

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Topik tentang perubahan peran pemerintah dalam penyelenggaraan manajemen negara menjadi topic yang menarik bagi para ilmuwan administrasi negara dalam beberapa tahun terakhir. Ketertarikan tersebut dilatar belakangi oleh kegagalan pemerintah dalam manajemen penyelenggaraan pemerintah di berbagai negara, terutama di negara berkembang. Dominasi peran negara dalam penyelenggaraan manajemen pemerintah di Amerika Serikat telah mengalami kegagalan sehingga menimbulkan kemandegan perekonomian Amerika Serikat pada era 1990 an, kesadaran ini kemudian memunculkan kritik yang ditulis oleh Osborne dan Gaebler dalam bukunya *Reinventing Government*.

Dominasi peran pemerintah di Indonesia selama kurun waktu 32 tahun lewat rezim Orde Baru menjadi akar permasalahan kegagalan pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan. Dominasi pemerintah Orde Baru telah menyebabkan ketidakberdayaan rakyat dalam proses pembangunan sehingga pondasi struktur social, ekonomi, dan politik yang terbentuk menjadi rapuh yang berakibat tidak kokoh dan kuat.

Diyakini oleh banyak pakar politik dalam negeri sumber kegagalan pembangunan tersebut adalah otoritarianisme pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan. Jalan keluar dari persoalan tersebut adalah keharusan perubahan peran pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan. Dengan kata lain agar

terjadi perbaikan penyelenggaraan pembangunan maka perubahan peran pemerintah merupakan suatu keharusan. Pembaharuan memuat sebuah koreksi mendasar atas masa lalu, dan pikiran mendasar untuk membangun masa depan baru. Keberhasilan mencapai titik perubahan, akan sangat ditentukan oleh pekerjaan pengorganisasian.

Wacana perubahan peran pemerintah kemudian menjadi isu kontemporer yang strategis. Isu tersebut terangkum dalam wacana reformasi birokrasi, *reinventing government*, otonomi, reformasi administrasi negara maupun debirokratisasi. Konsep *governance* muncul ketika negara memiliki keterbatasan kemampuan dalam penyelenggaraan manajemen pemerintahan.

Desa berdasarkan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dan atau dibentuk dalam Sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten atau kota, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi serta pemberdayaan masyarakat yang mana nantinya akan mempengaruhi jalannya pemerintahan desa.

Kelurahan merupakan organisasi pemerintahan yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Dengan demikian Kelurahan menjadi sumber utama dari berbagai data dan keterangan yang diperlukan dalam pemerintahan dalam rangka penyusunan pengembangan daerah ataupun nasional. Pemerintah

Kelurahan. Segala kegiatan yang dilakukan di Kelurahan dikoordinir oleh Kepala Desa. Menurut Bayu Suryaningrat, Pemerintah Kelurahan adalah suatu kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh organisasi pemerintahan yang terendah langsung dibawah Camat¹. Penyelenggaraan pemerintah desa harus mampu melaksanakan fungsinya secara efektif, dan efisien khususnya dalam upaya mewujudkan pembangunan.

Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa, yang dalam tata cara dan prosedur bertanggung jawabnya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepala Desa wajib menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya kepada rakyat, namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud.

Desa Karangsewu merupakan salah satu dari 5 Desa yang ada di Kecamatan Galur, Kulon Progo, yang tergolong cukup baik dalam pengelolaan Pemerintahan Desa dibandingkan dengan desa-desa lain di daerah tersebut. Berdasarkan penyelenggaraan pemerintahannya, pemerintah desa tersebut tidak banyak menemukan kendala. Namun dengan adanya undang-undang yang baru, dalam penyelenggaraan pemerintahannya sedikit menghadapi masalah. Di sisi lain, dengan ditiadakannya Badan Perwakilan Desa menjadi masalah baru dalam hal otonomi desa. Karena dengan begitu seorang Kepala Desa yang dulunya melaporkan pertanggung jawabannya kepada BPD tersebut, sekarang langsung ke

¹ Bayu Suryaningrat, "Desa dan Kelurahan sebagai Unit Terendah Pemerintahan", hal. 10.

Bupati atau Walikota. Permasalahan yang timbul adalah Badan Perwakilan Rakyat sekarang sudah tidak ada dan yang ada sekarang adalah Badan Permusyawaratan Desa. Dimana organisasi tersebut tidak mempunyai kewenangan seperti Badan Perwakilan Desa, namun sekarang hanya sebagai mitra kerja bagi Kepala Desa dalam pembuatan kebijakan. Sehingga dengan perubahan wewenang tersebut, kini Kepala Desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa harus kompak dalam pembuatan suatu kebijakan baru di daerah tersebut. Karena jika tidak, maka akan muncul masalah baru dalam kebijakan tersebut. Terutama menyangkut implementasi UU No. 32 Tahun 2004. Sehingga dengan demikian peneliti bermaksud ingin mengetahui sejauhmana pengimplementasian UU No. 32 Tahun 2004, di desa tersebut.

