

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Perkembangan dinamika nasional pada akhir pemerintahan orde baru telah mendorong keputusan politik untuk segera dilaksanakannya proses demokratisasi dan desentralisasi. Ditengah maraknya tuntutan pelaksanaan azas desentralisasi yang terealisasi dengan pelaksanaan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang lebih dikenal dengan *Good Governance* juga cukup penting. Hal ini berkaitan dengan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Tata pemerintahan yang baik adalah suatu tuntutan yang muncul seiring dilaksanakannya otonomi daerah. *Good Governance* adalah faktor dominan pendukung pelaksanaan otonomi daerah.¹ Pelaksanaan otonomi daerah yang bertujuan menyerahkan sebagian kewenangan pusat kepada daerah akan sia-sia tanpa didukung oleh sistem penyelenggaraan pemerintahan yang baik oleh pemerintah daerah. Tuntutan terhadap perwujudan hak asasi manusia, demokratisasi, supremasi hukum dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik merupakan nilai-nilai yang harus diwujudkan. Usaha untuk mereformasi total tatanan Sistem Pemerintahan Indonesia dari tingkat pusat sampai kepada daerah harus diwujudkan. Fokus utama reformasi total ini adalah mewujudkan terciptanya masyarakat madani (*civil society*) dalam kehidupan pemerintahan, bermasyarakat dan bernegara yang memiliki nilai-nilai *good governance (behoorlijk bestuur)* yang memunculkan nilai demokrasi dan keterbukaan, kejujuran (*honesty*), keadilan, berorientasi pada kepentingan rakyat, serta bertanggungjawab (*akuntabel*) kepada rakyat.² Era tahun 1990-an adalah era dimana proyek demokratisasi berkembang luas. Pada masa ini muncul cara pandang baru terhadap pemerintahan, yang ditandai dengan munculnya *governance* dan *good governance*. Perspektif yang pada awalnya berpusat pada *government* bergeser keperspektif *governance*. Sejumlah lembaga donor seperti *IMF*, *World Bank* dan para praktisi pembangunan Internasional yang justru memulai mengembangkan gagasan *governance* dan *good governance*. Awalnya *governance* dimaknai secara terbatas sebagai kinerja

¹ S. B Yudhoyono. *Good Governance dan Otonomi Daerah, Prosumen*, Yogyakarta. 2002, hal 9

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

pemerintahan yang efektif, yang digunakan untuk membedakan pengalaman pemerintahan yang buruk sebelumnya. Kemujulan konsep ini punya cerita panjang, yang terkait dengan pengelolaan bantuan oleh World Bank. Gagasan *governance* yang di promosikan oleh lembaga-lembaga Internasional hendak mendorong reformasi ekonomi dan pemerintahan politik, untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Ide *governance* dan *good governance* dari IMF dan World Bank ternyata mengusik perhatian para ilmu politik, yang mendorong mereka untuk mengelaborasi konsep *governance*. Dari sinilah lahir sebuah perspektif institusionalisme baru yang mulai menggeser perhatian dari *government* ke *governance*. Dulu Negara (pemerintah) dianggap maha kuat (*omnipotent*) dan juga dipraktikkan dimuka bumi ini. Munculnya istilah *governance* sekarang mendorong para ilmuwan politik untuk tidak sekedar memperhatikan pemerintah sebagai lembaga, melainkan pemerintahan sebagai proses multiarah, yaitu proses memerintah yang melibatkan pemerintah dengan unsur-unsur diluar pemerintah. Mengutip pendapat Rhodes (1997) *Governance* adalah bentuk interaksi antara negara dan masyarakat sipil dengan memahami *governance* sebagai sebuah konsep yang berada dalam konteks hubungan antara sistem politik dengan lingkungannya.

Perkembangan globalisasi telah membawa konsep *governance* ke Indonesia. Konsep *good governance* di Indonesia mulai diperkenalkan sejak gerakan reformasi 1998 sejak terjadinya trasi politik yang terjadi di Indonesia yang membahana sampai ke pelosok desa, yakni dengan meluasnya protes sosial masyarakat pada pemimpin lokal dari gubernur, bupati sampai pamong desa. Fenomena ini merupakan bentuk kebangkitan rakyat desa yang mendadak memperoleh kedaulatan setelah sekian lama hidup mereka tertekan. Seperti halnya gerakan reformasi nasional yang telah “melengser” kekuasaan rejim orde baru, eforia reformasi yang berkobar di tingkat desa tampaknya dimaknai dan digerakan untuk merombak tatanan politik lama yang tidak adil dan tidak demokratis, yang lebih khususnya adalah “mengkudeta” para pamong desa yang bermasalah dan mengidap penyakit KKN. Fenomena protes sosial memperlihatkan sebuah krisis pemimpin lokal dan sekaligus menunjukkan tuntutan masyarakat yang luar biasa pada demokrasi, yakni pemerintah desa yang bersendikan akuntabilitas, transparansi dan responsivitas.

Kegagalan pembangunan desa pada masa orde baru bukan hanya disebabkan oleh faktor sumber daya manusia yang lemah dan korup tapi juga disebabkan pendekatan utama pembangunan yang dilaksanakan justru memang tidak dilakukan pada masyarakat yang marginal dan masyarakat desa.

Strategi pembangunan tidak memperhatikan semua aspek dari pembangunan, perencanaan bersifat dari atas kebawah (*top down planning*), dimana pendekatan yang seperti itu hanya menjadikan masyarakat sasaran pembangunan (obyek) bukan pelaku pembangunan (subyek). Mengingat dan menyadari adanya hambatan dan kegagalan pendekatan dan pembangunan maka perlu suatu alternative paradigma pembangunan yang baru. Pendekatan ini berdasarkan pengalaman desa-desa yang masyarakatnya bekerja secara efektif mengelolah sumber daya yang ada didesa tersebut dan lingkungannya.

Pendekatan dimulai sejak pasca reformasi yang menawarkan arah pemerintahan yang lebih demokratis, desentralisasi dan *good governance*. Agenda desentralisasi dan demokratisasi pasca UU No. 22 tahun 1999 dalam hal ini adalah perubahan ke pemerintahan desa. Pengaturan ini telah merubah konstelasi dalam keseluruhan arena-arena politik, karena akan terjadi pergeseran arena pergulatan politik dari tingkat nasional ke kabupaten. Desa pada saat ini bukan lagi dipandang sebagai wilayah yang merupakan bagian integral dari hirarkhi pemerintah, seperti halnya desa pada masa orde baru hanya menjadi perpanjangan tangan pemerintah pusat yang dilakukan oleh kabupaten dan kecamatan. Hal ini menyebabkan adanya struktur hirarkhis kekuasaan yang mematikan peran-peran lokal yang sebenarnya telah menjadi kultur bagi masyarakat desa. desa sekarang bukan lagi seperti itu melainkan desa sebagai satu kesatuan hukum yang dapat mengatur dan mengurus dirinya sendiri berdasar asal-usul dan adat-istiadat setempat. UU No 22 Tahun 1999 telah memberikan garansi formal dan membuka ruang bagi desa untuk membangun kemandirian (otonomi), ruang bagi eforia kebangkitan dan semangat lokalitas dan otonomi desa, mendorong tata pemerintahan yang baik, membuat demokrasi bekerja melalui parlemen desa, membuka partisipasi masyarakat desa dalam pemerintahan dan pembangunan, mewujudkan pembangunan yang berbasis masyarakat desa dan seterusnya. Pada masa orde baru hal ini dibekukan oleh pemerintah dengan menciptakan regulasi yang mengharuskan institusi lokal untuk tunduk pada institusi lokal untuk tunduk pada institusi pemerintah secara vertical (pemerintah supra desa), hal ini tercipta mulai dari diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa.

Pada zamam modern Negara-bangsa (nation-states) mengambil posisi dominant dalam system politik dan administrsi, yang kemudian menundukan komunitas-komunitas lokal maupun *local – self government*. Ketika desa di integrasikan bahkan ditundukan oleh negara, maka otonomi kebebasan dan kemampuan untuk bertindak, desa menjadi sangat problematik. Bahkan kebebasan dan kemampuan itu hilang ketika desa ditempatkan sebagai unit pemerintahan terendah dalam Negara, sebagaimana

pengalaman desa maupun komunitas-komunitas lokal lainnya. Desa kemudian memperlihatkan gambaran sebagai perangkat terendah dari sebuah sistem yang sentralistis, hirarkhis- vertikal dan sentripeta yang pusatnya berada diluar wilayah budayanya sendiri. Dalam dirinya desa sama sekali tidak memiliki perangkat-perangkat yang otonom dan sama sekali. Bukanlah miniature sebuah "negara". Desa merupakan bagian terkecil dan sekaligus ujung tombak dari sistem pemerintahan yang seluruhnya dikendalikan oleh suatu sistem pemerintahan yang seluruhnya dikendalikan dari atas, dan secara struktural-vertikal sampai pusat. Orientasinya adalah pada "kepatuhan" dan "seragam", bukan pada "kemandirian" dan "keragaman".

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

Desentralisasi juga memberikan kontribusi terhadap pemotongan mata rantai hirarkhi birokrasi Indonesia. Kecamatan adalah struktur hirarkhis yang di potong dengan UU No.22 Tahun 1999. Dulu camat adalah penguasa tunggal wilayah kecamatan yang mempunyai kekuasaan dan kontrol luar biasa atas desa-desa diwilayah yurisdiksinya. Pasca UU No.22 Tahun 1999 hubungan antar desa dan kecamatan tidak lagi hirarkhis dan intruktif, melainkan bergeser menjadi koordinatif. Dalam peraturan baru, camat tidak lagi dianggap sebagai penguasa tunggal diwilayah kecamatan dan perannya lebih untuk membantu bupati dalam melaksanakan tugas-tugas tertentu, bukan menyeluruh. Reposisi peran camat setidaknya memberi ruang yang lebih besar kepada desa untuk menerapkan subsidiarity yang mendorong penguatan tanggung jawab, inovasi dan kreasi.

