Transformasi Ekonomi-Politik Desa

Editor: Gregorius Sahdan
Pengantar: Prof. Dr. Suhartono dan Sutoro Eko

APMD Press
Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD"

ff
Ford Foundation

Transformasi Ekonomi-Politik Desa

Editor:
Gregorius Sahdan

Penulis:
Sumarjono, Parwoto, M. Barori,
Ade Chandra, Widyo Hari Murdianto,
Sahrul Aksa dan Sutoro Eko

Pengantar:
Prof. Dr. Suhartono dan Sutoro Eko

Dipublikasikan oleh:
APMD Press, STPMD "APMD" Yogyakarta
bekerjasama dengan Ford Foundation

Tahun terbit:
Februari 2005

ISBN: 979-97550-2-6

Alamat: Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD"
Jl. Timoho 317 Yogyakarta 55225, Telp. (0274) 561971, 550773, 550775
Fax. (0274) 515989, Email: info@apmd.ac.id dan jendeladesa@yahoo.com
homepage: http://www.apmd.ac.id/

Daftar Isi

Ucapan Terima Kasih
Pengantar Editor
Pengantar Prof. Dr. Suhartono
Pengantar Sutoro Eko
Bab 1
Bab 2
Bab 3
Bab 4
Bab 5
Bab 6
Daftar Pustaka
Biodata Penulis

Ucapan Terima Kasih

Buku yang bertitel "Transformasi Ekonomi-Politik Desa" ini merupakan hasil proses pembelajaran dan buah karya Program Pengembangan Kapasitas untuk Penguatan Otonomi Desa (PPK-POD), yang digarap oleh Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa (STPMD) "APMD" Yogyakarta, dengan dukungan Ford Foundation. Ketika menjalankan program selama hampir dua tahun (2003-2005), sekaligus proses penulisan buku ini, kami belajar kepada banyak pihak, melakukan *review* banyak literatur klasik maupun mutakhir, mencermati hasil riset-advokasi banyak NGOs, merujuk pemikiran kritis para akademisi maupun aktivis NGOs, *njajah deso milang kori* ke banyak desa, melakukan diskusi dengan banyak orang desa (mulai dari lurah desa, BPD dan warga desa), mengikuti berbagai forum pembaharuan desa, menjalin kerjasama dan belajar dengan Sekolah Pembaruan Desa (SPD), Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM), Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), INSTITUTE FOR RESEARCH AND EMPOWERMENT (IRE), CD Bethesda, LAPPERA Indonesia, Pokja Pembaruan, USC Satunama, KARSA, Bina Swagiri Tuban, Percik Salatiga, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, FISIP Universitas Atma Jaya Yogyakarta, FISIP Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Program Pascasarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM, Program Pascasarjana Sosiologi Pedesaan IPB, PP OTODA Unibraw, Institut Pembaruan Desa, Perform USAID, Asosiasi Kades, maupun "IMF" (Ikatan Mitra Ford Foundation) lainnya.

Konsep transformasi yang diusung buku mengandung dua sisi sekaligus. *Pertama*, menggambarkan perkembangan desa di bawah rezim Orde Baru, yang dibelenggu oleh negaranisasi dan kapitalisasi, sehingga menimbulkan krisis kesejahteraan, keadilan, kemandirian dan kerakyatan (demokrasi). Meminjam istilah R. Yando Zakaria (2001), desa betul-betul *Abih Tandeh*, sudah habis dan ditindas oleh negara dan kapital. *Kedua*, mengemukakan kerangka preskripsi kedepan untuk mendorong transformasi ekonomi-politik ke depan menuju kehidupan desa yang lebih mandiri, sejahtera, adil dan demokratis. Lembar demi lembar buku ini menampilkan gagasan tentang transformasi negara yang lebih dekat dengan rakyat desa, desentralisasi dan otonomi desa, demokratisasi desa serta memadukan antara desentralisasi, demokratisasi dan pembangunan desa.

Apapun wujudnya, kami sangat bangga membuahkan karya ini. Kami mempersembahkan karya ini kepada segenap civitas akademika STPMD "APMD" agar menjadi bahan pembelajaran yang lebih bermakna. Tidak lupa, kami juga persembahkan karya ini kepada segenap alumni APMD yang sebagian besar di antara mereka menjadi perangkat negara yang mengurus desa. Kami juga hendak mempengaruhi kebijakan pemerintah tentang pemerintahan dan pembangunan desa, sekaligus memperkaya wacana alternatif tentang pembaharuan desa yang selama lima tahun terakhir disemarakkan oleh kalangan akademisi kritis dan kalangan NGOs. Sebagai "orang luar", kami persembahkan karya ini kepada orang-orang desa (kepala desa, perangkat desa, BPD, tokoh masyarakat, aktivis desa, dan warga desa), yang sebagian dari mereka sering menjadi "tamu agung" di kampus STPMD "APMD".

Kami tentu tidak sendirian dalam membuahkan karya ini. Banyak individu maupun lembaga yang memberikan uluran tangan dan pemikiran untuk melahirkan buku ini. Kami menyampaikan terima kasih kepada Ford Foundation kantor Jakarta yang telah memberikan kepercayaan dalam bentuk alokasi *trust fund* kepada kami. Secara khusus kami menyampaikan terima kasih kepada Dr. Hans Antlov (Program Officer Ford Foundation), yang kerapkali hadir bukan sebagai "boss", tetapi sebagai teman belajar yang selalu melontarkan berbagai pertanyaan kritis dan menantang kami untuk belajar dan maju. Terima kasih dan penghargaan kami sampaikan kepada Prof. Suhartono (Sejarawan senior UGM), yang bersedia membaca, memberi komentar terhadap karya ini, sekaligus memberikan pengantar buku ini.

Kami menayampaikan terima kasih kepada Drs. Sutoro Eko, M.Si, Ketua STPMD "APMD" Yogyakarta. Meski sebagai ketua, dia tidak bertindak sebagai *boss* yang biasanya hanya "main perintah" atau menunggu "tanda tangan", tetapi sebagai teman dan guru yang selalu mendorong dan menantang kami untuk belajar dan berkarya; memberikan pencerahan perspektif dan wawasan baru; serta berbagi pengalaman yang dia peroleh dari banyak desa, banyak daerah di pelosok Indonesia, maupun dari negeri-negeri lain.

Karya ini tentu tidak bakal lahir kalau tidak memperoleh dukungan tim program. Kami sampaikan terima kasih kepada Ir. M. Barori, M.Si, Dra. B. Hari Saptaning Tyas, M.Si, Drs. Sumarjono, M.Si, Drs. Parwoto, M.Si, Ade Chandra, S.Sos, Gregorius Sahdan, SIP, dan Sahrul Aksa, S.Sos yang telah bekerja keras dalam mengelola program. Secara khusus kami sampaikan terima kasih kepada Mas Hardi yang selalu siap, siaga dan cekatan dalam mem-*back-up* administrasi program. Tanpa dia kami bisa kocar-kacir.

Tidak lupa kami juga menyampaikan terima kasih kepada para kolega di SPD, LAPPERA, USC Satunama, IRE, FPPD, IPD, KARSA, dan CD Bethesda yang selalu hadir membangun komunitas belajar bersama kami. Demikian juga kepada para narasumber (yang tidak bisa kami sebut satu per satu) yang hadir dalam diskusi, lokakarya, seminar dan lain-lain. Secara khusus kami sampaikan kepada tiga *bala* dari desa: Sudirman Alfian (Lurah Desa Terong), Sukoco (Lurah Desa Wiladeg) dan Supeno (Lurah Desa Brosot), yang selalu kami repoti dan "eksploitasi" tenaga maupun pikirannya. Bagaimanapun kami sangat bangga sekaligus memberikan apreseasi yang tinggi kepada ketiga lurah desa ini karena mereka tampil sebagai pemimpin lokal yang reformis, visioner, demokratis dan berorientasi kepada rakyat. Selamat berjuang Pak Lurah!

Jika karya ini mengandung sesuatu yang menarik, tentu karena jerih payah mereka. Tetapi kalau karya ini banyak mengandung cacat, berarti kami yang tolol. Karena itu kami harap para pembaca yang budiman mengingatkan kami melalui kritik dan komentar.