Berhubungan dengan hal tersebut, peneliti mengambil lokasi penelitian di Desa Karangsewu dengan pertimbangan *pertama*, berdasarkan beberapa asumsi menyatakan bahwa Pemerintah Desa Karangsewu telah menjalankan fungsinya dengan baik. Hal tersebut ditunjukkan dengan telah di tetapkannya berbagai peraturan desa yang antara lain sebagai berikut :

Peraturan Desa No. 03 Tahun 2007 tentang "Penetapan Jumlah Anggota Badan Permusyawaratan Desa dan Wilayah Perwakilan". Dalam hal ini jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sesuai Perda Kulon Progo pasal 6 ayat 2 tahun 2007 tentang Badan Pemusyawaratan Desa dengan jumlah penduduk yang ada di wilayah Karangsewu sebanyak 8061 jiwa, maka anggota BPD sebanyak 11 orang dengan rincian sebagai berikut :

No	Wilayah Perwakilan	Pedukuhan	Keterangan
1	I	Pedukuhan I Pedukuhan II	Gabungan
2	II	Pedukuhan III Pedukuhan IV	Gabungan
3	III	Pedukuhan IV Pedukuhan V	Gabungan
4	IV	Pedukuhan V Pedukuhan VI	Gabungan
5	V	Pedukuhan VII Pedukuhan VIII Pedukuhan XII	Gabungan
6	VI	Pedukuhan VIII Pedukuhan IX	Gabungan
7	VII	Pedukuhan X	Tidak gabungan
8	VIII	Pedukuhan XI	Tidak gabungan
9	IX	Pedukuhan XII Pedukuhan VII Pedukuhan XIV	Gabungan
10	X	Pedukuhan XIII Pedukuhan XIV	Gabungan
11	XI	Pedukuhan XV Pedukuhan XVI	Gabungan

Sumber data : Arsip Kelurahan Karangsewu

Peraturan Desa No. 04 Tahun 2007 tentang “Pembentukan Kelompok Kerja (pokja) dan Wilayah Perwakilan Dalam Rangka Pembentukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)”. Kelompok kerja dibentuk untuk memfasilitasi musyawarah dan mufakat di setiap wilayah perwakilan. Agar pelaksanaan pembentukan anggota BPD berjalan tertib dan lancar, perlu menetapkan Keputusan Kepala Desa tentang pembentukan BPD. Adapun tugas dari kelompok kerja (pokja) adalah sebagai berikut :

- Melakukan sosialisasi pembentukan BPD di wilayah perwakilan masing-masing
- Membantu Kepala Desa dalam rangka pembentukan BPD
- Melakukan musyawarah dengan warga masyarakat atau perwakilan warga masyarakat pada wilayah perwakilan
- Mengusulkan nama dan identitas lengkap calon anggota BPD yang ditandatangani oleh semua anggota kelompok kerja
- Melaporkan pelaksanaan seluruh tugasnya kepada kepala desa

Peraturan Desa No. 09 Tahun 2007 tentang “Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa”. Dalam peraturan yang ketiga ini adalah menindaklanjuti dari Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 05 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa Pasal 4 ayat 1.

Kedua, banyaknya kepentingan masyarakat yang melibatkan peran Kepala Desa maupun Pemerintah Desa Karangsewu. Seperti dalam permasalahan pernikahan, perceraian, pengumuman surat tanah, pengumuman berbagai surat lain

dari desa dan lain sebagainya. Kendati demikian, dengan adanya undang-undang yang baru tersebut terjadi konflik antara masyarakat maupun BPD dengan Pemerintahan Desa Karangsewu. Seperti kasus pertanian yang ada di Desa Karangsewu, dimana dalam hal ini pemerintah kurang tanggap dalam menanggapi aspirasi warga. Menyebabkan konflik tersebut sampai saat ini belum terselesaikan. Selain itu belum terlaksana sepenuhnya ketentuan tentang penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan undang-undang yang baru tersebut sampai saat ini. Melihat kondisi tersebut, sehingga menjadi menarik melakukan kajian tentang peran pemerintah desa di daerah tersebut agar peran pemerintah Desa Karangsewu dapat tetap berjalan kearah yang sehat dan dinamis. *Ketiga*, selain itu juga kemudahan untuk mengakses berbagai data berkenaan dengan obyek penelitian bagi peneliti. *Keempat*, pertimbangan efisiensi dan praktis yaitu waktu, biaya dan tenaga.