Secara normatif, desentralisasi telah memberikan penghargaan terhadap keragaman identitas lokal di Indonesia. Pergantian rejim pemerintahan disertai perubahan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan desa melalui UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kebijakan nasional tersebut

membawa implikasi perubahan kebijakan di tingkat lokal dan desa. Secara teoritis, dengan desentralisasi yang mengkerangkai pengambilan kebijakan harus lebih cepat untuk merespon perubahan tersebut. Realitasnya proses pengambilan keputusan memerlukan waktu panjang yang mengindikasikan tidak mudahnya pengelolaan perubahan dan masa transisi yang berimplikasi pada penyelenggaraan pemerintahan desa. Dinamika yang muncul sejak diberlakukannya UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan desa tersebut secara kronologis ditelusuri sampai level desa. Ada beberapa perbedaan mendasar antara UU No 22 Tahun 1999 dengan UU No 32 tahun 2004. Dalam konteks otonomi desa. Ada beberapa perubahan positif dalam UU No 32 Tahun 2004 dan juga peraturan pelaksanaannya yaitu PP No 72 Tahun 2005, yang dapat mendorong peningkatan otonomi lokal dan desa, antara lain, yaitu: (1) Ditentukannya pemilihan langsung bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 56 sampai 119. Model pemilihan langsung ini membawa banyak keuntungan terutama dalam kerangka demokratisasi, dimana aspirasi rakyat tidak mungkin lagi direduksi oleh kekuatan parpol. (2) Pengaturan tentang kewenangan yang menurut Pasal 206 jo. Pasal 7 PP No 72 Tahun 2005, rasanya lebih komprehensif, karena implikasi yuridisnya juga diatur dalam Pasal 10 Ayat (3) dimana desa mempunyai hak menolak pelaksanaan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, prasarana dan sarana serta sumber daya manusia. (3) Dalam pengaturan UU No 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa daerah akan mendapatkan bagian (alokasi). Ini tentu saja berbeda dengan UU No 22 Tahun 1999 yang menggunakan istilah bantuan keuangan. Bagian keuangan desa secara relatif pasti telah ditentukan dalam Pasal 68 PP No 72 tahun 2005, yaitu sebesar minimal 10% dari hasil bagi pajak daerah dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima kabupaten/kota.

Dengan demikian UU No. 32 Tahun 2004 telah memberikan peluang dan kesempatan bagi desa dalam memberdayakan masyarakat desa dan pemerintahan desa. Masyarakat desa dapat mewujudkan masyarakat yang otonom (desa otonom) sebagai otonomi yang aslinya. Desa yang otonom akan memberikan ruang gerak luas pada perencanaan pembangunan yang merupakan kebutuhan nyata masyarakat dan tidak banyak terbebani oleh program-program kerja dari berbagai instansi dan pemerintahan. Untuk melaksanakan otonomi desa, maka segenap potensi desa baik berupa kelembagaan, sumber daya alam dan sumber daya manusia harus dapat dioptimalkan. Ketiga potensi itu saling terkait dan mempunyai ketergantungan satu sama lain. Untuk itu perlu mekanisme yang tepat untuk mengelola

semua sumber daya alam. Mainstream wacana *good governance* selama ini menekankan tiga pendekatan yaitu negara, masyarakat sipil dan pasar. Dalam kerangka otonomi desa maka pemetaan *governance* di desa terdiri dari empat elemen yaitu: negara (pemerintah desa), masyarakat politik (Badan Perwakilan Desa), masyarakat ekonomi (arena produk dan distribusi yang dilakukan oleh pelaku dan organisasi ekonomi desa).

Dalam peta *governance* desa pemerintah desa merupakan elemen yang paling menonjol dalam pemerintahan desa. Dan kepala desa merupakan personifikasi pemerintah desa yang secara empirik menjadi medan tempur antara negara dan masyarakat.³ Warga masyarakat sering menganggap kepala desa sebagai panutan mengayom dan pemimpin. Yang terjadi bukanlah pola hubungan *citizenship* melainkan kientelistik. Masyarakat menilai kinerja pemimpinnya dalam kerangka hubungan sosial personal, ketimbang kerangka politik dan teknokratis. Padahal, pemerintah desa umumnya tidak memiliki visi, misi dan rencana strategis yang memadai untuk menjalankan roda pemerintahan dan membangun masyarakat desa. Disisi *governance*, pemerintahan desa belum bersandar pada prinsip akuntabilitas, responsivitas dan transparansi secara memadai. Pemerintah desa sangat dominan dalam pemerintahan tanpa ada oposisi yang bisa untuk mengawasi dan mengkritik kerjanya. Proses ini merupakan bentuk dari struktur politik desa yang bercorak korporatis-sentralistik dengan tradisi paternalistik yang melekat kuat memosisikan kepala desa sebagai aktor yang dominan. Pemerintah desa cenderung lebih banyak menjalankan regulasi dari pemerintah supra desa (camat dan bupati) dari pada agregasi kepentingan masyarakat, padahal kalau ditilik lebih jauh pemerintah desa (kepala desa) merupakan representasi masyarakat desa. Karena yang memilih kepala desa adalah masyarakat melalui pemilihan kepala desa secara langsung. Pertanyaannya adalah kenapa pemerintah desa banyak menjalankan regulasi dari pemerintah supra desa daripada menjalankan agregasi kepentingan warganya.

Dari sektor masyarakat politik Badan Perwakilan Desa (BPD) idealnya membawa perubahan dinamika sosial politik desa yang selama ini bergerak secara sentralistik tanpa ada mekanisme *check and balances* serta adanya pemandulan partisipasi masyarakat. Sebagai elemen penting yang dianggap bisa menjadi motor penggerak demokratisasi desa, kehadiran BPD ternyata masih dilingkupi sejumlah problem kontradiktif yang berpotensi menjadi bumerang bagi proses demokratisasi. Problematika yang muncul berkisar pada persoalan legal formal, basis sosial anggota BPD, dinamika internal maupun interaksinya

³ Ari Dwipayana, *Membangun Good Governance di Desa*, 2003, hal 23

dengan pelaku-pelaku diluarnya. Kehadiran BPD tentu membuat kepala desa menjadi berhati-hati dalam bertindak dan bahkan menimbulkan ketegangan antara kepala desa dengan BPD, tetapi masyarakat melihat bahwa peran BPD belum maksimal, terutama dalam sisi penyerapan aspirasi masyarakat. Ketika BPD hadir dan membawa warna baru dalam kehidupan sosial dan politik di desa, ternyata problem elitisme belum berakhir. Seperti halnya DPRD, BPD hadir sebagai wadah oligarki elite yang tidak berbasis pada masyarakat.

Problem oligarki elite ditubuh pemerintah desa dan BPD yang menjadi ciri khas *bad governance* (lemahnya kapilitas, akuntabilitas dan responsivitas) di desa sebenarnya disebabkan dari sisi lemahnya masyarakat sipil. Strategi korporatisasi, marginalisasi, birokratisasi dan depolitisasi yang berlangsung telah membuat mandul elemen-elemen sipil ditingkat desa. Elite desa sendiri menjadi bagian dari strategi itu yang membuat mereka berorientasi pada negara ketimbang berpihak pada masyarakat. Elite desa merupakan tangan-tangan negara yang melakukan kontrol terhadap masyarakat sipil. Pada saat yang sama masyarakat menaruh kepatuhan kepada elite desa yang membuat masyarakat desa menjadi semakin lemah dan tergantung.

Dipandang dari bawah, problem yang paling serius dalam sektor masyarakat sipil adalah lemahnya partisipasi (*voice*, akses dan kontrol) masyarakat terhadap proses pemerintahan desa. Lemahnya partisipasi antara lain karena minimnya ruang publik yang dapat dijadikan arena partisipasi masyarakat untuk mengakses kebijakan desa baik secara individu maupun kelompok baik dalam pembuatan kebijakan maupun proses pemerintahan sehari-hari. Ruang publik yang diharapkan adalah ruang publik yang dimana masyarakat bisa hadir dan menggunakan hak bicaranya dalam proses tersebut. Hancurnya modal sosial ditingkat desa yang merupakan imbas dari pemberlakuan asas uniformitas dibawah UU No. 5 Tahun 1979 yang menyebabkan modal sosial di banyak masyarakat tercabut dan hancur. Tetapi pada era transisi, liberalisasi juga menimbulkan perkembangan baru dalam area organisasi masyarakat sipil ditingkat desa. Disisi tengah terjadi perkembangan positif dalam perkumpulan warga : (1) berkembangnya kemandirian warga dalam mengelola organisasi, (2) meningkatnya kualitas organisasi dalam mengelola lembaga, (3) meningkatnya *bargaining position* mereka berhadapan dengan pemerintah desa. Namun, di desa terjadi perkembangan negatif dalam perkumpulan warga. Organisasi berbasis komunitas dalam memperjuangkan kepentingannya sering mengandalkan pada solidaritas komunitas yang sempit dan berjuang sendiri sehingga terpecah secara emosional. Pada organisasi profesi, kelemahan terlihat dari cara mereka

menyelesaikan masalah didalam perjuangan ekonomi dengan fokus pada kemandirian ekonomi tanpa mengakses terhadap kebijakan desa. Pada organisasi perempuan dan pemuda, kelemahan terletak pada dukungan struktur sehingga mereka bergerak lambat. Sementara organisasi keagamaan hampir selalu berurusan dengan masalah internal dan berjuang untuk memajukan organisasi tanpa memberikan kontribusi terhadap berlangsungnya pemerintahan yang baik didesa. Akibatnya ormas-ormas keagamaan walaupun bergerak lintas komunitas tetapi tak ikut andil menggalang *civil society* didesa menjadi lebih kuat. Hal ini merupakan indikator bahwa masyarakat sipil telah exist tetapi keberadaannya belum bisa menyentuh kata kebijakan di tingkat desa. Hubungan antara masyarakat sipil dan pemerintah desa belum bisa melaksanakan sebuah mekanisme yang saling menunjang satu sama lain (*relationship*).