Salam,

Widyo Hari Murdianto
Manager PPK-POD

Pengantar Editor

“Transformasi Ekonomi-Politik Desa”

Gregorius Sahdan

Desa telah lama dibelenggu oleh negara. Negara melakukan berbagai cara untuk mengkoptasi dan menghegemoni desa. Kebijakan depolitisasi, deideologisasi dan sentralisasi yang dijalankan di bawah Orde Baru, menyebabkan matinya demokrasi dan otonomi desa. Melalui kebijakan tersebut, persekutuan antara kekuatan modal, militer (BABINSA MASUK DESA) dan birokrasi negara mencengkarm desa. Institusi lokal dan ruang-ruang demokrasi diisi dengan berbagai wacana *developmentalism*, mengikis habis otonomi, modal sosial dan kemandirian desa.

Buku Transformasi Ekonomi-Politik Desa ini, menggambarkan drama secara lengkap dan gamblang tentang hantu negara di desa dan persekutuannya dengan kapitalisme yang menghadirkan hegemoni mahahebat atas desa. Kekuasaan negara atas desa tidak hanya berbentuk fisik seperti hadirnya RT, RW dengan segala perangkatnya, tetapi juga dalam bentuk simbolik dan ideologis yang menghambat transformasi desa menjadi desa yang mandiri, sejahtera, demokratis dan berkeadilan. Elite lokal dicangkok untuk melayani kepentingan pemerintah supradesa dan memberikan jalan mulus bagi lalulintas kapital menuju desa. Pertautan antara kekuasaan dan kepentingan modal, mendorong *transgenetik* desa, dari desa yang mampu mengurus perutnya sendiri menjadi desa yang sangat tergantung pada kebaikan hati negara. Negara identik *bonnum commune*, menampilkan diri sebagai pemurah hati yang mampu memberikan kepuasan atas kebutuhan masyarakat desa.

Desa seperti kata Hans Antlov, mengalami metamorfose, disulap Orde Baru menjadi miniatur negara, lengkap dengan struktur, keangkuhan kekuasaan dan kegilaan ritus-ritusnya. Pak Lurah menjelma menjadi Presiden, Pak Babinsa jadi Panglima, Aki Guru Ngelmu jadi Pendeta Tinggi, Ceuk Kader jadi Menteri Penerangan, Pak RW jadi Gubernur, dan seterusnya, meski pada saat yang sama dikuasai dan dikontrol melalui tangan-tangan baja supradesa yang tidak kelihatan (Hans Antlov, 2002). Di sisi lain, para perangkat desa ini hanyalah instrumen kepentingan kapital yang bekerja semata-mata untuk mengakumulasi keuntungan bagi tengkulak lokal, juga sebagai tangan kanan pemilik modal untuk memperbesar penanaman modal di desa.

Buku ini juga mengetengahkan bagaimana pergulatan pembaruan desa menghadapi kebijakan desentralisasi dan tuntutan demokratisasi desa dalam konteks lokal. Desentralisasi merupakan ruang eksternal yang memberikan kerangka legal pembaruan desa. Ruang ini menjadi isu dominan setelah diterbitkannya UU No.22/1999 tentang Otonomi Daerah. Dalam UU ini, desa diberikan ruang yang luas untuk mengelola dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa adanya intervensi pemerintah atas (supradesa). Dalam menjalankan desentralisi, dibutuhkan demokratisasi di tingkat internal desa. Demokratisasi terutama berhubungan dengan bagaimana memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa.

Dalam berbagai literatur, desentralisasi memiliki keterkaitan yang erat dengan demokratisasi. Tujuan utama dijalankannya desentralisasi adalah untuk mendorong pertumbuhan demokrasi lokal (Brian C. Smith, 1985). Demokrsi lokal hanya bisa berkembang di atas prinsip-prinsip desentralisasi. Desentralisasi sendiri mensyaratkan adanya pengelolaan kekuasaan lokal yang otonom, demokratis, dan bertanggungjawab dalam memberikan jamninan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat lokal. Oleh banyak pakar, desentralisasi dilihat sebagai *road to peoples* yang mempercepat pelayanan publik dan mendekatkan pemerintah dengan rakyat (Sutoro Eko, 2003).

Buku transformasi ekonomi-politik desa ini, hadir di tengah kejenuhan kaum intelektual, praktisi dan pemerintah terhadap ilmu-ilmu sosial yang tidak memberikan kerangka aplikatif yang jelas bagi bekerjanya instrumen-instrumen demokrasi di desa. Kurangnya gagasan kritis dan terbatasnya pengetahuan terhadap kondisi sosial, ekonomi dan politik desa, menyebabkan banyak kalangan terkungkung pada retorika teoritis yang tidak memberikan kerangka metodologis bagi upaya pembaruan desa. Keterjebakan pada aspek-aspek legal-konstitusional, telah melahirkan keterkungkungan dan keterjebakan kaum intelektual, praktisi dan pemerintah dalam melakukan pembaruan desa hanya sebatas konstruksi material, membangun monumen-monumen pembangunan semata-mata.

Bab I buku ini berbicara tentang negaranisasi dan kapitalisasi, yang membuat krisis otonomi dan demokrasi desa. Negara dilihat sebagai instrumen adiministratif yang bekerja semata-mata mengurus lalulintas modal masuk desa. Dengan menggunakan perspektif ekonomi politik, penulis menilai bahwa desa dikekang dalam proses segmentasi dan segregasi politik yang membawa desa ke aras modernisasi, persis seperti apa yang dilakukan negara terhadap kota-kota di Indonesia. Negaranisasi dilihat sebagai proses penaklukan dan penetrasi negara ke desa. Penaklukan terhadap desa dilakukan dengan berbagai cara, mulai dari cara simbolik sampai dengan cara ideologis. Dengan cara simbolis, negara berusaha menciptakan berbagai simbol-simbol pembangunan melalui strategi revolusi hijau di era Orde Baru, sehingga desa menghasilkan monumen pembangunan seperti jalan raya, INPRES, rumah sakit yang mirip dengan kota. Dengan cara ideologis, negara mengembangkan berbagai wacana pembangunan, depolitisasi masyarakat desa, penguatan struktur dukungan terhadap negara dan meningkatkan restriksi pengawasan atas masyarakat desa.

Guna memperkuat legitimasi negara di hadapan masyarakat desa dan memperkokoh basis loyalitas politik desa atas negara, negara melakukan korporatisasi atas ruang-ruang publik yang ada di desa. Pejabat desa sedikit demi sedikit disusupi militer (BABINSA masuk desa), fungsi partai politik diberantas, organisasi sosial kemasyarakatan dikekang dan dipaksa mengembangkan ideologi dan wacana pembangunan Orde Baru.

Ada beberapa strategi yang dikembangkan oleh Orde Baru: (1) memperkecil partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan membatasi partisipasi politik rakyat desa dalam partai politik; (2) memperkuat struktur pemerintahan desa guna meningkatkan restriksi, koersi dan pengawasan atas masyarakat desa melalui UU No.5/1979 yang sangat sentralistik, mengawasi dan mengontrol kebebasan rakyat desa; kepala desa menjadi pemegang seluruh kekuasaan politik di desa, kepala desa, ketua LMD (kepala legislatif desa) dan kepala pemerintahan desa; (3) menggiring masyarakat dengan indoktrinasi pembangunan, stabilitas tertib sosial dan keamanan guna

menjaga investasi dan kelangsungan hidup rezim Orde Baru.

Turunnya Soeharto di tahun 1998, diharapkan akan membawa angin segar terhadap transformasi desa, dari desa yang diperbudak negara menjadi desa yang otonom, mampu mengelola dan mengurus rumah tangga desanya sendiri. Hal tersebut selaras dengan tuntutan demokratisasi desa yang menjadi panji perjuangan rakyat desa pasca kejatuhan Soeharto. Menanggapi tuntutan demokratisasi desa, pemerintah transisional Habibie mengeluarkan UU No.22/1999 tentang otonomi Daerah. Dalam UU ini, negara mmberikan ruang yang luas terhadap demokratisasi dan otonomi desa. Namun sayang UU ini belum sepenuhnya mengakomodasi kewenangan desa secara luas yang mencerminkan otonomi desa secara sungguh-sungguh. Desa hanya diberikan kewenangan yang sangat terbatas.