Dengan melihat urgensi perubahan peran pemerintah di tingkat desa menjadikan kajian tentang topic ini menjadi menarik untuk dilakukan. Terutama dalam perspektif Ilmu Pemerintahan perubahan peran tersebut selaras dengan perkembangan paradigma *governance* dalam bidang ke pemerintahan. Karena itu dengan menyoroti peran perubahan pemerintah di tingkat desa akan memberikan pemahaman penting bagaimana pergeseran otoritas, power, kepentingan, sumber daya, strategi pemerintah dalam mengalami pergeseran kepada actor-aktor dalam dan di luar pemerintahan desa dalam mewujudkan *good governance*.

Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa yang makin meningkat bahwa akibat pengaruh peranan administratif

desa semakin penting, artinya dalam upaya mewujudkan pemerintahan desa yang mampu melaksanakan fungsinya secara efektif dan efisien khususnya dalam upaya mewujudkan pemerintah desa yang mampu berfungsi sebagai sumber data dan informasi bagi semua kegiatan dan pembangunan. Pergeseran peran pemerintah desa melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 akan menjadi dasar penting bagi keberhasilan reformasi administrasi negara Indonesia, karena bagaimanapun juga desa merupakan unit administrasi terkecil yang keberadaannya menentukan unit-unit administrasi di tingkat atasnya.

B. Rumusan Masalah

Sesuai dengan masalah yang di kemukakan tersebut diatas, maka dalam penelitian ini rumusan masalah yang akan di jawab adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana perubahan peran Pemerintah Desa Karangsewu yang terjadi setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi perubahan peran

memperebutkan suara rakyat pemilih, memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan.²

Dari teori tersebut dikemukakan bahwa untuk memperoleh demokrasi, rakyat harus berjuang untuk memperoleh kekuasaan. Apabila hal tersebut diterapkan di desa, maka yang menjadi subjek dari demokrasi adalah masyarakat desa. Dimana masyarakat desa haruslah bisa memenangkan suaranya demi tercapai hak serta kehidupan yang demokratis. Namun dalam memperjuangkan hak sebagai warga, masyarakat haruslah paham mengenai arti yang sebenarnya dari sebuah demokrasi. Sehingga dengan begitu tidak akan terjadi konflik maupun masalah didalam menjalankan hidup berdemokrasi.

Menurut Diamond, Linz dan Lipset, demokrasi di definisikan sebagai suatu system pemerintahan yang memenuhi tiga syarat pokok kompetisi yang sungguh-sungguh dan meluas diantara individu-individu dan kelompok-kelompok organisasi (terutama partai politik) untuk memperebutkan jabatan-jabatan pemerintahan yang memiliki kekuasaan efektif pada jangka waktu yang regular dan tidak melibatkan penggunaan daya paksa. Partisipasi politik yang melibatkan sebanyak mungkin warga negara dalam pemilihan pemimpin atau kebijakan paling tidak melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara regular dan adil, sedemikian rupa sehingga tidak satupun kelompok social yang di kecualikan dan suatu tingkat kebebasan sipil dan politik yaitu kebebasan berbicara,

kebebasan pers, kebebasan untuk membentuk dan bergabung ke dalam organisasi, yang cukup untuk menjamin integritas kompetisi dan partisipasi politik.³

Dari definisi tersebut mengimplikasikan bahwa demokrasi mengandung aspek kekuasaan mayoritas, suara rakyat, pemilihan yang bebas dan bertanggung jawab. Hal ini berarti bahwa dalam penggunaan kontempornya, demokrasi didefinisikan lebih pragmatis ketimbang filosofis. Sehingga rakyat diasumsikan paling sedikit sama kuat, atau lebih kuat dari pada pemerintah. Bila pemerintah lebih kuat dari rakyat biasanya yang terjadi adalah system yang otoriter. Kalau pemerintah yang lebih kuat ini menyelenggarakan system politik yang demokratis, maka demokratis ini hanya akan merupakan demokrasi pinjaman. Bilamana kemudian pemerintah merasa kurang berkenan dengan demokrasi yang diberikan dia dengan lebih mudah bisa menariknya kembali. Karena itu system politik yang demokratis sebenarnya adalah system yang didasarkan pada perimbangan kekuatan politik yang nyata (bukan sekedar legalitas formal saja) antara pemerintah dan masyarakat. Demokrasi yang seperti ini merupakan demokrasi yang mempunyai akar struktur masyarakat yang ada. Tetapi meskipun dalam kenyataannya masyarakat secara politis sama atau lebih kuat dari pada pemerintah tidak selalu keadaan ini melahirkan demokrasi. Hal ini di sebabkan antara lain misalnya ideology yang berkembang dalam masyarakat.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa demi terbentuknya sebuah demokrasi yang sejati (yang bukan pinjaman dari pemerintah) syarat minimalnya adalah kekuatan politik masyarakat yang seimbang, tetapi masih dibutuhkan

³ Larry Diamonds, Juan J dan Seymour Martin Lipset. 1990. *Politic in Developing Countries : Comparing Experiences with Democracy*. Hal 6-7

factor lain antara lain ideology, system ekonomi, system social, system budaya dan barangkali teknologi untuk menjelmakan system politik yang demokratis.