Pada sektor masyarakat ekonomi, basis ekonomi masyarakat desa pada umumnya adalah usaha tani skala kecil dan buruh tani sangat rentan terhadap besarnya pengaruh intervensi negara yang tidak sejalan dengan prinsip *good governance*. Jerat kemiskinan, yang melanda masyarakat tani disebabkan rendahnya kemampuan masyarakat tani dalam produksi akibat berbagai macam permasalahan yang kompleks dan kurangnya kapasitas untuk mengontrol pasar. Ketika orde baru berkuasa, desa dalam kooptasi negara yang sentralistik tidak banyak mempunyai kreativitas untuk mengembangkan ekonomi desanya.⁴ Program pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah desa merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah supra desa. Walaupun intervensi negara dalam perekonomian desa telah membuka desa dari ketertutupan ekonomi, tidak membawa perubahan penting bagi penguatan ekonomi desa. Desa menjadi lemah berhadapan dengan kota, nilai tukar produk pertanian pun semakin rendah dibandingkan dengan hasil industri.

Mengingat semangat pada pola pikir desentralisasi diwarisi oleh tradisi dan formasi negara integralistik yang hirarkhis-sentralistik, maka harus dilakukan pembaharuan tata pemerintahan (*governance reform*) menuju tata pemerintahan yang berkiblat pada masyarakat, atau yang populer disebut tata pemerintahan yang baik (*good governance*) desentralisasi dan *good governance* adalah hal yang tidak dapat dipisahkan. Visi dan misi desentralisasi adalah *good governance* dan *good governance* merupakan sebuah kerangka dan basis bagi praktek desentralisasi.⁵

⁴ Ari Dwipayana, *Membangun Good Governance di Desa*. 2003, hal 144

⁵ Sutoro Eko Yunanto, *Disentralisasi Desa di Era Otonomi Daerah*. Jurusan Ilmu Pemerintahan. STPM "APMD". Yogyakarta, hal 35

Wacana *good governance* sudah mulai diterapkan dalam pemerintahan, hal ini merupakan basis dari globalisasi yang menuntut adanya transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan responsivitas dari segenap masyarakat. *Good governance* hadir sebagai solusi terbaik untuk mengatasi problem desentralisasi yang saat ini berjalan dalam koridor demokrasi. Semangat demokrasi yang ingin membongkar dan membingkis habis warisan orde baru dalam pemerintahan yang masih sangat kental diterapkan oleh para penyelenggaraan pemerintahan.

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

Dengan mengacu pada permasalahan diatas, pelaksanaan desentralisasi *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa masih dihadapkan pada banyak permasalahan dan tantangan baru yang terjadi di tingkat desa. Demikian juga pada Desa Panjangrejo, Kecamatan Pundong, Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai sample pengimplementasian *good governance*. Dalam proses penyelenggaraan pemerintah masih banyak mengalami kekurangan, dalam hal ini adalah masih lemahnya kapasitas pemerintah desa dalam mejaring aspirasi warga. Dalam penerapan asas demokrasi (akuntabilitas, transparansi dan respontivitas pemerintah desa) kurang diperhatikan. Perubahan kepemimpinan pada saat ini pada tataran nasional, untuk lokal sendiri masih menggunakan orang-orang lama yang menggunakan polo-pola lama yang sudah tidak "up to date" lagi. Didesa Panjangrejo telah ada kelembagaan desa (kelembagaan politik, kelembagaan ekonomi, kelembagaan sosial) yang berfungsi sebagai mitra bagi pemerintah desa. Kendala lain juga adalah tidak dikembangkan

pola hubungan yang baik antar kelembagaan desa, sehingga pemerintahan desa cenderung jalan sendiri tanpa ada kelembagaan yang mengontrol pengelolaan pemerintah desa. Inilah yang menjadi latar belakang penelitian ini, mengingat pelaksanaan pemerintahan yang jauh dari partisipasi masyarakat berimplikasi pada tidak terciptanya demokratisasi. Desentralisasi yang menjadi harapan baru bagi lokal harus disertai dengan *good governance* karena akan ada pelibatan masyarakat berpartisipasi pada penyelenggaraan pemerintahan desa. Dan apabila masyarakat berpartisipasi maka demokrasi akan terwujud. Sehingga penyelenggaraan pemerintahan akan berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip desentralisasi (otonomi daerah) yang bermuara pada pemerataan pembangunan disemua sektoral. Mengingat pentingnya *good governance* di tingkat lokal maka perlu sekiranya didorong untuk bisa diwujudkan. Maka dari itu penelitian ini memfokuskan penyelenggaraan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintah desa.

Berdasarkan observasi yang dilakukan di Desa Panjangrejo, Kecamatan Pundong, Kabupaten Bantul peneliti melihat bahwa anggota BPD memang kurang aktif, peneliti telah datang 2 kali namun tidak satupun anggota BPD datang ke Kantor. Hal tersebut mencerminkan bahwa anggota BPD tidak aktif sehingga tidak dapat melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai anggota BPD yang menjadi wakil masyarakat. Hal tersebut bisa dilihat dari presensi anggota BPD pada bulan Januari 2009 berikut ini:

Tabel I.1

Presensi Anggota BPD Bulan Januari 2009

No	Tanggal	Datang	Ijin	Tanpa Keterangan	Jumlah
1	1			14	14
2	2			14	14
3	3			14	14
4	4	2		12	14
5	5			14	14
6	6			14	14
7	7			14	14
8	8			14	14
9	9			14	14
10	10	8	2	4	14
11	11			14	14
12	12			14	14
13	13			14	14
14	14			14	14
15	15			14	14
16	16	2		12	14
17	17			14	14
18	18			14	14
19	19			14	14
20	20			14	14
21	21			14	14
22	22	1		13	14
23	23			14	14
24	24			14	14
25	25			14	14
26	26			14	14
27	27	2		12	14
28	28			14	14
29	29			14	14
30	30			14	14
31	31			14	14

Sumber : Kantor Desa Panjangrejo, 2009.

Dari data tersebut terlihat bahwa kehadiran pengurus BPD di Kantor Desa sangat terbatas sehingga program-program BPD tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

Tabel I.2

Presensi Perangkat Desa Bulan Januari 2009

No	Tanggal	Datang	Ijin	Tanpa Keterangan	Jumlah
1	1	6	-	6	12
2	2	2	-	9	12
3	3	3	-	8	12
4	4	3	-	8	12
5	5	10	2	-	12
6	6	5	-	7	12
7	7	2	-	10	12
8	8	1	-	11	12
9	9	2	-	10	12
10	10	8	2	12	12
11	11	1	-	11	12
12	12	1	-	11	12
13	13	2	-	10	12
14	14	3	-	9	12
15	15	3	-	9	12
16	16	2	-	10	12
17	17	4	-	8	12
18	18	4	-	8	12
19	19	1	-	11	12
20	20	3	-	9	12
21	21	5	-	7	12
22	22	9	3	-	12
23	23	4	-	8	12
24	24	2	-	10	12
25	25	3	-	9	12
26	26	4	-	8	12
27	27	2	-	10	12
28	28	4	-	8	12
29	29	6	-	6	12
30	30	7	-	5	12
31	31	2	-	10	12

Sumber : Kantor Desa Panjangrejo, 2009.

Perangkat desa Panjangrejo tidak seluruhnya datang ke kantor setiap harinya sehingga masyarakat yang membutuhkan pelayanan banyak yang harus datang ke rumah perangkat desa sebagian perangkat desa datang ke kantor kepala desa hanya pada saat ada rapat saja. Hal tersebut menunjukkan bahwa kinerja perangkat Desa sebagai pelayan masyarakat belum maksimal.

Untuk itu penelitian ini dilakukan untuk mengetahui Pelaksanaan *Good Governance* Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Desa? (Studi Deskriptif Kualitatif di Desa Panjangrejo, Kecamatan Pundong, Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008).

B. RUMUSAN MASALAH

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

“Bagaimanakah Pelaksanaan *Good Governance* Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Desa?”. (Studi Deskriptif Kualitatif di Desa Panjangrejo, Kecamatan Pundong, Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008)

C. TUJUAN PENELITIAN

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

- a. Ingin mengetahui bagaimanakah pelaksanaan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintah desa di Desa Panjangrejo, Kecamatan Pundong, Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008.
- b. Ingin mengetahui gambaran secara jelas dan konkrit tentang perwujudan *good governance* di tingkat lokal, interaksi antar elemen kelembagaan desa dan hambatan yang muncul dalam interaksi yang dihadapi badan-badan kelembagaan desa dalam proses pelaksanaan tata pemerintahan yang baik khususnya di Desa Panjangrejo, Kecamatan Pundong, Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

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

D. MANFAAT PENELITIAN

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

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

E. KERANGKA DASAR TEORI

Dalam kerangka pemikiran akan dibahas tentang jawaban atas pertanyaan dalam rumusan masalah. Untuk menjawab rumusan masalah tersebut perlu dibahas tentang konsep desentralisasi yang mengarah pada kerangka otonomi daerah dan otonomi desa yang termuat dalam UU No. 32 Tahun 2004 serta pelaksanaan konsep *good governance* di tingkat lokal, prinsip-prinsip dan elemen-elemen *good governance*. Kemudian adalah relevansi konsep tentang kapasitas pemerintah desa, penguatan partisipasi masyarakat dan interaksi antar elemen kelembagaan desa.