Dalam bab 2 akan dibahas secara lugas bagaimana persoalan desentralisasi politik yang seharusnya menjadi ruang pertumbuhan demokrasi dan otonomi desa, dibajak oleh elite-elite kabupaten untuk kepentingan politis yang bersifat temporer. Desentralisasi politik yang dilegalkan UU No.22/1999 dalam semangatnya mencoba mendekatkan negara kepada masyarakat, mendorong peningkatan partisipasi dan tata kelola pemerintahan desa semakin baik, malah berhadapan dengan persoalan eksternal yang bersumber dari; (1) tidak adanya kebijakan nasional dan regional yang berpihak kepada desa; (2) hilangnya desa dari wacana dan kebijakan desentralisasi; (3) desa hanya dijadikan obyek kebijakan kabupaten; (4) ruang gerak demokrasi desa dibatasi oleh regulasi dari atas; (5) tidak adanya kebijakan dan regulasi yang memberikan jaminan bagi otonomi desa; (6) tidak adanya perimbangan keuangan yang jelas antara desa dengan kabupaten, sehingga semangat desentralisasi akan mendorong demokrai dan otonomi desa, justru dipatahkan dengan kepentingan-kepentingan eksternal (supradesa) yang tidak berpihak kepada desa. Disamping itu, desentralisasi politik juga menghadapi serangkaian persoalan yang bersumber dari; (1) pengelolaan pemerintahan dan pembangunan desa masih didominasi oleh kepala desa beserta elite desa; (2) masalah transparansi, akuntabilitas kekuasaan, dan responsivitas pemerintah desa yang masih terbatas; (3) lemahnya partisipasi masyarakat desa dalam arena pemerintahan dan pembangunan desa; (4) pola pikir masyarakat desa yang masih pragmatis dan konservatif; (5) pemerintah desa lebih loyal kepada regulasi dan pemerintah supradesa, ketimbang berpihak kepada warganya; (6) Pilkades yang sarat dengan politik uang dan kekerasan; (7) lemahnya kemitraan antara pemerintah dengan BPD dan antara pemerintah dengan lembaga swadaya masyarakat; (8) rendahnya budaya demokrasi dan kapasitas untuk menjalankan pemerintahan secara demokratis dan bertanggungjawab.

Bab 3 hendak membahas tentang bagaimana desentralisasi keuangan dapat berjalan seiringan dengan desentralisasi politik. Untuk mewujudkan desentralisasi keuangan diperlukan; (1) politik anggaran dan; (2) kebijakan anggaran atau desentralisasi fisikal. Dalam konteks politik anggaran, hal-hal yang termuat di dalamnya adalah kebijakan dan manajemen anggaran, mulai dari bagaimana membuat perencanaan anggaran, bagaimana memperoleh anggaran, bagaimana mengekstraksi sumber-sumber anggaran, kemudian bagaimana melakukan alokasi, bagaimana melakukan belanja dan bagaimana menjalankan distribusi anggaran. Politik anggaran akan terwujud kalau disertai dengan desentralisasi anggaran. Dalam konteks ini, yang menjadi fokus utamanya adalah bagaimana desentralisasi keuangan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten terhadap pemerintah desa. Desentralisasi keuangan yang dilakukan oleh pemerintah

kabupaten terhadap pemerintah desa, harus bertitik tolak dari prnsip-prinsip perimbangan anggaran, keadilan, hak desa, pemerataan pembagian anggaran dan sebagainya.

Jika bab 1 sampai bab 3 berbicara tentang relasi desa dengan negara dan modal, maka bab 4 berbicara tentang relasi internal di desa dalam bingkai demokrasi desa. Gagasan utama yang diusung bab 4 adalah bagaimana mendorong transformasi politik desa yang mengutamakan kedaulatan rakyat dan keadilan melalui agenda demokratisasi. Agenda demokratisasi penting mengingat sejarah masa lalu yang memperlihatkan kemerosotan demokrasi di tingkat desa. Prakarsa demokratisasi desa tentu bukanlah gagasan yang berlebihan, bukan pula gagasan yang mengimpor dari negeri lain. Lebih dari sekadar memenuhi kebutuhan, demokratisasi desa adalah kekuatan baru yang mendorong transformasi desa secara berkelanjutan. Memang, membangun format, agenda dan kultur demokrasi desa tidak boleh mengimpor model demokrasi liberal yang mengagungkan kebebasan individual dan prosedur demokrasi perwakilan semata. Demokrasi desa lebih tepat bila dipahami dalam kerangka demokrasi partisipatoris dan demokrasi komunitarian. Demokrasi model ini memungkinkan perpaduan antara kepemimpinan lokal yang kuat, dipercaya (*trustee*) dan *legitimate* dengan pengambilan keputusan secara kolektif melalui proses deliberasi (musyawarah), solidaritas sosial dan mengutamakan kebaikan bersama di komunitas desa.

Bab 4 juga mengedepankan sejumlah relevansi demokrasi bagi masyarakat desa. *Pertama*, demokratisasi desa hendak membuat pemerintah desa lebih akuntabel, transparan dan responsif dalam mengelola kebijakan dan keuangan desa. *Kedua*, demokrasi bakal membuka ruang bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah desa maupun pemerintah yang lebih tinggi. Aspirasi adalah fondasi keadulatan rakyat yang sudah lama diamanatkan dalam konstitusi. *Ketiga*, demokrasi menjadi arena untuk mendidik mental dan kepribadian rakyat agar mereka lebih mampu, mandiri, militan dan mempunyai kesadaran kritis tentang pengelolaan barang-barang publik yang mempengaruhi hidup mereka. *Keempat*, demokratisasi tentu merupakan upaya jangka panjang dan berkelanjutan untuk mendorong kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat desa. Secara empirik, lemahnya kesejahteraan-keadilan selama ini terjadi karena miskinnya kerakyatan (demokrasi). Secara filosofis dan teoretis, demokrasi memungkinkan proses identifikasi dan formulasi kebutuhan rakyat sehari-hari untuk ditransformasikan menjadi kebijakan yang berorientasi kepada rakyat, sehingga pada gilirannya proses ini akan mendongkrak kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat.

Bab 5 berupaya merajut argumen tentang pentingnya memadukan antara desentralisasi, demokratisasi dan pembangunan desa. Mengapa demikian? Persoalan desentralisasi politik yang dibajak oleh elite-elite lokal, menyebabkan arah dan orentasi pembangunan desa di bawah UU No.22/1999, tidak mengalami perubahan yang berarti. Bab 5 buku ini mengetengahkan pandangan dan pemikiran kritis yang melihat desentralisasi politik berkorelasi dengan desentralisasi pembangunan. Tetapi akibat dari desentralisasi politik yang tidak berpihak kepada desa menyebabkan desentralisasi pembangunan hanya menjadikan desa sebagai obyek pemerintah supradesa. Sejarah desa sebagai obyek pembangunan telah berjalan bertahun-tahun. Pembangunan desa yang dibiayai utang, direncanakan oleh pemerintah pusat, didukung oleh Bank Dunia dan lembaga-lembaga keuangan multinasional lainnya, tanpa mempertimbangkan apirasi dan partisipasi masyarakat desa.

Pada tahun 1970-an, pemerintah menjalankan konsep pembangunan *integreted rural development* atau pembangunanan desa terpadu yang didukung Bank Dunia dan ilmuwan sosial berhaluan kapitalis. Konsep-konsep *integrited rulal development*, sebagai dampak teori–tori pembangunan developmentalisme bertujuan membangkitkan kapital di tingkat lokal dengan cara penetrasi modal ke tingkat desa. Desa dijadikan sebagai pusat-pusat pertumbuhan. Untuk menjadikan desa sebagai pusat pertumbuhan, maka desa diusahakan menjadi modern. Modernisasi desa dilakukan baik terhadap institusinya maupun terhadap orangnya, dengan maksud memerangi kemiskinan dan keterbelakangan desa. Desa diharapkan akan bertumbuh secara fisik, berubah seperti kota. Model pembangunan seperti ini, telah mendapat kritikan pedas dari para pemikir berhaluan dependensia yang melihatnya sebagai model pembangunan "bias kota".