Demokrasi di tingkat desa berbeda dengan demokrasi di tingkat nasional, namun demikian konsep dasar demokrasi di tingkat desa sama seperti halnya demokrasi secara umum. Pemerintahan jenis ini setidaknya mengakui tiga kuasa yang ada, yang menjadi kekuatan utama penggerak pemerintah desa. Tiga kuasa yang dimaksud adalah kedaulatan rakyat, parlemen desa dan pemerintah desa.

Kedaulatan rakyat merupakan sumber utama dari kekuasaan yang ada. Pengakuan adanya kedaulatan rakyat merupakan cermin dari sebuah persepsi mengenai kekuasaan yang rasional, dimana kekuasaan datang dari rakyat dan karena itu harus bertanggung jawabkan kepada rakyat. Oleh karena itu, parlemen desa adalah badan yang berfungsi dalam skema demokrasi perwakilan. Posisi parlemen desa tidak lebih dari penyambung lidah rakyat dan tidak memiliki otonomi dihadapan rakyat. Parlemen desa juga bukan sebuah badan yang menerima kekuasaan mutlak dari rakyat desa, sebab yang diberikan adalah sebagian sehingga sewaktu-waktu dirasakan terjadi pengingkaran suara rakyat, maka rakyat bisa menggunakan hak dasarnya. Pemerintah desa adalah badan eksekutif yang bertugas menjalankan aspirasi rakyat untuk menjawab problem dan harapan rakyat.

Pertanggung jawaban merupakan prinsip yang hendak menunjuk pada keharusan semua kelembagaan yang ada untuk mempertanggung jawabkan apa yang sudah dijalankan. Hal ini hendak ditegakkan agar tidak terjadi tindakan yang

Keadilan hendak menuju pada keharusan tidak ada diskriminasi, perbedaan dan kecurangan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa. Pemerintah desa harus bisa berdiri sendiri diatas semua golongan. Masalah ini sendiri sangat bergantung pada konfigurasi dan ideology negara. Untuk memungkinkan suatu keadilan, maka negara harus bisa dibebaskan dari ideology sempit yang hanya mengakomodasi kelompok kecil, salah satu kelompok dan berbagai jenis lainnya dengan inti tidak mengakomodasikan kepentingan keseluruhan warga.

Berdasarkan uraian yang dikemukakan diatas maka akan dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan demokrasi di tingkat desa adalah pemerintahan desa yang lahir dari bentukan masyarakat sendiri dan bukan merupakan hasil rekayasa dari elit penguasa. Demokrasi di tingkat desa mengandung prinsip-prinsip yang sama dengan aspek-aspek demokrasi secara umum, hanya struktur social pedesaan yang membedakan dengan demokrasi di tingkat lainnya. Kedaulatan rakyat merupakan sumber utama dari kekuasaan yang ada. Untuk mewujudkan suatu pemerintah desa yang demokratis, patut dijalankan tiga prinsip yaitu 1) partisipasi, 2) akuntabilitas dan 3) keadilan.

2. Perubahan Peran Pemerintah Dalam Konteks Otonomi

Reformasi peran pemerintah dalam konteks otonomi merupakan kritik terhadap imbas negative system politik sentralistik yang di kambing hitamkan sebagai biang keladi terjadinya krisis politik dan ekonomi yang terjadi, sehingga agenda utama dalam reformasi tersebut adalah desentralisasi dan demokratisasi

Kondisi ideal yang ingin dicapai oleh alur reformasi tersebut adalah terwujudnya prinsip otonomi. Semangat reformasi politik yang mulai bergulir di Indonesia sejak tahun 1997 adalah pembalikan karakteristik tatanan politik yang telah terpola selama beberapa decade. Sentralisme penyelenggaraan pemerintahan ingin dibalik menjadi tatanan yang desentralistik dan otoritarianisme ingin dibalik menjadi tatanan yang demokratis serta rezim kesemena-menaan penguasa ingin diganti dengan rezim pemihakan terhadap rakyat.