1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi yang terealisasi pada pelaksanaan otonomi lokal (otonomi daerah dan otonomi desa) dalam UU No. 32 Tahun 2004 mengacu pada suatu keadaan yang menunjukkan terselenggaranya kegiatan pemerintahan di daerah yang merupakan perwujudan rangkaian pelaksanaan hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah yang bersangkutan dalam mengurus, mengatur dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Hal ini berimplikasi, pemerintahan yang dikelola secara desentralisasi adalah membagi-bagikan kekuasaan pada unit pemerintah lokal, artinya bahwa lokal tidak lagi hanya sebagai

pelaksana dari atas tapi sebagai pencetus, pengelola dan pelaksana di tingkat bawah. Penting artinya untuk menggaris bawahi tentang kewenangan lokal sebagai pelaksan desentralisasi. Desentralisasi dirasakan sebuah cara untuk membangun pemerintahan yang efektif, mengembangkan pemerintahan yang demokratis diseluruh wilayah, mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat., menghargai keragaman lokal dan mengembangkan potensi kehidupan masyarakat lokal serta memelihara integritas nasional.⁶ Dalam UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan kewenangan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷ Dasar pemikiran otonomi yang terdapat pada UU No. 32 Tahun 2004 adalah kesimpulan dari konsep pelaksanaan desentralisasi dalam rangka membangun pemerintahan yang demokratis dalam upaya mendekatkan negara kemasyarakat dengan menghargai potensi dan keragaman lokal. Tim tematis Desentralisasi Bank dunia mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerah terima otoritas dan tanggung jawab terhadap fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada organisasi pemerintah subordinat atau quasi-independent dan sektor swasta.

PBB mendefinisikan desentralisasi yang menunjuk pada penyerahan otoritas terhadap suatu basis georafi apakah dengan dekonsentrasi otoritas administratif kepada unit lapangan departemen yang sama atau tingkat pemerintah atau dengan devolusi otoritas politik kepada unit pemerintah lokal atau badan khusus menurut undang-undang.⁸

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

⁶ Sutoro Eko, *Desentralisasi dan Demokrasi Lokal*, IRE Pres. Yogyakarta, hal 47

⁷ UU 32 Tahun 2004

⁸ Sutoro Eko, *Desentralization: An Overview*; 2003

Melalui pemerintahan yang desentralistik, akan terbuka wadah demokrasi bagi masyarakat setempat untuk berperan serta dan menentukan nasibnya, serta berorientasi kepada kepentingan rakyat melalui pemerintahan daerah yang terbuka dan jujur, sehingga benar-benar berorientasi pada kepentingan rakyat banyak. (Ryaas Rasyid. 2000). Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat lokal diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreatifitas, mencari solusi terbaik atas permasalahan yang dihadapi, singkatnya daerah harus mengurus nasib sendiri. Selain itu desentralisasi dapat juga di maknai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan manajemen pemerintahan dari pusat ke daerah atau kepada kelompok-kelompok fungsional. Dalam hal ini pemerintah daerah bekerja sama dengan prinsip kemitraan dengan elemen masyarakat sipil di daerah.

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

Secara normatif otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab dengan pendekatan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban dari pada hak, maka semenjak diberlakukannya undang-undang otonomi daerah pemberian kewenangan otonomi kepada daerah

kabupaten/kota berdasarkan azas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiscal serta kewenangan lain yang ditetapkan dengan undang-undang. Disamping itu keluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan secara tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul daerah dalam mencapai tujuan pemberi otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan dan pemerintahan serta pemeliharaan hubungan yang baik serasi antara pusat dan daerah serta daerah antar daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁹

Tujuan utama dari desentralisasi yang termuat dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah, dari satu pihak membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam mengurus urusan domestik, sehingga pemerintah pusat memiliki kesempatan untuk mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat lebih berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan ke daerah maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Daerah yang lebih lanjut menuju pemerintah yang terendah yaitu desa akan memiliki kewenangan, hak dan sekaligus kewajiban untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan prakarsa dan kreativitas daerah/desa sehingga kapabilitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik menjadi lebih semakin kuat. Desentralisasi merupakan simbol adanya trust (kepercayaan) dari pemerintah kepada daerah karena itu dalam rangka otonomi diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat, dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasi dari pemerintah daerah. Visi otonomi daerah itu menurut Affan

⁹ Affan Gaffar. *Otonomi Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 2002. hal 96

Gaffar dapat dirumuskan kedalam tiga lingkup interaksinya yang utama yaitu politik, ekonomi serta sosial budaya. Dibidang politik, karena otonomi daerah buah dari perkembang desentralisasi dan demokratisasi, maka otonomi harus di pahami sebagai suatu proses untuk membuka ruang bagi lahirnya pemimpin elit lokal yang dipilih secara demokratis, maka memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada azas pertanggung jawaban publik. Desentralisasi pemerintahan juga berarti transparansi kebijakan, artinya setiap kebijakan yang diambil harus jelas asal-usulnya. Dibidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak menjamin kelancaran kebijakan ekonomi nasional di daerah, dilain pihak terbukanya peluang bagi daerah untuk mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi didaerahnya. Pada konteks ini otonomi memungkinkan lahirnya berbagai inisiatif daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perijinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Di bidang social budaya otonomi daerah dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan disekitarnya.

Otonomi daerah bisa dipahami dalam dua konsep besar yaitu *self-governing community (local-self government)* dan desentralisasi. Secara historis di Indonesia banyak bentuk dari *local-self government* yang terbentuk dari kesatuan masyarakat hokum yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan adat istiadat dan hak asal-usul. Contohnya adalah Nagari Sumatera Barat, Lembang di Tana Toraja, Binua di Kalimantan Barat, Gampong di Aceh. Bentuk dari *local-self government* ini telah lama terbentuk sejak zaman pra-kolonial atas dasar hubungan geneologis maupun teritorial yang mempunyai tata cara pemerintahan sendiri berdasarkan hukum adat setempat. Bentuk-bentuk *dari local-self government* ini sebenarnya banyak terjadi diberbagai belahan dunia, misalnya dalam bentuk negara kota (*city-states*) kuno di Yunani Kuno atau *Commune* di Italia. Menurut Markku Kiviniemi, pada prinsipnya tradisi *self-government* tidak menyadarkan pada kumpulan prinsip yang koheren, ia jelasnya adalah sekumpulan praktek yang berbeda dan heterogen. Namun demikian, dasar umum tertentu dapat ditemukan komunitas lokal secara tradisional memiliki tingkat otonomi dalam pengelolaan urusan lokal. Sebutan “tingkat otonomi” menunjukan pada berbagai macam praktek dan pada sifat relatif independensi lokal.lennart Lunquist misalnya, telah konsep otonomi yang terjadi dari dua dimensi utama

: kebebasan untuk bertindak.¹⁰ Tingkat ekonomi seorang aktor (suatu pemerintahan lokal) berubah-ubah dari kecil sampai besar dalam dua dimensi. Kebebasan bertindak pemerintah lokal mungkin ditafsirkan mengacu terutama pada kesempatan institusi dan regulasi yang dijamin oleh legalisasi dan konstitusi. Setelah reformasi regulasi tersebut telah digantikan oleh UU No. 22 Tahun 1999 yang mengatur tentang pelaksanaan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, selanjutnya diteruskan melalui proses kebijakan dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004. Kebebasan bertindak adalah hak untuk memutuskan cara tindakannya sendiri.

Dengan pemahaman bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan social budaya setempat, maka posisi desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan pewujudan otonomi daerah. Otonomi desa merupakan kosekuensi yang tidak bisa ditolak untuk proses demokrasi yang hakiki.¹¹

2. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Desa tidak cukup mandiri dalam menopang kehidupan warganya dan mengelola pemerintahan. Kemandirian desa dalam meningkatkan kesejahteraan warganya terletak pada kemampuan komponen *governance* untuk mengorganisir sendiri semua potensi desa yang tersedia. Dalam penyelenggaraan pemerintah desa perlu relasi sinergi antar actor *governance* desa. Kerjasama yang terjalin dengan baik antar berbagai komponen itu dapat menghasilkan penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan keinginan dan harapan masyarakat.

Pemerintahan desa menurut Menurut UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Hal ini mengacu pada pemerintahan desa yang dikelola bersama-sama dengan BPD dan bukan hanya pemerintah desa (kepala desa) sendiri. Pemerintah desa disini merupakan pengertian pemerintah desa dalam arti luas yaitu mengacu pada proses pelaksanaan kinerja pemerintahan, bukan pengertian pemerintahan desa dalam artian sempit yaitu pengertian mengacu pada suatu lembaga/personal (kepada desa dan perangkatnya). Menurut Bintaro

¹⁰ Suroto Eko. (RUKK) *Desentralisasi Desa di Era Otonomi Daerah*. 2003, hal 23

¹¹ Dadang Juliantara, *Arus Bawah demokrasi, Laper Pustaka Utama*. Yogyakarta. 2000, hal 12

Tjokroamidjyo penyelenggaraan pemerintahan desa adalah: proses implememtasi dan pelaksanaan pemerintahan sehari-hari. Ia berkaitan dengan kinerja aparat pemerintah desa, mekanisme penyelenggaraan pemerintahan des, partisipasi dan keterlibatan rakyat dan sebagainya.¹²

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

¹² Bintaro Tjokroamidjyo, *Teori dan Strategi Pembangunan*, Gunung Agung. Jakarta 1980, hal 89

3. Good Governance dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Tata pemerintahan yang baik (*good dovernance*) merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen yakni pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil society*, dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta¹³ Ketiga komponen itu mempunyai tata hubungan yang sama dan sederajat. Kesamaan derajat ini akan sangat berpengaruh terhadap upaya menciptakan tata pemerintahan yang baik. Jika kesamaan derajat itu tidak sebanding, atau tidak terbukti maka akan terjadi pembiasan dari tata pemerintahan yang baik tersebut.

Konsep *good goveernance* sering diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik dan sering ditukarartikan dengan pengertian *clean government*, pada awalnya disosialisasikan oleh Bank Dunia dan kemudian lembaga dana internasional

¹³ United Nations Development Programme, *Participatory Local Governance*, Technical advisory Paper I. Local Initiative Facility for Urban Environment (LIFE).New York, 1998.

lainnya¹⁴. Munculnya konsep ini dilatarbelakangi oleh semakin berkembangnya tuntutan akan kualitas demokrasi dan hak asasi manusia di satu sisi, serta semakin tidak efektifnya pemerintahan di sisi lain. Pendek kata, perkembangan dunia mutakhir seperti agenda globalisasi memerlukan suatu tatanan baru mengenai penggunaan kekuasaan ekonomi, politik, dan administrasi guna mengelola urusan negara, yang transparan, bertanggung jawab, partisipatif, efektif, adil dan memperhatikan kepentingan semua pihak dalam bingkai *rule of law*.

