung adalah untuk menyajikan gambaran realistik perilaku atau kejadian, untuk menjawab pertanyaan, untuk membantu mengerti perilaku manusia, dan untuk evaluasi yaitu melakukan pengukuran terhadap aspek tertentu melakukan umpan balik terhadap pengukuran tersebut.

c. Dokumentasi

Menurut Arikunto (2007: 231), dokumentasi yaitu mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, agenda dan sebagainya. Dokumen dalam penelitian sebagai sumber data karena dalam banyak hal dokumen sebagai sumber data dimanfaatkan untuk menguji, menafsirkan, bahkan untuk meramalkan. Dokumen digunakan untuk keperluan penelitian, menurut Guba dan Lincoln (dalam Moleong, 2010: 217), karena alasan : (a) Dokumen digunakan karena merupakan sumber yang stabil, kaya, dan mendorong, (b) berguna sebagai bukti untuk suatu pengujian, (c) berguna dan sesuai dengan penelitian kualitatif karena sifatnya yang alamiah, sesuai dengan konteks, lahir dan berada dalam konteks, (d) dokumen harus dicari dan ditemukan, (e) hasil pengkajian isi akan membuka

kesempatan untuk lebih memperluas tubuh pengetahuan terhadap sesuatu yang diselidiki.

### **7) Teknik Keabsahan Data**

Banyak hasil penelitian kualitatif diragukan kebenarannya karena beberapa hal, yaitu subjektivitas peneliti merupakan hal yang dominan dalam penelitian kualitatif, alat penelitian yang diandalkan adalah wawancara dan observasi mengandung banyak kelemahan ketika dilakukan secara terbuka dan apalagi tanpa kontrol, dan sumber data kualitatif yang kurang kredible akan mempengaruhi hasil akurasi penelitian. Untuk memastikan validitas data digunakan triangulasi.

Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Teknik triangulasi yang paling banyak digunakan ialah pemeriksaan melalui sumber lainnya. Denzin (1978) membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan, yaitu: *Sumber, Metode, Penyidik, dan Teori*.

Triangulasi dengan *sumber* berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif (Patton 1987: 331). Hal itu dapat dicapai dengan jalan: (1) membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara; (2) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi; (3) membandingkan apa yang dikatakan orang - orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu; (4) membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan

berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan; (5) membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

Dalam hal ini jangan sampai banyak mengharapkan bahwa hasil pembandingan tersebut merupakan kesamaan pandangan, pendapat atau pemikiran. Yang penting disini ialah bisa mengetahui adanya alasan alasan terjadinya perbedaan perbedaan tersebut (Patton 1987: 331).

Pada Triangulasi dengan *metode* menurut Patton (1987: 329), terdapat dua strategi, yaitu: (1) pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian beberapa teknik pengumpulan data dan (2) pengecekan derajat kepercayaan beberapa sumber data dengan metode yang sama.

Teknik triangulasi jenis ketiga ini ialah dengan jalan memanfaatkan peneliti atau pengamat lainnya untuk keperluan pengecekan kembali derajat kepercayaan data. Pemanfaatan pengamat lainnya membantu mengurangi kemelencengan dalam pengumpulan data. Pada dasarnya penggunaan suatu tim penelitian dapat direalisasikan dilihat dari segi teknik ini. Cara lain ialah membandingkan hasil pekerjaan seorang analis dengan analis lainnya.

Triangulasi dengan *teori*, menurut Lincoln dan Guba (1987: 307), berdasarkan anggapan bahwa fakta tidak dapat diperiksa derajat kepercayaannya dengan satu atau lebih teori. Di pihak lain, Patton (1987: 327) berpendapat lain, yaitu bahwa hal itu dapat dilaksanakan dan hal itu dinamakannya penjelasan banding (*rival explanation*).

Jadi Triangulasi berarti cara terbaik untuk menghilangkan perbedaan-perbedaan konstruksi kenyataan yang ada dalam konteks suatu studi sewaktu mengumpulkan data tentang berbagai kejadian dan hubungan dari berbagai pandangan. Dengan kata lain bahwa dengan triangulasi, peneliti dapat merecheck temuannya dengan jalan membandingkannya dengan berbagai *sumber*, *metode*, atau *teori*. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan model triangulasi metode.

#### **8) Teknik Analisis Data**

Menurut Patton (dalam Moelong, 2010: 280), teknik analisis data adalah proses kategori urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar, ia membedakannya dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian dan mencari hubungan di antara dimensi-dimensi uraian.

Sedangkan menurut Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 2010: 280), analisis data sebagai proses yang merinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis seperti yang di saranakan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan pada tema dan hipotesis tersebut, jika dikaji definisi pertama lebih menitik beratkan pada pengorganisasian data sedangkan definisi tersebut dapat pengorganisasian data sedangkan definisi yang kedua lebih menekankan maksud dan tujuan analisis data, dan dari kedua definisi tersebut dapat ditarik kesimpulan, analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat

ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.

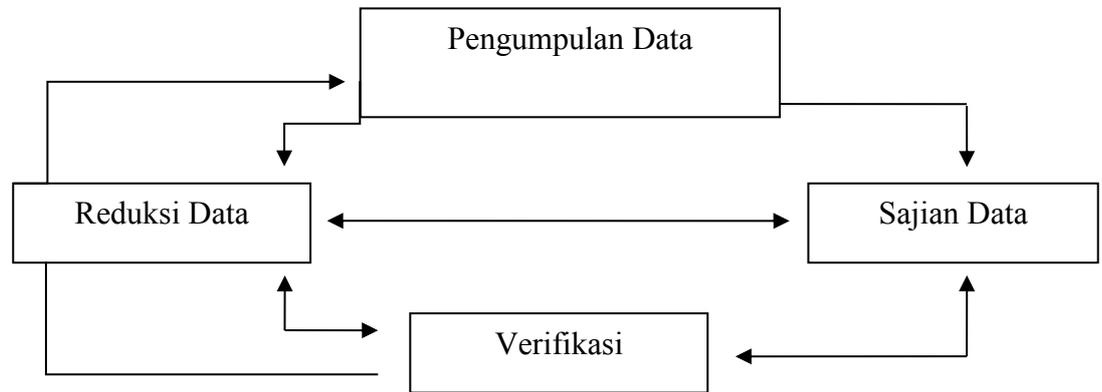
Menurut Mathew B. Miles dan A. Michael Huberman sebagaimana dikutip dan diterjemahkan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi (1996: 16-21), tahap analisis data terdiri dari :

a. Reduksi Data

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

b. Penyajian Data

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, flowchart dan sejenisnya. Dalam hal ini Miles and Huberman (1984) menyatakan "*the most frequent form of display data for qualitative research data in the past has been narrative text*". Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.



Model interaktif Miles dan Huberman

c. Menarik Kesimpulan atau Verifikasi

Penarikan kesimpulan hanyalah sebagian dari suatu kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung. Verifikasi itu mungkin sesingkat pemikiran kembali yang melintas dalam pikiran, suatu tinjauan ulang pada catatan lapangan atau juga upaya-upaya yang luas untuk menempatkan salinan suatu temuan dalam seperangkat data yang lain.