Pembangunan bias kota ini, memiliki orentasi agar semua sumber daya desa dibawa ke kota. Implikasinya, terjadi urbanisasi orang desa ke kota. Kota digebyar–gebyar sebagai simbol pembangunan modern. Hal yang sama diharapkan terjadi di desa. Pembangunan desa dalam benak pikiran awam adalah pembangunan fisik semata-mata. Pembangunan fisik itu, seperti jalan raya, sarana transportasi, penerangan, air bersih dan sebagainya yang menghubungkan desa dengan kota. Pembangunan fisik seperti itu, sampai sekarang sangat diakaui dan diagung-agungkan masyarakat.

Pembangunan desa terpadu, yang dikendalikan secara sentralis oleh pemerintah pusat memang harus diakui membawa hasil yang luar bisa. Selama ini, Orde Baru selalu menceritakan tentang kisah sukses pembangunan desa terpadu. Kita bisa melihat, wajah desa berubah dari yang dulunya tradisional, tidak ada sarana PUSKESMAS, Sekolah Dasar (SD), listrik, jalan yang beraspal, berubah menjadi desa modern dengan wajah yang sangat berbeda dengan wajah desa sebelumnya. Sampai dengan tahun 1970-an telah tumbuh SD INPRES dimana-mana, diseluruh Indonesia. Tetapi pembangunan desa terpadu di sektor pertanian gagal total.

Revolusi hijau yang dilancarkan tahun 1970-an, bertujuan menciptakan swasbada beras, gagal total. Tahun 1984, pemerintah Indonesia menargetkan menjadi negara pengekspor beras, tetapi gagal. Revolusi Hijau justru manciptakan kemenangan bagi tengkulak–tengkulak lokal, kapitalisme lokal. Para petani setiap hari menjerit akibat harga pupuk yang semakin tinggi sementara hasil pertanian mereka, sangat rendah. Pembangunan terpadu yang direncanakan oleh pemerintah pusat atau terkenal dengan sebuatan pembangunan model *top down* mengalami persoalan yang sangat serius dalam pelaksanaanya, karena; (1) model pembangunan ini hanya menjadikan desa sebagai obyek dan laboratorium pembangunan; (2) tingkat partisipasi masyarakatnya sangat rendah; (3) trejadi korupsi dalam lembaga-lembaga pemeintahan, mulai dari atas sampai di tingkat desa; (4) tidak menghasilkan manfaat bagi pertumbuhan demokrasi dan otonomi desa. Desa teru-menerus tergantung pada uluran tangan pemerintah supradesa.

Sejak tahun 1980-an, model ini dilengkapi dengan perencanaan pembangunan dari bawah (*bottom up planning*). Pembangunan direncanakan masyarakat desa, kemudian dinaikkan ke kecamatan dalam bentuk UDKP (Unit Daerah Kecamatan Pembangunan), dibawa ke RAKORBANG, kemudian diteruskan ke Jakarta. Model perencaanaan ini menimbulkan banyak distrosi dalam prakteknya; (1) tidak mendorong pembangunan dari bawah, karena persetujuan pelaksanaan pembangunan menunggu instruksi pemerintah pusat; desa-desa dipaksa membuat semacam daftar kebutuhan, bikin cara prioritas, tetapi begitu sampai di tingkat kecamatan dipangkas, kemudian di tingkat

kabupaten dipangkas lagi dan seterusnya, usulan perencanaan pembangunan yang dibuat desa, tidak sampai ke tangan pemerintah pusat; (2) perencanaan pembangunan yang tidak naik ke atas ini, menjadi sumber utama ketidakadilan terhadap desa; (3) Dalam konteks ini, pemerintah lagi-lagi menerapkan program pembangunan desa yang terpusat. Misalnya, adanya program pengembangan kecamatan, P2KP, P3DT, PMPD, termasuk IDT. Model pembangunan seperti ini terkenal dengan sebutan *sustainable livelihood* atau penghidupan masyarakat desa yang berkelanjutan. S*ustainable livelihood* ini berbeda dengan *integrated rural development* yang lebih berorentasi pada pembangunan fisik dan material. Program-program yang muncul tahun 1990-an termasuk PPK (Program Pengembangan Kecamatan), berupaya mengurangi peran hirarki birokrasi. Jadi peran-peran kabupaten justru dikurangi. Bantuan dari pusat, diharapkan masuk langsung ke masyarakat lewat Bank. Dengan skema ini, diharapkan dapat melibatkan partisispasi unsur-unsur nonpemerintah, terutama LSM. Tetapi tangan-tangan dari DEPDAGRI dan BAPPENAS tetap terlibat dan ikut merumuskan perencanaan pembangunan, sehingga membutuhkan anggaran yang sangat besar untuk membiayai birokasi yang hiraskis dan sentralistik itu.

Program-program seperti ini menimbulkan dampak buruk, antara lain tidak memberikan pelajaran bagi daerah mempunyai kepekaan dan kemampuan mendorong masyarakat desa semakin berdaya. Kita bisa lihat di kabupaten-kabupaten. Orentasi kabupaten membangun desa sangat indah, bisa dilihat dari pos belanja pembangunan, karena pemerintah daerah selalu berlindung dari program-program yang datang dari situ. Kritik yang paling fundamental dalam bab 5 ini adalah bagaimana desentralisasi pembangunan mengatasi persoalan; (1) perencanaan pembangunan desa yang masih bersifat sentralistik; (2) bagaimana desentralisasi bisa mendorong pemberdayaan masyarakat dalam konteks pembangunan; (3) bagaimana supaya pemerintah memiliki kepekaan dalam membangun desa. Desentralisasi pembangunan adalah persoalan bagaimana pemerintah di level bawah, khususnya desa, diberikan mandat berupa kewenangan untuk merencanakan pembangunan desanya sendiri. Dengan begitu pembangunan memiliki makna strategis dalam memberdayakan masyarakat desa dan di situlah letak kepekaan pemerintah supradesa terhadap desa.

Buku transformasi ekonomi-politik desa ini menyajikan cara pandang baru terhadap desa, menghadirkan gagasan-gagasan baru yang sangat orisinil dan lahir dari sebuah pergulatan yang panjang dengan masyarakat desa, pemerintah desa dan bersumber dari diskursus wacana-wacana kritis yang berkaitan dengan desentralisasi dan demokratisasi desa. Materi-materi yang termuat di dalamnya, mengesankan adanya sebuah *pattern of discourses* yang bisa dipertanggungjawabkan secara metodologis dan menutup adanya klaim pembaca yang mengetengahkan *clash of analysis* antara bagian yang satu dengan bagian yang lainnya. Kehadiranya, merupakan jawaban atas kerinduan pembaca akan munculnya sebuah gagasan baru yang lebih bermakna bagi transformasi ekonomi-politik desa. Buku yang Anda pegang ini berhasil dipublikasikan berkat dungungan *trust fund* dari The Ford Foundation kantor Jakarta melalui Program Pengembangan Kapasitas untuk Penguatan Otonomi Desa (PPKPOD) bekerja sama dengan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa (STPMD) “APMD” Yogyakarta. Selamat membaca, dan tentu saja kami berharap Anda menyampaikan kritik, komentar atau kecaman sehingga menjadi tantangan bagi kami untuk belajar dan berkarya secara berkelanjutan.

Pengantar

Prof. Dr. Suhartono

Sudah enam tahun lalu masalah Desentralisasi dan Otonomi Daerah selalu dibincangkan dan didebatkan baik di forum resmi maupun tidak resmi, sebab dua tema besar itu berhubungan dengan desa yang menjadi wadah kehidupan bukan saja terbatas pada desa, tetapi juga kehidupan supra desa. Terbitnya UU 22/1999 dan UU 25/1999 yang masing-masing mengatur otonomi dan keuangan daerah merupakan atensi pemerintah RI untuk menempatkan desa dalam format tersendiri yang mandiri dan tidak terkontaminasi oleh kekuatan pusat. Memang benar pemerintah memberikan atensi pada desa sebagai respon terhadap pemerintahan sentralistis dan otoriter selama rezim Orde Baru berkuasa 32 tahun.