Hubungan antar institusi dalam *governance* tersebut di tingkat desa berlangsung antara kepala desa dan aparat desa sebagai institusi masyarakat desa, dan sektor swasta yang ada di desa. Hubungan antara ketiga institusi *governance* di tingkat desa tersebut harus sehat dan seimbang dalam arti tidak boleh ada institusi yang mendominasi dan mempunyai kontrol yang

¹⁴ Masduki, Teten.DR, Reformasi *Good Governance*. Makalah Seminar Magister Administrasi Publik UGM. Yogyakarta, 2000

absolut terhadap institusi lainnya. Apabila dalam hubungan antar institusi tersebut terdapat aktor yang mempunyai dominasi dan kontrol yang absolut maka tata pemerintahan desa yang baik tidak akan tercipta, karena yang muncul adalah hubungan yang sifatnya otoriter.

Dengan kata lain, di dalam *good governance* hubungan antara negara, masyarakat madani, dan sektor swasta harus dilandasi prinsip-prinsip *transparasi*, *akuntabilitas publik*, dan *partisipasi*, yaitu suatu prasyarat kondisional yang dibutuhkan dalam proses pengambilan dan keberhasilan suatu kebijakan publik dan akseptabilitas masyarakat terhadap suatu kebijakan publik yang dibuat bukan ditentukan oleh besarnya kekuasaan yang dimiliki, tetapi sangat tergantung pada keterlibatan aktor-aktor di dalamnya.¹⁵

Dengan berdasar pada pemahaman di atas maka tata pemerintahan yang baik di tingkat Desa akan terbentuk apabila terjalin kesejajaran, kesamaan, kohesi, dan keseimbangan peran,

¹⁵ Affan Gaffar, *Otonomi Daerah dan Good Governance*. Makalah Seminar FISIPOL UGM. Yogyakarta, 2000

serta kontrol masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Hubungan tersebut tercermin dalam interaksi antar lembaga eksekutif di tingkat desa (Kepala Desa, Aparat Desa), BPD sebagai lembaga wakil masyarakat, dan sektor swasta yang ada di desa yang didasarkan pada prinsip-prinsip *transparansi, akuntabilitas publik, dan partisipasi*.

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

Sikap pro dan kontra berkembang tentang pengapdosian konsep *good governance* ini, banyak kalangan terutama yang berhaluan sosialis maupun pendukung *welfarestate* melontarkan kritik bahwa *good governance* adalah sebuah ortodoksi kaum neoliberal yang lebih cenderung berpihak pada pasar. Dan, pasar merupakan proyeksi dari kapitalisme yang merupakan “musuh” dari ideologi sosialisisme.¹⁶ Tetapi untuk memahami konsep *good governance* orang tidak harus berhaluan neo-liberal yang berpihak total pada pasar ketimbang Negara dan pasar, sebagaimana orang memahami demokrasi yang tidak harus mengikuti transisi liberal.

¹⁶ Julian dari Setiabudi, *Sosialisme Revolusioner*. KKB. 2000, hal 6

Dalam pendekatan yang ditekankan pada *good governance*, pasar bukanlah fokus utama, perhatian governance adalah pengelolaan negara yang bersandar pada empat dimensi ganda:

- a. Kekuasa-kewenangan
- b. Kertukaran (resiprositas)
- c. Akuntabilitas-inovasi
- d. Kepercayaan-kerelaan

Good governance lebih populer dipahami sebagai pengelolaan pemerintahan yang menjunjung tinggi transparansi, akuntabilitas dan responsivitas, *rule of law* serta berbasis pada partisipasi rakyat. Ia butuh resiprositas dan kemitraan antara pemerintah, masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi serta sektor bisnis.¹⁷ *Good governance* yang bertujuan menciptakan pembaharuan tata pemerintahan, dan tingkat desa akan memungkinkan keterlibatan seluruh elemen desa dalam urusan publik, penyelenggaraan serta perumusan kepentingan desa. Demokratisasi proses penyelenggaraan pemerintahan bisa terbentuk melalui proses ruang publik, pengaktifan kelompok-kelompok sosial dan forum-forum warga serta jaringan antar kelompok, yang bukan saja untuk keperluan *self help* kelompok tetapi juga wahana *awareness* warga, *civicengagement* dan partisipasi dalam urusan pemerintahan di tingkat lokal.¹⁸ Pembaharuan pemerintahan desa menjadi sangat penting ketika terjadi pergeseran konsep penyelenggaraan pemerintahan dari konsep *government* ke *governance* dalam sistem pemerintahan yang modern. Dalam *governance*, pemerintahan desa merupakan salah satu elemen (*stake holder*) yang lain seperti; BPD sebagai representasi masyarakat politik, *public sector* (elemen masyarakat sipil seperti desa adat, LSM, serta kelompok-kelompok sosial) serta privat sektor yang meliputi elemen dalam masyarakat ekonomi. Dalam pergeseran paradigma dari konsep *government* ke *governance*, maka proses penyelenggaraan pemerintahan desa seharusnya bersandikan pada *trustee* (saling kepercayaan) serta *partnership* (kemitraan) antara elemen masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah desa maka ada dua hal yang perlu diperhatikan:

- a. Isu pemerintahan demokratis (*democratic governance*), yaitu pemerintahan desa yang berasal "dari" (partisipasi) masyarakat.

¹⁷ Annul Report IRE. 2001-2002, hal 50

¹⁸ Annul Report IRE. 2001-2002

- b. Hubungan antara elemen *governance* di desa yang didasarkan pada prinsip kesejajaran, keseimbangan dan kepercayaan (trust)

Pola hubungan antara elemen bisa sejajar dan seimbang bila pemerintahan desa harus dikelola secara partisipatif, transparan, akuntabel dan responsif. Sebaliknya pemerintahan desa yang demokratis bisa semakin kokoh, legitimate dan mampu bekerja secara efektif bila ditopang dengan kesejajaran, keseimbangan dan kepercayaan antar elemen *governance* desa. Keseluruhan pelaksanaan dari penyelenggaraan pemerintahan tersebut harus berlandaskan pada prinsi-prinsip tata pemerintahan yang baik. Adapun karakteristik Tata Pemerintahan Yang Baik yang dirumuskan oleh UNDP adalah :

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

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

9. **Strategi vision.** Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pembangunan manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.¹⁹

Semua prinsip dalam tata pemerintahan yang baik harus dilaksanakan oleh para aktor-aktor yang berperan dalam governance ditingkat desa. Sekarang adalah siapa yang menjadi aktor dalam *governance* desa. Sementara pembicara tentang *good governance* selama ini menekankan pada tiga poros yaitu Negara, masyarakat sipil dan pasar. Maka untuk tingkat desa pemetaan *good governance* terdiri empat elemen yaitu: nagara (pemerintahan desa), masyarakat, instansi, masyarakat politik (Badan Perwakilan Desa), masyarakat sipil (organisasi masyarakat, instansi lokal dan warga masyarakat) serta masyarakat ekonomi (arena produksi dan distribusi yang dilakukan oleh pelaku dan organisasi ekonomi desa). Berikut adalah table pemetaan *good governance* di desa²⁰:

Tabel I.3
Peta Governance di Level Desa

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

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

1. Aktor-aktor governance Desa

¹⁹ Arie Sujito. *Menuju Tata Pemerintahan Yang Baik*, hal 23

²⁰ Dwipayana, Ari. *Membangun Good Governance di Desa*, 2003, hal 25

Aktor governance desa adalah lembaga/instansi yang ada di desa yang seharusnya berperan dalam penciptaan tata pemerintahan yang baik. Aktor tersebut antara lain adalah pemerintah desa, BPD, elemen masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi.

a. Pemerintah Desa

Dalam pemerintahan kabupaten/kota dibentuk Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa. Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada dasarnya susunan organisasi pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana dan unsur wilayah. Unsur staf terdiri dari Sekretaris Desa dan kepala-kepala Urusan, sedangkan unsur pelaksana terdiri dari Kepala-kepala Seksi dan unsur wilayah terdiri dari Kepala-kepala Dusun. Susunan organisasi pemerintah desa ada 2 (dua) pola yaitu pola minimal dan pola maksimal. Susunan organisasi pemerintah desa berdasarkan pola minimal terdiri dari: a. Kepala Desa, b. unsur staf yang terdiri dari: Sekretaris Desa dan dibantu oleh Kepala Urusan yaitu kepala Urusan Umum, Kepala Urusan Pemerintahan dan Pembangunan, serta Kepala Urusan Kesejahteraan Sosial dan Kemasyarakatan. c. unsur wilayah dan sekaligus sebagai unsur pelaksana yang terdiri dari Kepala-kepala Dusun. Susunan organisasi pemerintah desa berdasarkan pola maksimal terdiri dari: a. Kepala Desa, b. unsur staf yang terdiri dari: Sekretaris Desa, Kepala Urusan Keuangan dan Kepala Urusan Urusan Umum, c. unsur pelaksana yang terdiri dari Kepala Seksi Pemerintahan, Kepala Seksi Pembangunan, Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial & Kemasyarakatan, d. unsur wilayah yang terdiri dari Kepala kepala dusun.²¹

Negara (pemerintahan desa) merupakan sentrum *governance* di desa yang mempunyai relasi dengan BPD, elemen masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi. Kepala desa merupakan personifikasi pemerintah desa. Pemerintah desa secara empirik