Desentralisasi telah lama dianut dalam negara Indonesia. Secara histories desentralisasi tersebut telah dilaksanakan dizaman Hindia Belanda dengan adanya Undang-Undang Desentralisasi tahun 1903. Secara empiris asas tersebut selalu diselenggarakan bersama asas sentralisasi. Kedua azas tersebut tidak bersifat dikotomi merupakan kontinum. Dalam penyelenggaraan pemerintahan selama ini terjadi kecenderungan kearah sentralisasi. Berdasarkan pengalaman empiris, desentralisasi mengandung dua unsure pokok. Unsure yang pertama adalah terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah. Unsur yang kedua adalah penyerahan sejumlah fungsi pemerintahan kepada Daerah Otonom. Dalam negara kesatuan seperti Indonesia, kedua unsure tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui produk hukum, konstitusi dan melembaga.⁴

Desa yang otonom akan memberi 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 memperkuat pelaksanaan otonomi, desa diharapkan kepada pemerintah

⁴ Prof. Drs. HAW. Widjaja. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada. 2002 Hal 22-23

Kabupaten agar secara intensif dan terpadu, mengupayakan kebijakan sebagai berikut a) memberi akses dan kesempatan kepada desa untuk menggali potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya untuk dimanfaatkan sebagai sumber pendapatan desa, b) memprogramkan pemberian bantuan kepada desa sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, c) memfasilitasi upaya peningkatan kapasitas pemerintahan, lembaga-lembaga kemasyarakatan serta komponen-komponen masyarakat lainnya di desa melalui pembinaan dan pengawasan, pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan serta supervise. Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah, sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, maka desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat menuntut dan dituntut di pengadilan.⁵

Desentralisasi juga merupakan salah satu cara untuk mengembangkan kapasitas local. Kekuasaan dan pengaruh cenderung bertumpu pada sumber daya. Jika suatu badan local disertai tanggung jawab dan sumber daya, kemampuannya untuk mengembangkan otoritasnya akan meningkat. Jika pemerintah local semata-mata ditugaskan untuk mengikuti kebijakan nasional, para pemuka dan warga masyarakat akan mempunyai investasi kecil saja didalamnya.⁶ Sehingga

⁵ Prof. Drs. HAW. Widjaja. *Otonomi Desa : Merupakan Otonomi yang asli, bulat dan utuh*. Jakarta : PT.Raja Grafindo Persada. 2003. Hal. 164-165

⁶ Bryant, C & Leonard D White. "*Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*", Penerjemah Rusyanto, LP3ES Jakarta. 1989. Hal. 215

dengan demikian otonomi berarti adanya keharusan bagi pemerintah untuk meningkatkan kemampuan rakyatnya. Dengan semakin meningkatnya kemampuan rakyat, maka pada gilirannya beban pemerintah juga akan semakin berkurang. Pemerintah hanya akan memusatkan pada fungsi regulasi dan pelayanan, namun pelayanan ini pun harus mengarah pada *empowerment* tersebut, bukan menjadi penyebab makin terganggunya rakyat pada pemerintah permanent.

Masyarakat menaruh harapan besar terhadap reformasi politik di tingkat local. Tantangan untuk mewujudkannya sangatlah berat karena dua arah perubahan ingin di rengkuh dalam "sekali dayung". Desentralisasi sedikit banyak menghasilkan keterkejutan pemerintah mengingat selama ini tidak pernah merasakan bagaimana memiliki otonomi. Keterkejutan tersebut diperparah oleh tuntutan agar kekuasaan luas yang baru diterimanya tidak menghidupkan

Di era globalisasi ini, para pelaku bisnis pasar berbasis local langsung bersentuhan dengan para pelaku dari manca negara. Di era pasar bebas ini pemerintah nasional justru disudutkan agar tidak menjadi penghalang bagi kiprahnya actor-aktor local. Lebih dari itu besar dan kuatnya entitas nasional adalah aktualisasi secara sinergis dari keanekaragaman lokalitas. Dari segi ini sesuatu yang bercorak local harus dibayangkan sebagai ancaman bagi sesuatu yang sifatnya nasional. Pemerintah nasional dalam hal ini bertanggung jawab untuk memastikan bahwa yang dilakukannya betul-betul sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setempat dan disamping itu juga mendukunglah potensi setempat

3. Perubahan Peran Birokrasi Tingkat Desa

Birokrasi menurut Max Weber adalah pengorganisasian yang tertib, tertata dan teratur dalam hubungan kerja yang berjenjang serta mempunyai prosedur kerja yang tersusun jelas dalam suatu organisasi. Dalam kenyataan birokrasi adalah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan pembangunan dan pelayanan umum. Birokrasi seringkali diartikan oleh masyarakat dalam konotasi yang berbeda-beda. Birokrasi seolah-olah memberi kesan adanya suatu proses panjang yang berbelit-belit apabila masyarakat akan menyelesaikan suatu urusan kepada aparatur, kinerja birokrasi dipandang sebagai penghambat.⁷

Konsep reformasi birokrasi muncul dilatar belakangi oleh kegagalan birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah. Kelambanan birokrasi dalam penyelenggaraan pembangunan dan sulitnya organisasi birokrasi menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan mengharuskan birokrasi di reformasi ke bentuk organisasi yang lebih fleksibel dan mudah menyesuaikan diri dengan tantangan perubahan lingkungan. Birokrasi mau tidak mau harus cepat beradaptasi dengan lingkungan yang selalu berubah agar dimasa depan birokrasi dapat menghadapi tantangan yang muncul dan tujuan yang akan dicapai dapat berlangsung secara lebih efektif dan efisien.