Sehubungan dengan dua undang-undang di atas kemudian timbul pertanyaan seberapa jauh undang-undang itu sesuai dengan kepentingan desa dan masyarakatnya atau masih banyak persoalan yang sebenarnya belum termuat dalam undang-undang ini.

Pada awalnya desa memang sudah mempunyai otonomi dan desentralisasi, karena desa yang pertama menjadi tempat tinggal masyarakat desa yang dengan perangkat dan peraturannya mengatur kehidupan masyarakat desa. Dalam perjalanan sejarahnya desa semakin tersubordinasi oleh kekuasaan supra desa yang secara hirarkis desa mempunyai jalur hubungan dengan pusat pemerintahan, sebaliknya desa yang menjadi bangunan bawah kehidupan sosial politik pemerintahan di atas desa.

Buku ini ditulis oleh para pakar dan praktisi masalah pedesaan. Jadi, ia memang sangat sah bermuatan persoalan pedesaan dan solusinya. Buku ini ditulis secara kolektif untuk membangun dan mengerucutkan persoalan pedesaan yang sampai sekarang masih terus dicari modus yang menguntungkan desa. Desa tetap merupakan modal dasar kehidupan sejak dulu sampai sekarang, sebab desa memiliki faktor-faktor kehidupan yang tidak dapat dipungkiri eksistensi dan fungsinya. Desa adalah tempatnya *land and man*, yaitu tanah dan tenaga kerja. Itu adalah faktor produksi bagi kelangsungan hidup manusia. Selama Indonesia sebagai negara agraris dapat dipastikan tidak akan melupakan dua jenis faktor produksi itu karena dari dua faktor produksi itulah menghidupi pemerintahan kerajaan, kolonial, dan pasca kolonial.

Desa yang mempunyai modal dasar tanah dan tenaga kerja itu sangat lentur, artinya ideologi sosial-politik apa saja dapat hidup di desa. Namun, jangan salah pengertian, bahwa kepandaian mengenal dan mengelola dipastikan bermuatan interes. Artinya desa dikelola supaya memberi keuntungan lembaga supra desa seperti negaranisasi dan kapitalisasi desa. Negaranisasi desa dalam arti homogenisasi, maksudnya desa diberi label sama dengan negara supaya mudah "dikelola" dengan tujuan akhir mendapat untung dari pengelolaan itu. Secara tidak disadari desa telah ditelanjangi habis-habisan, sebab semua kekayaan desa dan harga diri desa terkorbankan. Sangat luar biasa dan betapa jahatnya perilaku hegemonis, eksploitatif, dan alienatif kekuasaan lembaga supradesa. Ini adalah pokok-pokok tulisan yang pertama.

Tulisan kedua berusaha menjelaskan desentralisasi politik dalam arti kesesuaian lokal itu jika diterapkan di desa. Apakah desa mampu menjalani desentralisasi atau terkooptasi oleh kekuasaan di atas desa, jadi akhirnya tinggal berapa persen desentralisasi yang dipegang oleh desa. Desentralisasi yang das sein-nya besar dan rimbun, tetapi kemudian dipangkas dan "dibonsai" atau dikerdilkan. Dalam hal ini terjadi tarik menarik antara "milik desa" yang digerogoti oleh desentralisasi politik di atas desa, sehingga terjadi hirarki desentralisasi dan eksploitasi politik. Kalau diurutkan dari atas maka desentralisasi yang ada pada tiap jenjang pemerintahan makin tereduksi, sehingga sampai desa dapat dikatakan hampir habis muatan desentralisasi politiknya alias tidak mempunyai desentralisasi lagi.

Desentralisasi politik yang berlebihan menjadikan *untouchable property*, artinya milik daerah yang tidak dapat diusik. Ini dirasa sebagai kecenderungan negatif yang dikhawatirkan akan memunculkan primordialisme dan regionalisme.

Desentralisasi pembangunan adalah tulisan ketiga terfokus pada desa yang sejalan dengan konsep *integrated rural development*. Pembangunan pedesaan yang terpadu memang benar karena desa dalam keadaan tertinggal atau *backwardness*, dengan berbagai kondisi yang dimiliki di berbagai bidang kehidupan yang terbelakang. Indonesia masuk dalam daftar negara tertinggal. Oleh karena itu, teori pembangunan diterapkan di Indonesia oleh World Bank, tentu saja dengan tujuan untuk membangun *network* antar kapitalis yang mengglobal.

Peribahasa berbunyi "Ada udang di balik batu" dipastikan World Bank akan mendapat keuntungan dari aplikasi teori pembangunannya. Emang dari luar sangat menarik karena atensi pada desa sangat besar untuk mengangkat martabat desa supaya tidak ketinggalan dengan kota. Teori pembangunan tidak lepas dari penanaman modal di desa . desa tumbuh sebagai *self propeller* yang mencukupi kebutuhan sendiri, tetapi keberadaan awal mendapat suntikan modal dari negara kapitalis lewat World Bank. Tentu saja desa harus membayar bunga uang. Jelas ini ciri kapitalis yang memasarkan modalnya meski tujuannya ingin mengkotakan desa supaya tidak tertinggal dengan kota.

Sisi-sisi ini tidak mengenakkan desentralisasi dan mestinya semua hal bersifat *bottom-up*. Akan tetapi hal ini tidak dapat berjalan karena model lewat birokrasi pusat sehingga pusatlah yang bermain, bukan apa maunya desa tetapi apa maunya pusat. Jadi, desa harus dilibatkan apa maunya dan kepentingan desa sendiri.

Desentralisasi keuangan merupakan tulisan keempat yang ingin mengintegrasikan politik anggaran dan desentralisasi anggaran yang harus dijalankan simultan. Masalah yang dihadapi desa adalah karena desentralisasi keuangan tetap tergantung dari kabupaten. Sangat sering diberi desentralisasi kewenangan tanpa diberi desentralisasi fiskal, aneh bukan! Lebih jauh pelaksanaan desentralisasi fiskal terkait desentralisasi pembangunan.

Ketimpangan horisontal terjadi, maka diambil kebijakan subsidi silang. Hal-hal layanan publik yang sering terjadi di luar anggaran desa. Konsultasi desa dan kabupaten membuat penyelenggaraan pembangunan terkoordinasikan.

Bagian terakhir dari buku ini adalah bagaimana memperjuangkan desentralisai otonomi desa. Sudah dipahami dalam sejarah desa, hal-hal yang tidak mengenakkan karena desa yang merupakan induk segala kegiatan masyarakat selalu merupakan potret buram, tidak jelas kedudukan dan perannya. Desa selalu dijadikan obyek interes lembaga kekuatan di atas desa.

Desa terlalu banyak disedot, sehingga wajah desa selalu menderita anemi, pucat, tak berdaya, stagnan, bodoh, miskin, terbelakang, dll. Itu semua adalah predikat desa yang sebenarnya sudah ditelanjangi berabad-abad oleh kekuasaan supradesa. Hal yang hakiki, desa sudah kehilangan identitas sosial dan budayanya.

Bagaimana memperjuangkan desa? Setelah pusat kenyang mengeksploitasi desa, kemudian ingat bagaimana pusat membangun desa. Desa dijadikan bangunan bawah yang selalu dikambinghitamkan untuk semua interes kabupaten dan pusat.

Desa telah dikuras, maka untuk kembali ke citra positif pemerintah mengeluarkan UU 22/1999 dan UU 25/1999, meski pemberian undang-undang itu bukan tanpa perjuangan hebat yang menguras tenaga dari desa dan lembaga-lembaga yang simpati pada nasib desa. Desa menjadi sesuatu yang harus dikasihani, di pihak lain bagaimana desa tetap dapat "dirampok" propertinya.