²¹ UU No. 32 Tahun 2004

menjadi medan tempur antara negara dan masyarakat. Dipandang dari sudut negara, pemerintah desa dan kepala desa merupakan mata dari birokrasi negara yang menjalankan fungsi regulasi dan kontrol pada wilayah dan masyarakat melalui “pelayanan administratif”, implementasi proyek-proyek pembangunan, mobilisasi masyarakat untuk mendukung kebijakan pemerintah, melakukan pelayanan pada masyarakat untuk kepentingan negara, menarik penguatan dan lain-lain. Dilihat dari sudut pandang masyarakat, pemerintah desa merupakan representasi masyarakat. Pemerintahan desa dibentuk oleh masyarakat melalui pemilihan kepala desa secara langsung yang melibatkan masyarakat desa hal ini akan menimbulkan konsekuensi bahwa kepala desa dalam pelaksanaan kewajibannya bertanggung jawab kepada warga desa yang memilihnya bukan kepala elemen yang ada diluar lingkup komunitasnya (pemerintah supra desa). Dalam hal ini masyarakat akan diwakili oleh BPD sebagai representasi warga masyarakat. Untuk menciptakan proses sosial yang berkesinambungan pemerintah desa harus menciptakan perubahan yang radikal dari semua sektor kewenangannya, apakah disana kepemimpinan, kinerja birokrasi yang berorientasi pada *public service* yang berkualitas, pemberdayaan masyarakat, partisipasi warga dalam pemerintahan sehingga praktek pemerintahan desa mengacu pada terciptanya praktek *good governance*, bukannya *bad governance*.²²

Upaya untuk menciptakan *good governance* di desa sangat potensial sekali, setelah didukung dan berlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 maka harapan untuk tumbuhkan proses pemerintahan yang demokrasi di desa makin besar. Banyak peluang bagi seluruh elemen desa untuk mengekspresikan gagasan-gagasan politiknya demi terciptanya tujuan itu. Perubahan sosial-politik tidak mudah untuk diwujudkan oleh berbagai faktor, harapan untuk merubah konsep dan kerja pemerintah kearah demokratisasi dan *good governance* tidak akan terjadi dalam sekejap. Akan sulit memang untuk secara

²² Dwipayana, Ari. *Membangun Good Governance di Desa*, 2003, hal 26

cepat untuk membuat terobosan-terobosan baru jika faktor perubahan hanya datang dari luar. Kualitas otonomi dengan sendirinya akan diukur dari sejauh mana kebijakan-kebijakan yang ada dapat menumbuhkan suatu prakarsa dari masyarakat, bukan ketergantungan masyarakat akibat kebijakan yang membatasi kreativitas masyarakat.²³

b. Lembaga politik

Lembaga politik adalah sebuah kekuatan dan arena dalam demokrasi. Ia terkait dengan partai politik, aktor-aktor politik lembaga perwakilan dan pemilihan umum. Dalam setting demokrasi pemilihan umum menjadi tempat bagi setiap individu berkompetisi secara bebas memperebutkan jabatan-jabatan publik. Melalui pemilihan umum masyarakat berpartisipasi secara bebas menyalurkan pilihannya untuk menentukan pemimpinnya. Dalam era reformasi pada aras lokal dan sebagai upaya dalam rangka mengoptimalkan partisipasi politik masyarakat desa, inisiatif, inovatif, dan kreatif untuk mendorong kemajuan otonomi asli desa dan menegakkan demokrasi lokal yang selama ini “terpendam” dan telah dimiliki masyarakat, serta upaya pemberdayaan masyarakat desa mencakup *community development* dan *community-based development*. Selain itu dalam rangka pelaksanaan pembangunan desa diharapkan partisipasi politik aktif masyarakat untuk mengidentifikasi berbagai masalah pembangunan desa yang dihadapi dengan alternatif pemecahannya yang secara utuh dilaksanakan oleh masyarakat.

Oleh karena itu, pentingnya melihat pengaruh antara faktor sosial-ekonomi, politik, fisik dan budaya terhadap kualitas partisipasi politik masyarakat dalam pembangunan desa. Dalam konteks *good governance* membutuhkan tampilnya masyarakat politik yang demokratis, yang mampu menjadi jembatan antara politik yang antara masyarakat dengan negara, berbasis pada masyarakat sipil dan mampu melakukan kontrol terhadap negara²⁴. Oleh karena itu banyak aktor dan arena yang terdapat dalam

²³ Dadang Juliantara. *Arus Bawah Demokrasi. Lapera Pustaka Utama*. Yogyakarta. 2000, hal 11

²⁴ Ari Dwipayana. *Membangun Good Governance di Desa*, 2003, hal 19

masyarakat politik yaitu partai politik, pemilihan umum, artikulasi politik, rekrutmen politik, perwakilan dan kontrol politik. Mungkin dirasa berlebihan berbicara arena masyarakat politik dan isu-isu yang terkait tersebut di level desa. Tetapi secara minimal aktor-aktor politik dan kegiatan (arena) politik itu dapat ditemukan di tingkat desa: misalnya partai politik, lembaga perwakilan atau Badan Perwakilan Desa (BPD), pemilihan umum dan pemilihan kepala desa, kontrol politik dan sebagainya. BPD merupakan aktor masyarakat politik yang paling nyata dan paling dekat di tingkat desa yang memainkan peran menjadi jembatan antara elemen masyarakat dan pemerintah desa (negara). BPD dilahirkan pada pasca berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 yang konon dimaksudkan untuk demokratisasi desa dan sekaligus menghapus lembaga korporatis seragam bernama Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari dan pembangunan desa. Akan tetapi, dalam konteks *good governance* pendekatan kemitraan (*partnership*) lebih relevan ketimbang pendekatan konfrontatif, yang memungkinkan terjadi kesejajaran antara pemerintah desa dan BPD, tanpa harus mengurangi makna kontrol BPD itu. Selain itu, sebagai lembaga perwakilan, BPD diharapkan mampu membangun legitimasi dan akuntabilitas di hadapan masyarakat, yaitu dengan cara memaksimalkan peran artikulasi, legislasi dan kontrol. BPD mempunyai hak mengajukan rancangan peraturan desa serta mengajukan pertanyaan, juga berkewajiban menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. ”Sedangkan dalam pasal 91 sampai dengan 95 dengan tegas dijelaskan tugas, fungsi dan hubungan kerja lembaga kemasyarakatan, dalam konteks ini dapat ditunjukkan kepada BPD yaitu antara lain bahwa lembaga kemasyarakatan mempunyai tugas menyusun rencana pembangunan secara partisipatif, menggerakkan dan mengembangkan partisipasi, gotong royong dan swadaya masyarakat. Sedangkan fungsinya sebagai penampung dan menyalurkan aspirasi

masyarakat dalam pembangunan, meningkatkan kualitas dan percepatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.²⁵ Hubungan kerja antara lembaga kemasyarakatan dengan pemerintahan desa bersifat kemitraan, konsultatif dan koordinatif. Badan Perwakilan Desa (BPD) adalah lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa dan keputusan kepala desa. Dalam pasal 35 sampai dengan 42 UU No. 32 Tahun 2004 dengan tegas dijelaskan wewenang, hak dan kewajiban BPD yaitu antara lain bahwa BPD mempunyai wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa.²⁶

c. Lembaga Sipil

Civil society yang terjemahan harfiahnya berarti masyarakat warga karena *civillis* (berasal dari kata *civils*) adalah bahasan latin yang berarti warga, menurut definisi etimologiknya adalah suatu bentuk model masyarakat ideal yang didalamnya hidup manusia-manusia partisipan yang masing-masing diakui sebagai warga-warga dengan kedudukan mereka yang serba setara dan sama dalam soal pembagian hak dan kewajiban. dalam konteks ini *civil society* (masyarakat sipil) dimaknai dari tiga cara pandang:

Pertama, masyarakat sipil dapat dipahami sebagai aktor diluar negara yang berperan dalam proses perubahan sosial dan politik. Dari sudut pandang aktor, Samuel N. Eisenstadt berpendapat bahwa masyarakat maupun asosiasi sosial yang terorganisir secara umum dalam hal melibatkan warga yang bertindak secara kolektif dalam sebuah lingkup publik untuk mengekspresikan kepentingan-kepentingan, hasrat, preferensi dan ide-ide mereka, untuk bertukar informasi, untuk memperbaiki struktur dan fungsi negara dan untuk menuntun akuntabilitas pejabat negara.

Kedua, masyarakat sipil dilihat sebagai sebuah arena (ruang dan kondisi) yang memungkinkan tumbuhnya masyarakat yang otonom terhadap negara. Sebagai sebuah arena, masyarakat sipil mencakup pula sebuah proses menuju sebuah bentuk ideal masyarakat. Masyarakat sipil adalah wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisir dan bercirikan antarlain: kesukarelaan (*voluntary*), kesuasembadaan (*self-generating*),

²⁵ UU No. 32 Tahun 2004

²⁶ UU No. 32 Tahun 2004

kemandirian berhadapan dengan negara dan keterikatan dengan nilai dan norma hukum yang dikaitkan warganya.²⁷

Ketiga, masyarakat sipil dipandang sebagai sebuah tujuan ideal yang ingin dicapai masyarakat sipil dilihat sebagai sebuah peradaban yang akan dicapai melalui upaya-upaya tertentu. Masyarakat yang beradab yang dicita-citakan tersebut terjadi dimana bentuk masyarakatnya adalah masyarakat yang taat pada hukum, etika, aturan dan nilai-nilai yang disepakati bersama. Kemudian akan muncul pertanyaan bahwa, apakah relevan untuk membicarakan konsep masyarakat sipil yang datang dari barat dan diterapkan untuk pemberdayaan masyarakat Indonesia. Tetapi pertanyaan tersebut jika dianalisa maka terlihat bahwa karakter-karakter mendasar dalam masyarakat sipil dapat ditemukan dalam kehidupan sosial politik masyarakat (desa) Indonesia. Dalam konteks desa, masyarakat sipil bisa dikenali dari banyaknya organisasi sosial yang hidup di desa, baik yang bercorak korporatis (bentukan negara) maupun partisipatoris (bentukan masyarakat). Organisasi sosial korporatis mencakup RT, RW, PKK, Dasawisma, Darma Tirta, Karang Taruna, LKMD dan lain-lain. Sejumlah organisasi ini memang bentukan negara, akan tetapi mereka bisa memainkan peran pentingnya sebagai *intermediary* dan arena kemitraan antara masyarakat dan negara. Dalam organisasi seperti ini banyak berkembang kepentingan-kepentingan anggota masyarakat yang langsung dapat diaspirasikan kepada negara (pemerintah desa). Organisasi partisipatoris lebih bersifat majemuk, mandiri dan tidak semenonjol organisasi korporatis, tetapi memainkan peran sebagai arena pembangunan keswadayaan. Di desa bisa ditemukan berbagai ragam kelompok tani, forum pemuda, kelompok sosial keagamaan, arisan dan lain-lain. Semuanya berperan sebagai arena membangun kerja sama, tolong menolong, kemandirian dan juga partisipasi.