Osborne dan Patrick juga mendefinisikan pembaharuan peran birokrasi sebagai transformasi system dan organisasi birokrasi secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektifitas, efisiensi dan kemampuan mereka untuk melakukan inovasi. Transformasi ini dicapai dengan mengubah

⁷ Max Weber dalam bukunya Prof. Drs. HAW. Widjaja. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: PT Raja Grafindo, 1992, hal. 82-83

tujuan, system intensif, pertanggungjawaban, struktur kekuasaan, budaya system dan birokrasi.⁸ Dengan kata lain pembaharuan membuat birokrasi siap untuk menghadapi tantangan-tantangan yang belum bisa di antisipasi tidak hanya memperbaiki efektifitas saat ini, pembaharuan juga menciptakan birokrasi yang mampu memperbaiki efektivitasnya di masa mendatang.

Dari kedua pendapat tersebut diatas apabila diterapkan dalam perubahan peran birokrasi yang ada di desa, maka hal dapat di simpulkan adalah untuk mewujudkan perubahan tersebut haruslah diperlukan kesiapan para aparat birokrasi desa. Selain itu pemberdayaan masyarakat juga diperlukan guna berjalannya perubahan sesuai yang dimaksud. Pemberdayaan masyarakat desa tersebut adalah kemampuan masyarakat desa dalam mengambil keputusan terbaik, mengembangkan potensi ekonomi yang ia miliki dan membangun ikatan social dalam proses pembangunan desa.

Dari konsep tersebut di atas maka dapat dipahami tiga aspek penting dalam konsep pemberdayaan yaitu politik, ekonomi dan social sebagai pilar-pilar pemberdayaan masyarakat miskin. Pemberdayaan politik mengacu pada kemampuan masyarakat desa dalam mengambil keputusan kebijakan pada proses kebijakan di tingkat desa. Pemberdayaan ekonomi mengacu pada kemampuan masyarakat desa dalam mengembangkan potensi ekonomi di pedesaan sesuai dengan ketrampilannya. Pemberdayaan social mengacu pada adanya ikatan social yang mampu menghimpun masyarakat desa sebagai satu kesatuan.

Muara uraian konsep-konsep tentang reformasi peran birokrasi di tingkat desa yang dikemukakan tersebut adalah reformasi peran birokrasi di tingkat desa disimpulkan sebagai transomasi system dan organisasi birokrasi desa secara fundamental guna menciptakan pemberdayaan masyarakat desa dalam pembangunan. Reformasi peran birokrasi di tingkat desa memuat sebuah koreksi mendasar atas masa lalu dan pikiran mendasar untuk membangun masa depan pembangunan desa baru.

4. Kerangka Pemikiran Perubahan Peran Pemerintah Desa Menurut UU No. 32

Tahun 2004

Menurut beberapa ahli, keberhasilan akan suatu perubahan ditentukan oleh 3 faktor dominan yang berada dalam masyarakat yaitu kesiapan aparat pelaksana, kesiapan masyarakat dan iklim birokrasi yang berkembang. Ketiga hal tersebut haruslah berjalan dengan baik. Apabila ada salah satu yang tidak berjalan, maka secara keseluruhan akan sangat mempengaruhi proses perubahan tersebut.

Menurut Selo Soemardjan, perubahan yang dikehendaki atau direncanakan merupakan perubahan yang diperkirakan atau yang telah direncanakan terlebih dahulu oleh pihak-pihak yang menghendaki perubahan di dalam masyarakat.⁹ Pihak-pihak yang menghendaki perubahan dinamakan *agent of change* yaitu seseorang atau sekelompok orang yang mendapat kepercayaan masyarakat sebagai pemimpin satu atau lebih lembaga-lembaga kemasyarakatan.

⁹ Selo Soemardjan dalam bukunya Soerjono Soekanto. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada. 1999. Hal. 349

Sementara itu para profesor bisnis seperti Michael Beer, Russell Eissenstat dan Bert Spector dalam penulisan artikel berjudul "*Why change programs don't produce change*" dalam *Harvard Business Review* tahun 1990 berpendapat bahwa kebanyakan program perubahan tidak berjalan karena dipandu oleh teori perubahan yang secara fundamental cacat. Menurut model ini perubahan adalah sebuah pengalaman konversi. Bila orang "masuk agama", perubahan perilaku mereka tentu akan mengikuti. Demikian pula perilaku individu dibentuk dengan kuat oleh peran-peran organisasional yang dimainkan orang. Oleh karena itu cara paling efektif untuk mengubah perilaku adalah memasukkan orang ke dalam suasana organisasi yang baru, yang menentukan peran baru, tanggung jawab baru serta hubungan yang baru pada diri mereka.¹⁰

Berdasarkan konsep-konsep yang dikemukakan diatas maka dalam penelitian ini di susun suatu kerangka pemikiran yang menjadi model dalam penelitian ini. Model yang dikemukakan berikut menunjukkan proses perubahan peran pemerintah desa dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Oleh karena itu perubahan peran pemerintah desa menghendaki perubahan dalam 3 aspek pemerintahan desa yaitu kedudukan kepala desa, mekanisme pengambilan kebijakan desa, dan loyalitas pemerintah desa.