Praktek otonomi baru terbatas di atas kertas, prakteknya masih jauh panggang dari api, otonomi kering, otonomi desa berlangsung setengah hati. Namun, dengan ikut sertanya Perguruan Tinggi dan Lembaga Swadaya Masyarakat jelas-jelas mereka mem-*back up* pembangunan desa.

Pembangunan desa dilakukan total, baik moril maupun materil. Mengajak masyarakat kritis untuk tahu hak dan kewajiban supaya tidak dibohongi, dicurangi oleh kekuasaan di atas desa.

Bentuk sugesti terhadap masyarakat desa adalah partisipasi dalam pembangunan dan pemerintahan. Transparansi pengelolaan pemerintahan merupakan syarat mutlak bagi keberhasilan pembangunan desa. Pengarahan masyarakat yang rasional merupakan hal mutlak untuk menjawab tantangan luar desa yang makin kompleks, sehingga masyarakat desa dapat memilih apa yang diperlukan desa.

Mestinya pemerintahan terbawah dikelola oleh RT/RW yang menjadi ekor birokrasi. Model ini diseragamkan di seluruh Indonesia. Institusi ini ternyata bekerja secara efektif dan efisien membantu program pemerintah. Lembaga ini asalnya dari kehidupan masyarakat paguyuban yang menonjolkan kehidupan gotong royong. Tetapi kemudian diformalkan sebagai bangunan bawah birokrasi pemerintah pusat. Simbol-simbolnya diberikan dan kekuasaannya mengimitasi lembaga di atasnya. Alokasi dana hanya seperti tetes embun di musim kemarau, maka tidak heran kalau lembaga ini tetap menggalang dana masyarakat untuk keperluan dana yang sesuai dengan pembangunan desa.

Masalah *leadership* menjadi sorotan masyarakat desa, sebab keberhasilan otonomi tergantung dari pemimpin yang bersih, jujur, dan berwibawa, serta dekat dengan masyarakat, tetapi kenyataannya menggendutkan perutnya sendiri.

Akhir dari pengantar ini saya mengajak pembaca untuk memahami apa yang sebenarnya diperlukan desa dan yang sedang diperjuangkan desa demi kesetaraan desa dengan kota, hak-hak desa, dalam arti otonomi dan desentralisasi desa sehingga desa menggeliat bangun mengurus dirinya sendiri. Buku ini menjadi bacaan utama jika ingin memahami seluk beluk desentralisasi dan otonomi desa. Jangan ketinggalan.

Yogyakarta, 15 Januari 2005

Pengantar

"Mengkaji Ulang Transformasi Desa"

Sutoro Eko

> Meskipun ilmu ekonomi pertanian telah memberikan "andil" pada pemahaman masalah-masalah produktivitas dan efisiensi produksi pertanian, namun masih belum cukup mampu memecahkan masalah-masalah kemiskinan dan keadilan sosial.
> (Mubyarto, 1987: 620).

Desa senantiasa dikonstruksikan mempunyai tiga arena utama yang sangat dihayati oleh pemerintah dan masyarakat, yakni: pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Pemerintahan, secara internal, berkaitan dengan hubungan antara pemerintah desa, Badan Perwakilan Desa (BPD), lembaga-lembaga desa dan warga masyarakat. Ia mencakup proses pembuatan keputusan, pelaksanaan regulasi, pelayanan administratif kepada masyarakat, organisasi dan tatakerja pemerintah desa, administrasi dan keuangan desa, dan lain-lain. Secara eksternal pemerintahan berkaitan dengan hubungan antara desa dan pemerintah supradesa, yang mencakup hubungan kekuasaan, keuangan, regulasi dan kontrol. Meskipun desa dicitrakan mempunyai "otonomi asli" tetapi urusan pemerintahan di desa tidak pernah lepas dari instruksi, pembinaan dan bantuan dari supradesa.

Pembangunan, menurut pemahaman awam, adalah upaya untuk menciptakan atau memperbaiki kondisi fisik dan nonfisik atau material dan spiritual. Jika mengikuti skema resmi pemerintah, pembangunan desa mempunyai dimensi yang sangat luas: membangun sarana dan prasarana fisik, ekonomi dan sosial; meningkatkan pendapatan masyarakat, menanggulangi kemiskinan, dan masih banyak lagi. Tetapi tradisi yang terjadi, pembangunan di desa adalah pembangunan sarana fisik (yang terlihat hasilnya seperti jalan, irigasi, pasar, tempat ibadah, kantor desa, dan lain-lain), yang konon diyakini bisa mempermudah transportasi dan arus transaksi ekonomi.

Kemasyarakatan adalah urusan hubungan sosial, yang berkisar dari hubungan *silaturahmi* sampai dengan membangun modal sosial (solidaritas, kerjasama, kepercayaan, dan lain-lain). Dalam urusan sosial, para perangkat desa mesti siap siaga setiap hari 24 jam nonstop. Mereka mesti selalu tampil di

depan kalau berurusan dengan ritual pernikahan dan kematian warganya. Lurah desa, misalnya, sangat bangga karena mesti dihormati dan selalu memberi sambutan dalam setiap ritual di desa, tetapi dia juga sering "mengeluh" ketika koceknya habis untuk menyumbang warganya yang punya hajat.

Persoalannya, bagaimana ketiga arena (pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan) itu dijalankan? Siapa aktor-aktor yang terlibat dalam arena itu? Bagaimana implikasi ketiga arena dan fungsi itu terhadap perbaikan kualitas hidup masyarakat desa? Bagaimana pula kita memahami problem obyektif desa, misalnya kemiskinan dan keterbelakangan, dengan melihat bekerjanya pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di level desa?

Mobilitas Sosial Tanpa Transformasi

Menurut kacamata biasa, urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan berjalan secara rutin, normal, lancar, *adem-ayem*, aman dan terkendali. Para perangkat desa umumnya bekerja (mengabdi) secara baik dan rutin sesuai dengan pakem yang ditentukan, dan aktivitas sosial-ekonomi masyarakat berjalan seperti biasa. Secara alamiah kondisi fisik desa maupun kehidupan sosial-ekonomi orang desa terus-menerus berubah lebih maju. Berdasarkan *oral history* dari para orang tua yang telah melewati 2-3 zaman, kondisi sosial-ekonomi desa yang lebih baik (maju) itu baru mulai dirasakan sejak dekade 1970-an.

Tetapi, di balik kemajuan itu, ada tiga hal penting yang hendak saya katakan. *Pertama*, situasi desa tidak selalu berjalan secara linear dan normal. Situasi menjadi tidak normal, misalnya, ketika pengelolaan pemerintahan dan pembangunan bermasalah (tidak beres). Pada tahun 1998, jatuhnya Soeharto karena "reformasi" ternyata membawa efek bola salju yang luar biasa sampai ke pelosok desa. Desa memasuki babak baru setelah reformasi bergelora di Indonesia sejak 1998. Salah satu fenomena pertama yang terjadi sejak 1998 adalah gerakan reformasi yang membahana sampai ke pelosok desa, yakni meluasnya protes sosial masyarakat pada pemimpin lokal (dari gubernur, bupati sampai pamong desa). Fenomena ini, menurut *Kompas (*24 Desember 1998*)*, merupakan bentuk kebangkitan rakyat desa yang mendadak memperoleh kedaulatan setelah sekian lama hidup mereka sangat tertekan. Seperti halnya gerakan reformasi nasional, euforia reformasi yang berkobar di tingkat desa tampaknya dimaknai dan digerakkan untuk merombak tatanan politik lama yang tidak adil dan tidak demokratis, yang lebih khusus adalah "mengkudeta" para pamong desa yang bermasalah atau mengidap penyakit "KKN". Fenomena yang masih hangat sekarang adalah Lurah Desa Glagah (Kulon Progo), yang dipukul mundur oleh masyarakat karena dinyatakan bermasalah (KKN) dalam mengelola proyek SUTET. Fenomena protes sosial masyarakat itu telah meruntuhkan mitos orang desa yang *adem ayem*, sekaligus memperlihatkan sebuah krisis pemimpin lokal dan menunjukkan tuntutan masyarakat yang luar biasa pada demokrasi, yakni pemerintahan desa yang bersendikan akuntabilitas, transparansi dan responsivitas. Protes sosial juga memberi tanda bahwa kontrol dan kepemilikan masyarakat terhadap desa sekarang jauh lebih kuat ketimbang pada masa sebelumnya. Embiro tumbuhnya *civil society* di desa ini tentu bakal membuat normalitas baru tatatan politik desa dalam kerangka demokrasi.