Berkaitan dengan pencirian masyarakat sipil Diamond mengajukan lima ciri masyarakat sipil. Pertama, masyarakat sipil memusatkan perhatiannya pada tujuan-tujuan publik bukannya tujuan privat. Kedua, masyarakat sipil dalam beberapa hal berhubungan dengan Negara tetapi tidak berusaha merebut kekuasaan atas Negara atau mendapat posisi dalam negara; ia tidak berusaha mengendalikan politik secara menyeluruh. Ketiga, masyarakat sipil mencakup pluralisme dan keberagaman. Artinya, organisasi yang sektarian dan memonopoli ruang fungsional atau politik dalam masyarakat bertentangan dengan semangat pluralistik. Keempat, masyarakat sipil tidak berusaha menampilkan seluruh kepentingan pribadi atau komunitas. Namun, kelompok-kelompok yang berbeda akan menampilkan atau mencakup

²⁷ AS. Hikam. Demokrasi dan Civil society. Jakarta. LP3ES. 1996, hal 3

kepentingan berbeda pula. Kelima, masyarakat sipil haruslah dibedakan dari fenomena Civic community yang lebih jelas meningkatkan demokrasi.²⁸

d. Lembaga Ekonomi

Bertolak belakang dari masyarakat sipil yang suka rela dan *non profit*, maka masyarakat ekonomi berbicara tentang sektor privat (pelaku ekonomi) yang mencari keuntungan melalui proses dan distribusi. Pasar merupakan arena paling dekat dan nyata bagi masyarakat ekonomi untuk melakukan pertukaran dan mencari keuntungan. *Goog governance* menganjurkan demokratisasi ekonomi, pasar yang kompetitif secara sehat dan *good cooperate governance* sebagai ciri khas ideal masyarakat ekonomi.²⁹

Ada lima misi *good governance* dalam perekonomian desa:

1. Terwujudnya pemerintahan desa yang mengemban visi, misi, kebijakan dan program pengembangan ekonomi kerakyatan.
2. Terwujudnya partisipasi masyarakat ekonomi, khususnya yang berbeda dalam lapisan bawah terhadap jalannya pemerintahan sehingga memberikan kesempatan bagi mereka untuk mewujudkan perekonomian desa yang mengemban aspirasinya.
3. Terwujudnya institusi ekonomi yang memberikan akses bagi lapisan bawah untuk ikut memasuki pasar.
4. Hilangnya berbagai kelembagaan yang memperparah akses bagi masyarakat ekonomi.
5. Munculnya modal sosial masyarakat lapisan bawah sehingga mempunyai bargaining position yang kuat dalam berhadapan dengan kekuatan dari negara dan pasar.

Partisipasi masyarakat ekonomi dalam pemerintahan juga dapat diharapkan mewujudkan institusi ekonomi yang tidak hanya pro pasar tetapi juga pro kepada pelaku bisnis yang lemah. Dengan demikian mereka secara kreatif bekerja untuk menghasilkan institusi ekonomi didesanya untuk memperjuangkan kepentingannya. Disini mereka dapat mempertanyakan KUT, KUD dan koperasi serta berbagai regulasi tentang usaha tani berpihak kepada kepentingan mereka atau negara. Akhirnya *good governance* mendorong terwujudnya suatu modal sosial dikalangan masyarakat ekonomi di pedesaan karena dengan modal sosial itulah mereka dapat menggalang solidaritas sosial dan ikatan menjadi

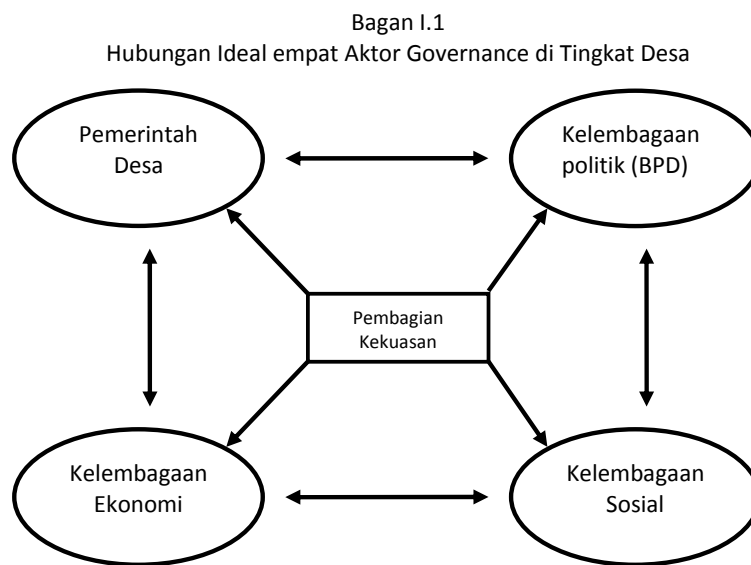
²⁸ Larry Diamond, *Developing Democracy Toward Consolidation*. 2003 hal 281-283

²⁹ Ari Dwipayana. *Membangun Good Governance di Desa*. 2003, hal 29

kekuatan untuk mewujudkan jaringan sosial yang kompak dan menjadi arena belajar bersama serta kekuatan potensial untuk berhadapan dengan pihak dari yang dapat melumpuhkan ekonominya.

Dari empat elemen pondasi terbentuknya tata pemerintahan yang baik di tingkat desa perlu dibangun sebuah konsensus untuk upaya pemberdayaan masyarakat. Konsensus tersebut tercapai dengan kemitraan dan kerjasama yang dibangun atas kesepakatan para aktor yang menjadi elemen dalam *good governance*.

Jika digambarkan hubungan yang ideal antara empat lembaga (aktor) governance desa adalah sebagai berikut³⁰:



Dalam berhubungan keempat lembaga tersebut berinteraksi secara dinamis (bisa merenggang dan merapat) sesuai dengan kepentingan, kekuatan dan posisi tawar yang dimiliki dan masing-masing lembaga. Pada waktu tertentu, dimungkinkan adanya satu lembaga yang lebih dominan dibandingkan ketiga lembaga lainnya dalam interaksi sosial. Hal ini mungkin saja sebab ada berbagai kepentingan yang dominan diperjuangkan oleh lembaga tersebut. Namun, dalam hal ini dibatasi pada adanya kepentingan bersama warga masyarakat yang didukung oleh lembaga yang lain bukan oleh kepentingan salah satu lembaga saja apabila interksi kepentingan yang datang dari luar keempat lembaga tersebut. Sebagai contoh pada masa orde baru, pemerintah desa mendominasi seluruh aspek

³⁰ Arie Sujito. *Menuju Tata Pemerintahan Yang Baik*, hal 24

pemerintahan desa yang didukung oleh regulasi UU No. 5 Tahun 1974 yang memungkinkan pemerintah desa lebih dominan dari lembaga yang lain.

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

F. DEFINISI KONSEPSIONAL

Konsep atau penjelasan adalah sebuah hal yang sangat vital dalam sebuah penelitian. Biasanya jika masalah dan kerangka teori sudah jelas maka fakta atau fenomena mengenai gejala gejala yang menjadi pokok perhatian atau penelitian akan jelas juga, dan sebuah konsep sebenarnya adalah merupakan definisi secara singkat dari sekelompok fakta atau fenomena-fenomena tersebut :

1. *Good Governance* :

Good governance lebih populer dipahami sebagai pengelolaan pemerintahan yang menjunjung tinggi transparansi, akuntabilitas dan responsivitas, *rule of law* serta berbasis pada partisipasi rakyat.³¹

2. Pemerintah Desa :

Merupakan mata dari birokrasi negara yang menjalankan fungsi regulasi dan kontrol pada wilayah dan masyarakat melalui “pelayanan administratif”, implementasi proyek-proyek pembangunan, mobilisasi masyarakat untuk mendukung kebijakan pemerintah, melakukan pelayanan pada masyarakat untuk kepentingan negara, menarik penguatan dan lain-lain.

Dilihat dari sudut pandang masyarakat, pemerintah desa merupakan representasi masyarakat.

³¹ Annul Report IRE. 2001-2002, hal 50

Pemerintahan desa dibentuk oleh masyarakat melalui pemilihan kepala desa secara langsung yang melibatkan masyarakat desa hal ini akan menimbulkan kosekuensi bahwa kepala desa dalam pelaksanaan kewajibannya bertanggung jawab kepada warga desa yang memilihnya bukan kepala elemen yang ada diluar lingkup komonitasnya (pemerintah supra desa).

3. Penyelenggaraan pemerintah :

Proses implememtasi dan pelaksanaan pemerintahan sehari-hari. Berkaitan dengan kinerja aparat pemerintah desa, mekanisme penyelenggaraan pemerintahan desa, partisipasi dan keterlibatan rakyat dan sebagainya.³²

G. DEFINISI OPERASIONAL

1. Pemerintah Desa

Adapun indikator yang akan dari kelembagaan pemerintah desa adalah:

- a. Kapasitas pemerintah desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, (*public sevice*) antara lain dalam melayani setifikat tanah dan surat-surat.
- b. Responsivitas pemerintah desa dalam menanggapi isu-isu, tuntutan, saran dan kritik dari masyarakat dan tindak lanjutnya serta aplikasinya misalnya isu tentang adanya nopotisme dalam pemilihan perangkat desa.
- c. Transparansi pemerintah desa terhadap semua akses informasi penyelenggaraan pemerintahan misalnya biaya pelayanan.
- d. Akuntabilitas pemerintah desa terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan terhadap BPD dan masyarakat. Misalnya adanya laporan pertanggungjawaban kepala desa setiap program pembangunan.