Dengan implementasi Undang-Undang ini diharapkan kehidupan desa yang demokratis, dengan kata lain implementasi Undang-Undang ini ditujukan untuk memperbaiki kondisi kehidupan desa menjadi lebih demokratis yang

digambarkan oleh, fungsi kepala desa sebagai fasilitator pembangunan desa, terwujudnya desentralistik atau *bottom up*, orientasi pemerintah desa pada warga dan struktur organisasi yang non hierarkhis. Diharapkan dari munculnya demokrasi di tingkat desa tersebut akan memunculkan pemberdayaan masyarakat desa, khususnya Desa Karangsewu.

E. Definisi Konsepsional

1. Perubahan Peran Pemerintah Desa

Konsep perubahan peran pemerintah desa dalam bentuk konteks UU. No.32 Tahun 2004 dalam penelitian ini dimaksudkan sebagai transformasi system dan organisasi birokrasi desa guna menciptakan demokrasi di tingkat desa. Perubahan peran desa tersebut meliputi 3 aspek yaitu; 1) kedudukan kepala desa, 2) mekanisme pengambilan kebijakan desa, 3) loyalitas pemerintah desa.

2. Kesiapan Aparat

Kesiapan aparat disini dimaksudkan dalam hal kesadaran dan kesediaan pamong desa untuk mendukung perubahan peran pemerintah desa.

3. Kesiapan Masyarakat

Kesiapan masyarakat diartikan sebagai kesiapan masyarakat desa untuk

4. Iklim Birokrasi

Iklim birokrasi adalah lingkungan birokrasi dalam lingkup vertical maupun horizontal yang berpengaruh terhadap perubahan peran pemerintah desa.

F. Definisi Operasional

1. Perubahan peran pemerintah desa dalam penelitian ini akan dilihat dari beberapa tolak ukur yaitu :

- a) Perubahan kedudukan kepala desa
- b) Perubahan mekanisme pengambilan kebijakan desa
- c) Perubahan loyalitas pemerintah desa

2. Dalam penelitian ini kesiapan aparat diukur sesuai dengan tolak ukur kesiapan aparat yang meliputi :

- a) Keterlibatan aktif aparat desa dalam proses perubahan
- b) Kesiediaan pamong desa memberikan otoritas kewenangan dalam perencanaan pembangunan
- c) Fungsi aparat desa sebagai fasilitator perubahan peran
- d) Kesadaran aparat desa untuk menghilangkan budaya paternalistic

3. Kesiapan masyarakat dalam penelitian ini dilihat dari beberapa tolak ukur

- a) Ketersediaan masyarakat madani/masyarakat yang tahu dan melaksanakan hak dan kewajibannya
- b) Tingkat pendidikan politik warga
- c) Partisipasi aktif warga dalam proses politik dalam rangka perubahan
- d) Kesadaran hidup berdemokrasi

4. Iklim birokrasi dalam penelitian ini dilihat dari beberapa tolak ukur sebagai berikut :

- a) Berbagai kebijakan birokrasi tingkat atas seperti kecamatan, kabupaten dan pusat yang mendukung proses perubahan peran tersebut
- b) Kerjasama yang saling mendukung antar birokrasi pada level horizontal dan vertical

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jika melihat kajian dan focus penelitian yang mencoba memahami bagaimana perubahan dan peran pemerintah Desa Karangsewu sesuai UU No 32 Tahun 2004, maka penelitian termasuk dalam jenis penelitian deskriptif kualitatif dan penelitian lapangan (*field research*). Penelitian deskriptif dalam arti penulis ingin memecahkan permasalahan penelitian dengan menggambarkan atau

fakta yang tampak. Tetapi tidak sekedar mendeskripsikan fakta, penelitian ini juga akan melakukan interpelasi atas fakta kemudian melakukan perbandingan persamaan dan perbedaan gejala yang di temukan, menilai gejala, menetapkan standar, menetapkan hubungan antar gejala dan lainnya.¹¹ Penelitian ini juga sebagai penelitian kualitatif, artinya penelitian ini melihat secara mendalam bagaimana realitas organisasi publik dan perilakunya di tengah-tengah masyarakat. Sedangkan menurut Bogdan dan Taylor mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Menurut mereka pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik (utuh). Jadi, dalam hal ini tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi kedalam variable atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan.¹²