Kedua, di kebanyakan desa, urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan berjalan secara rutin apa adanya (*taken for granted*), kurang memperoleh sentuhan inovasi dan pembaharuan. Pembangunan yang mengalir ke desa umumnya *is a just project*. Kalau diperlakukan sebagai proyek, maka yang diburu para pelaksananya adalah "konsumsi" (jika tidak bisa dibilang korupsi). Dalam khazanah pembangunan di Indonesia, "proyek" punya konotasi buruk. Dari dulu seperti itu. Pembangunan menjadi kurang bermakna. Meski Bappenas membikin konsep yang luar biasa hebatnya, atau kabupaten membikin Renstrada yang komprhensif dan indah untuk dibaca, tetapi semua itu cenderung menjadi monumen. Penyakit rutinitas itu juga mewabah di desa. Asal perangkat desa sudah menjalankan tertib administrasi, taat prosedur, atau rajin silaturahmi, tampaknya semua sudah selesai. Asal prasarana fisik sudah diperbaiki, tampaknya pembangunan desa sudah selesai. Asal kepala desa berbuat jujur, maka dia sudah pantas dibilang amanah. Asal di desa sudah dilengkapi dengan perangkat desa, BPD, lembaga-lembaga desa, maupun peraturan desa, tampaknya urusan pemerintahan desa sudah beres. Sederet "asal" itu adalah penyakit birokratisme, formalisme, ritualisme, atau proseduralisme, yang sebenarnya menyembunyikan berbagai masalah substantif yang krusial dalam pemerintahan dan pembangunan desa.

Ketiga, indikator-indikator kemajuan desa sebenarnya hanya merupakan wujud "pertumbuhan", bukan sebagai bentuk kesejahteraan, apalagi keadilan. Dengan kalimat lain, yang terjadi di desa sebenarnya baru sebatas mobilitas sosial, belum transformasi sosial secara mendasar. Apa maksudnya? Pertumbuhan bisa diukur dari berkurangnya angka kemiskinan, meningkatnya kemakmuran, membaiknya konsumsi, dan lain-lain. Mobilitas sosial bisa kita ukur dari indikator perubahan wajah fisik desa, perbaikan perumahan penduduk, peningkatan derajat pendidikan, perubahan struktur okupasi, perbaikan sarana dan prasarana transformasi penduduk desa, peningkatan kepemilikan perlengkapan modern (televisi, motor, mobil, telepon selular, parabola, mesin cuci, lemari es, dan masih banyak lagi).

Tetapi ledakan pertumbuhan dan mobilitas sosial itu belum menjadi fondasi yang kokoh bagi *human well being*, kesejahteraan dan keadilan di desa. Ketimpangan jauh lebih besar dan serius ketimbang kemajuan dan kemakmuran yang dihasilkan oleh pembangunan. Mungkin argumen ini masih prematur, sehingga butuh penelitian yang lebih mendalam. Tetapi setidaknya kita bisa menunjukkan sederet bukti tentang lemahnya kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat desa. Setiap hari kita prihatin dengan balada yang menimpa para petani, mayoritas penghuni desa. Clifford Geertz (1963), misalnya, melaporkan bahwa kolonialisme di Jawa telah terjadi involusi pertanian yang membuat pertanian tidak mencukupi sebagai basis penghidupan penduduk desa yang mayoritas petani. Statistik pertanian 2003 juga memperlihatkan peningkatan jumlah rumah tangga petani dari 20,8 juta pada tahun 1993 menjadi 25,6 juta pada tahun 2003. Peningkatan yang sama juga terjadi pada populasi petani gurem (pemilik lahan kurang dari setengah hektar), yakni sejumlah 10,8 juta (1993) menjadi sejumlah 13,7 juta (2003). Angka 13,7 juta itu tersebar 74,9% di Jawa dan 25,1% di Luar Jawa (Bustanul Arifin, 2005). Sejak 1980-an pemerintah sudah mencanangkan proyek swasembada beras, tetapi proyek ini menderita

kegagalan, terbukti beberapa tahun terakhir Indonesia melakukan impor beras dari negeri-negeri lain. Banyak orang sedih, begitu ironisnya Indonesia, sebuah negeri agraris yang besar tetapi melakukan impor beras. Setiap hari kita mendengar jeritan petani tentang gagal panen, menurunnya harga gabah, serta meningkatnya harga bibit dan pupuk. Para petani di sektor lain (tembakau, jeruk, apel, kakao, cengkeh, lada, mangga, dan lain-lain) selalu tidak berdaya bila bernegosiasi harga dengan para cukong pemilik modal. Pada skala mikro, Cindelaras (sebuah NGO di Yogyakarta yang *concern* pada pemberdayaan petani di desa), pernah menemukan data penelitian bahwa para petani di desa tidak mampu menghadapi laju konsumsi yang jauh lebih cepat-besar ketimbang kemampuan produksi mereka. Banyak petani terpaksa menjual alat-alat produksi (sawah, pekarangan dan ternak piaraan) untuk membayar konsumsi (misalnya sekolah dan kesehatan) yang harganya melambung tinggi karena terjadi komersialisasi.

Desa sudah lama tidak menjanjikan penghidupan yang berkelanjutan bagi penduduk. Kita tidak bisa menghitung lagi berapa besar penduduk desa yang tidak merasa *at home* di desa. Laju urbanisasi penduduk desa memadati kota-kota besar, sebagai pemasok buruh murah, pedagang kaki lima (sektor informal) atau menjadi kaum miskin kota. Hidup sebagian dari mereka di kota-kota besar selalu tidak berdaya dan rentan karena setiap saat harus berhadapan dengan penggusuran. Hampir setiap pemerintah daerah (apalagi pemerintah DKI Jakarta) bersikeras melancarkan pengaturan untuk melakukan penggusuran terhadap para pedagang kaki lima maupun kaum miskin kota, karena dianggap menganggu keamanan, ketertiban dan keindahan kota.

Di tempat lain, setiap hari, kita juga prihatin dengan kondisi ribuan bahkan jutaan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) – yang berasal dari desa -- yang menjadi tenaga buruh murah di negeri-negeri lain. Kisah-kisah kekerasan (pemerkosaan, penyiksaaan, penindasan, penipuan, pemerasan, pengusiran dan lain-lain) terhadap TKI oleh majikan atau bahkan oleh petugas imigrasi maupun para preman, selalu kita dengar setiap hari. Ketika naskah ini ditulis, kita menyaksikan dengan telanjang betapa ganasnya pengusiran pemerintah Malaysia terhadap lebih dari seratus ribu TKI haram (ilegal). Sebagian dari mereka yang singgah di Batam, Kuala Tungkal atau Nunukan pun segera dihalau oleh petugas. Pemerintah betul-betul kedodoran dalam memberikan perlindungan terhadap TKI dan tunggang-langgang dalam berdiplomasi mengatasi masalah TKI.

Sampai sekarang pemerintah belum pernah mengeluarkan kebijakan yang serius untuk memecahkan akar masalah urbanisasi dan arus TKI. Pemeran Oneng dalam sinetron *Bajaj Bajuri*, Rieke Dyah Pitaloka, pada sebuah kesempatan di harian *Kompas*, menegaskan bahwa pemerintah tidak pernah mencari solusi sampai ke akar masalah, kecuali hanya menangani masalah di permukaan. Teman kami, M. Barori, juga berujar, seharusnya pemerintah membuat kebijakan yang mengkondisikan kehidupan di desa, sehingga bisa mencegah terjadinya urbanisasi penduduk desa ke kota maupun arus TKI ke negeri tetangga. Solusi yang hanya menyentuh level permukaan hanya membuat pemerintah tunggang-langgang, dan tidak bakal membuahkan perubahan

mendasar yang berarti. Pemerintah kita tampaknya hanya "kaya pengaturan", tetapi betul-betul "miskin kebijakan".