2. Masyarakat Politik (BPD)

- a. Peran BPD dalam proses artikulasi dan formulasi kepentingan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik di tingkat desa. Misalnya usulan masyarakat tentang adanya transparansi dalam pengelolaan keuangan desa.

³² Bintaro Tjokroamidjoyo, *Teori dan Strategi Pembangunan*, Gunung Agung. Jakarta 1980, hal 89

- b. Peran BPD dalam proses legislasi yaitu pembuatan peraturan dan perencanaan pembangunan di desa misalnya program pembangunan bidang pertanian.
- c. Peran pengawasan (kontrol) BPD terhadap kinerja pemerintah desa misalnya laporan triwulan dan tahunan.
- d. Reprerentasi BPD terhadap tuntutan, saran, kritik dari masyarakat misalnya adanya pertemuan antara perangkat Desa dengan masyarakat yang difasilitasi BPD.

H. METODE PENELITIAN

Penelitian merupakan usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha yang dilakukan dengan menggunakan metode ilmiah.³³ Dalam metode ilmiah ada beberapa langkah yang harus ditempuh penulis untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang akan diteliti. Penentuan suatu metode yang akan digunakan untuk suatu penelitian akan menentukan kadar keilmiahan hasil penelitian yang akan di pertanggung jawabkan kebenarannya. Good Gavernance di tingkat desa dalam penelitian ini hanya dibatasi pada pemerintah desa dan BPD karena di Desa Panjanglejo hanya kedua lembaga tersebut yang berperan aktif.

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang akan peneliti gunakan adalah jenis penelitian deskriptif kuantitatif. Menurut Kirk and Miller penelitian adalah tradisi tertentu dalam penelitian sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasan dan dalam istilahnya. Penggunaan penelitian deskriptif ini dimaksudkan untuk berusaha menggambarkan, menganalisa, dan mendiskripsikan fenomena dan permasalahan dalam demokratisasi, desentralisasi dan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sampai pada suatu kesimpulan. Berdasarkan sudut pandang aplikasi penelitian yang peneliti gunakan adalah penelitian terapan. Penelitian terapan untuk memecahkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi.³⁴ Penelitian akan diarahkan pada potensi, permasalahan dan kendala yang dihadapi oleh aktor *governance* desa.

2. Unit Analisis

³³ Sutrisno Hadi. *Methodology Research*. Andi Ofset. Yogyakarta. 1985, hal 4

³⁴ Ronny Kontour. *Metode Penelitian*. PPM. Jakarta. 2003, hal 104

Penelitian akan dilaksanakan di Desa Panjangrejo, kecamatan Pundong, Kabupaten Bantul, Propinsi DI. Yogyakarta. Peneliti mempunyai beberapa alasan yang peneliti asumsikan sangat kompetibel untuk mengangkat permasalahan ini. Pertama, *good governance* adalah sebuah konsep yang mempunyai implikasi yang sangat besar terhadap proses demokratisasi dan desentralisasi terutama dalam pemberdayaan masyarakat lokal; kedua, di Desa Panjangrejo telah terdapat aktor-aktor *governance* yang telah terorganisasi, tetapi peneliti melihat belum adanya peran pemberdayaan yang dilakukan oleh lembaga tersebut terhadap masyarakat; ketiga, Desa Panjangrejo merupakan sentra industri gerabah dan aktor-aktor *governance* pada desa dalam menyambut moment ini terhadap usaha pengembangan ekonomi kerakyatan.

Dalam penelitian ini yang menjadi unit analisis adalah aparat pemerintah desa, BPD dan masyarakat Desa Panjangrejo, Kecamatan Pundong.

3. Populasi dan Sampel

Penelitian ini berkaitan dengan otonomi desa populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat Desa Panjangrejo. Dalam menentukan sampel akan diambil sebanyak 13 orang responden yang terdiri dari :

- a. Pemerintah desa 6 orang.
- b. Masyarakat politik (BPD) 2 orang
- c. Tokoh Masyarakat 5 orang.

Sedangkan pengambilan sampel (*sampling*) yang digunakan adalah *purposive sampling* yang mengambil siapa saja untuk menjadi sampel menurut pertimbangan sesuai dengan maksud dan tujuan dari penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

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

- a. Wawancara

Teknik pengumpulan data dengan interview (wawancara) secara langsung dengan para responden dan melakukan tanya jawab yang berhubungan dengan masalah penelitian. Interview adalah proses tanya jawab lisan dengan berhadapan secara fisik dengan komunikasi verbal.

Wawancara dilakukan dengan memberikan jawaban sepanjang responden ketahui dengan tetap tidak menyimpang dari masalah penelitian. Wawancara dilakukan dengan perangkat desa, anggota BPD dan tokoh masyarakat.

b. Dokumentasi

Dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan data yang diperoleh dari tulisan yang berupa artikel, arsip, buku, koran dan dokumen-dokumen resmi yang berhubungan dengan masalah penelitian.

Untuk mencapai sasaran penelitian maka dibutuhkan dua jenis data yaitu data sekunder dan data primer. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari informan (nara sumber) dengan melakukan wawancara mendalam dengan sejumlah aktor governance desa. Untuk melengkapi data primer, peneliti akan melacak data sekunder adalah data yang berbentuk dokumen resmi (arsip-arsip), berita-berita di media massa, buku-buku dan sebagainya. Untuk mengumpulkan data sekunder tersebut, peneliti akan melakukan teknik dokumentasi atau studi kepustakaan (*library research*). Teknik pengumpulan data ini dilakukan dengan cara menggali data dokumenter yang telah tersedia di perpustakaan.

5. Teknik Analisis Data

Dalam menganalisa data peneliti akan menggunakan metode triangulasi dan interpretatif. Metode triangulasi pada dasarnya bersumber dari ide tentang “Operasionalisme ganda” yang memperlihatkan validitas temuan-temuan dan tingkat kepercayaannya akan dipertinggi dari pemakaian lebih dari satu teknik pengumpulan data.³⁵ Metode triangulasi menurut Moleong, merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data tersebut untuk keperluan pengecekan dan perbandingan data tersebut. Hal ini berarti membandingkan dan mengecek balik keabsahan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif.³⁶ Dalam penelitian ini, metode triangulasi akan digunakan menjadi dua cara. Pertama, kontrol silang (*cross-check*) antara sumber data sekunder yang satu dengan lainnya yang dilakukan bersama-sama dengan klarifikasi, reduksi dan *recheck*. Sebagai contoh, informasi atau data sekunder dari seorang analisis dibandingkan dengan informasi lain misalnya dari koran atau majalah, demikian wawancara bukan saja

³⁵ Julia Brennan, *Memadu Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. 1997, hal 88

³⁶ Lexy Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung. Rosdakarya. 1990. hal 175-178

untuk memperoleh informasi yang lebih banyak, tetapi juga menjadi alat kontrol solang. Artinya data sekunder akan dikontrol oleh wawancara dan data hasil wawancara dengan responden satu akan dikontrol oleh data hasil wawancara dengan responden lain.

Triangulasi juga dilakukan dengan memadukan antara sumber data wawancara, observasi dan studi pustaka. Dalam sajian analisis data, penulis menyajikan sejumlah argumen dasar yang kemudian didukung dengan data yang digarap melalui metode triangulasi. Selain menggunakan triangulasi untuk keperluan membandingkan dan melengkapi berbagai sumber data diatas, analisis data yang lebih substantif akan dilakukan pendekatan pemahaman interpretatif. Pendekatan interpretatif dalam penelitian kualitatif dimulai dengan pemahaman terhadap fakta yang dikumpulkan dan kemudian dianalisis melalui penjelasan *verstehen* yaitu dengan kemampuan empatik atau kemampuan untuk menyimpulkan perasaan, motif, pikiran-pikiran yang ada dibalik tindakan sumber dengan menjelaskan mengapa suatu tindakan dilakukan dan untuk mendapatkan keabsahan data maka penulis akan menggunakan teknik triangulasi untuk mengecek derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat berbeda dalam penelitian.

Dalam sajian analisis data, pendekatan interpretatif digunakan untuk memahami dan memaknai data (fenomena) dan membangun argumen-argumen konseptual (teoritis) yang abstrak. Agar sejumlah argumen yang dikemukakan tidak kering dan terkesan spekulasi maka juga akan dilengkapi dengan bukti-bukti empirik, termasuk suara asli dari sejumlah responden. Metode inilah yang digunakan untuk memahami dan menjelaskan fenomena organisasi dan elit sehingga menjadi modal bagi klarifikasi dan memperkaya teori serta kerangka preskripsi kedepan.

BAB II

PROFIL DESA PANJANGREJO

A. KEADAAN GEOGRAFIS

Desa Panjangrejo secara administratif termasuk kedalam Kecamatan Pundong, Kabupaten Bantul, Propinsi Yogyakarta. Desa Panjangrejo terbagi dalam 16 pedukuhan dengan jumlah RT 75. Jarak pusat pemerintahan Desa Panjangrejo dengan pusat ibukota kecamatan 2 km, jarak dengan ibukota kabupaten 12 km sedangkan ibukota propinsi 20 km. Desa yang terletak dilintasan jalan Parangtritis ini mempunyai batas administratif sebagai berikut:

1. Sebelah Utara : Desa Srihardono
2. Sebelah Selatan : Desa Seloharjo
3. Sebelah Barat : Desa Mulyodadi
4. Sebelah Timur : Desa Srihardono

Desa Panjangrejo terdiri dari 16 Pedukuhan yaitu :

1. Pedukuhan Grudo
2. Pedukuhan Soronanggan
3. Pedukuhan Jamprit