Penulis menggunakan metode kualitatif daripada kuantitatif dengan beberapa pertimbangan. Pertama, menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda. Kedua, metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dengan responden. Ketiga, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.¹³

¹¹ Hadar Nawawi. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta : UGM. 2001. Hal. 17

¹² Bogdan dan Taylor dalam bukunya Dr. Lexy J. Moleong, M.A. *Metodologi Penelitian*

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di Desa Karangsewu dengan pertimbangan *pertama*, berdasarkan beberapa asumsi menyatakan bahwa Pemerintah Desa Karangsewu telah menjalankan fungsinya dengan baik. Hal tersebut ditunjukkan dengan telah di tetapkannya berbagai peraturan desa. *Kedua*, banyak masalah masyarakat yang melibatkan peran pemerintah Desa Karangsewu. Selain itu terdapat pula beberapa masalah yang masih rentan di masyarakat. Dengan adanya hal itu sehingga menjadi menarik melakukan kajian tentang peran pemerintah desa di daerah tersebut agar peran pemerintah Desa Karangsewu dapat tetap berjalan kearah yang sehat dan dinamis. *Ketiga*, selain itu juga kemudahan untuk mengakses berbagai data berkenaan dengan obyek penelitian bagi peneliti. *Keempat*, pertimbangan efisiensi dan praktis yaitu waktu, biaya dan tenaga.

3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer di peroleh dari sumber pertama melalui prosedur dan teknik pengambilan data yang berupa interview terhadap informan yang memiliki keterkaitan dan pengetahuan yang relevan dengan permasalahan penelitian yaitu Lurah Desa Karangsewu, perangkat desa Karangsewu, tokoh masyarakat Desa Karangsewu, anggota BPD serta masyarakat. Data sekunder merupakan data yang di peroleh melalui sumber tidak langsung berupa data dokumentasi dan arsip resmi dimana dapat di temukan info tentang pemerintahan Desa Karangsewu.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik wawancara, observasi dan dokumentasi.

1. Teknik Wawancara

Teknik wawancara antara peneliti dengan obyek penelitian dilakukan dengan menggunakan panduan atau kerangka dan garis-garis besar pokok yang akan di tanyakan dalam proses wawancara. Kemudian wawancara yang dikembangkan adalah wawancara terbuka dengan informan. Dengan metode ini di harapkan mendapatkan informasi yang mendalam dan menyentuh pada persoalan penelitian

2. Observasi

Adalah pengamatan dan pencatatan sistematis terhadap gejala-gejala yang diteliti. Observasi menjadi salah satu teknik pengambilan data apabila ; sesuai dengan tujuan penelitian, direncanakan dan dicatat secara sistematis, dapat dikontrol keandalannya dan kesahihannya.

3. Dokumentasi

Merupakan teknik pengumpulan data yang diperoleh melalui dokumen-dokumen yang sudah ada sebelumnya. Sehingga dengan begitu peneliti bermaksud untuk melihat sejarah ataupun gambaran dari semua

5. Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data deskriptif kualitatif, yaitu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek ataupun obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. Dimana dilakukan melalui beberapa tahapan, tahap permulaan tertuju pada usaha mengemukakan gejala-gejala secara lengkap didalam aspek yang diselidiki agar jelas keadaan atau kondisinya. Pada tahap berikutnya sifat penelitian harus di beri bobot yang lebih, karena sulit untuk di bantah bahwa hasil penelitian yang hanya sekedar mendeskripsikan fakta-fakta tidak banyak artinya. Untuk itu pemikiran ini perlu di kembangkan dengan memberikan penafsiran yang jelas terhadap fakta yang ditemukan. Dengan kata lain tidak terbatas sampai pada pengumpulan dan menyusun data, tetapi meliputi juga analisa dan interpretasi dan arti data itu. Adapun langkah-langkah analisis data dalam penelitian ini adalah :

1. Reduksi data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi dan “kasar” yang muncul dari catatan tertulis di lapangan. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisa data yang menajamkan, menggolongkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisir data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulannya dapat di tarik dan di verifikasi

2. Penyajian data

Batasan yang diberikan dalam penyajian data adalah sekumpulan informasi yang tersusun dan memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dalam penyajian data dari hasil penelitian ini disusun secara sistematis berdasarkan data-data yang ada sebagai usaha menjawab permasalahan penelitian. Dengan adanya data-data yang telah tersedia, maka diharapkan semua masalah yang ada dalam kasus tersebut bisa diselesaikan dengan baik.

3. Verifikasi/Penarikan kesimpulan

Kegiatan analisis terakhir adalah menarik kesimpulan atau verifikasi yang merupakan pendapat penulis sebagai langkah untuk menemukan kesimpulan akhir. Dengan dilakukannya verifikasi atau penarikan kesimpulan, maka semuanya akan dapat di mengerti khususnya bagi peneliti dan umumnya bagi pembaca.