Kemiskinan kebijakan yang diderita pemerintah (tetapi para pejabatnya kaya-raya) paralel dengan kemiskinan yang diderita rakyat kebanyakan. Hingga saat ini kemiskinan masih terlihat di mana-mana, di desa, di kota, dan di lingkungan sekitar kita. Jumlah penduduk miskin dan tingkat kemiskinan di Indonesia telah mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Pada tahun 1970, sekitar 68% penduduk Indonesia dikategorikan miskin. Berbagai upaya pembangunan selama lebih dari dua dekade berhasil menekan persentase penduduk miskin menjadi 11% pada tahun 1996. Namun jumlah penduduk miskin kembali meningkat setelah krisis ekonomi di pertengahan tahun 1997. Menurut BPS, pada bulan Agustus 1999 jumlah orang miskin menjadi 47,9 juta orang (23,4% dari total penduduk). Sekitar 15,6 juta orang berada di kawasan perkotaan, dan 32,3 juta orang di perdesaan. Pada tahun 2002 angka kemiskinan mengalami peningkatan, tercatat sejumlah 25,08 juta (21,1%) penduduk pedesaan yang tergolong sebagai kaum miskin. Di samping itu masih ada sekitar 25% penduduk Indonesia diperkirakan rentan terhadap kemiskinan. Hal ini berarti hampir separuh penduduk Indonesia dapat dikategorikan sebagai miskin atau rentan terhadap kemiskinan. Krisis ekonomi telah menyebabkan banyak orang kehilangan pekerjaan atau mengalami penurunan pendapatan, khususnya di sektor formal, industri dan konstruksi. Upah di perkotaan juga lambat dalam menyesuaikan kenaikan harga bahan makanan dan kebutuhan dasar lainnya karena adanya devaluasi dan inflasi.

Ketimpangan Posisi dan Peran

Kita mempunyai pertanyaan yang mendasar. Mengapa laju mobilitas sosial tanpa diikuti dengan transformasi? Mengapa kemajuan dan kemakmuran di desa belum menciptakan kesejahteraan dan keadilan? Pertanyaan ini menyentuh persoalan keadilan sosial. Ada dua perspektif yang selama ini digunakan oleh banyak orang untuk menjawab masalah itu. *Pertama*, perspektif demografi, yang mengatakan bahwa laju pendapatan penduduk mengikuti skema "deret hitung", sementara laju pertumbuhan penduduk mengikuti skema "deret ukur" yang jauh lebih cepat. Berdasarkan kalkulasi statistik, Jawa betul-betul sudah padat dan sempit, menampung hampir 60% dari total penduduk di Indonesia, sementara lahan dan sumber penghidupannya tidak mencukupi. Termasuk di desa, lahan pertanian yang tidak bertambah luas, bahkan mengalami penyempitan, tidak mungkin bisa menghidupi penduduk yang jumlahnya terus bertambah. Karena itu, sejak lama perspektif demografis ini mengusulkan transmigrasi penduduk Jawa ke Luar Jawa untuk tujuan penyebaran penduduk dan pemerataan sumberdaya ekonomi bagi transmigran.

Transmigrasi sudah ditempuh sejak masa kolonial dan diteruskan oleh pemerintah Indonesia sejak tahun 1950-an. Sejak Orde Baru transmigrasi sangat gencar dilakukan oleh pemerintah, seraya melancarkan program Keluarga Berencana (KB) – sebuah program yang kurang disukai Soekarno – untuk menekan ledakan jumlah penduduk. Kita sering mendengar berbagai cerita keberhasilan para transmigran dari Jawa, Bali dan NTB di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi maupun Papua. Tetapi di balik keberhasilan itu

transmigrasi juga mengandung banyak masalah dan tidak luput dari banyak kritik. Mobilisasi penduduk melalui program transmigrasi dilakukan terkesan mengejar target, yang secara teknis kurang memperhatikan potensi lahan pertanian dan secara sosial kurang memperhatikan persoalan adadptasi dan kohesivitas sosial antara transmigran dan penduduk setempat. Ketika program transmigrasi digulirkan secara langsung berhadapan dengan masalah klaim tanah ulayat oleh kalangan masyarakat adat setempat. Dalam perkembangannya, keberhasilan para transmigran telah menciptakan kecemburuan sosial, bahkan di beberapa daerah (Aceh, Lampung, Sulawesi Tengah) menyajikan konflik horizontal antara transmigran dengan penduduk asli setempat. Kita sering mendengar suara kritis dari berbagai daerah bahwa transmigrasi sama saja dengan Jawanisasi terselubung yang berupaya menundukkan masyarakat setempat. Di era otonomi daerah, ketika daerahisme dan lokalisme menguat, program transmigrasi menjadi tidak populer karena harus berhadapan dengan resistensi masyarakat setempat yang mengklaim sebagai pemilik sah setiap jengkal tanah di sekitarnya.

Kedua, pandangan budaya (kultural), yang mengatakan bahwa rendahnya kesejahteraan atau tinggi angka kemiskinan rakyat desa akibat dari kebodohan, kemalasan, keterbelakangan, ketertinggalan, fatalisme, dan lain-lain. Ini sama dengan perspektif budaya kemiskinan yang diungkapkan oleh Oscar Lewis, atau stigma "pribumi malas" yang dulu disampaikan oleh pemerintah kolonial Belanda. Dalam kajian Lewis, budaya kemiskinan muncul dari teralienasinya orang-orang di lingkungan slum dan *getto* dari kehidupan kota yang dikendalikan oleh kaum kelas menengah. Alineasi sosial-budaya telah membentuk sub-kultur kaum slum yang tipikal sehingga berbeda dengan sub-kultur kaum menengah perkotaan yang bersifat modernis. Budaya kemiskinan merupakan bagian dari sub-kultur kaum miskin di daerah perkotaan, dan sub-kultur ini tereproduksi terus menerus sehingga menjadi suatu orientasi nilai dan mentalitas hidup orang miskin dari generasi ke generasi walaupun secara material mereka mungkin punya penghasilan relatif lebih baik. Pelajaran yang dipetik dari kerangka berfikir Lewis itu adalah "meningkatkan kesejahteraan orang miskin tidak akan berhasil jika mentalitas miskinnya tidak dirombak". Rezim Orde Baru maupun kelas menengah kota, termasuk para akademisi, tampaknya lebih suka mengibarkan teori kemiskinan budaya daripada kemiskinan struktural. Secara dominatif dan menyesatkan, mereka selalu memandang orang miskin desa dengan sebelah mata.

Pandangan budaya kemiskinan itu tentu mempengaruhi pendekatan dalam penanggulangan kemiskinan. Kemiskinan telah menyebabkan kaum miskin tidak berdaya untuk berjuang sendiri mengatasi kemiskinan, sehingga dalam meningkatkan kesejahteraan mereka patut didampingi dan dilindungi. Formula ini dilakukan oleh pemerintah dan NGO dengan cara tidak hanya memberikan bantuan modal, tetapi bantuan pengetahuan dan keterampilan serta berbagai regulasi yang memberikan akses yang mudah bagi mereka untuk memperoleh kredit, bahan baku dan pasar. Formula itu dipilih karena mereka telah lama terbiasa dengan budaya bergantung dan cenderung bersikap konservatif dan sangat hati-hati dalam menyikapi plihan hidup yang baru guna menghadapi risiko besar (Bambang Hudayana, 2003). Dalam bahasa James

Scott, mentalitas mereka sama seperti petani miskin di Asia Tenggara umumnya, yang menekankan pada semangat "dahulukan selamat" (*safety first*) sehingga mereka cenderung menolak setiap inovasi yang dapat membawa risiko besar. Bertahan dengan susana miskin lebih disukai daripada jatuh melarat.

Tetapi pendekatan budaya kemiskinan itu mengandung banyak kelemahan. Para penganutnya tidak pernah melihat secara kritis bahwa rakyat miskin hidup dalam konteks struktur sosial, ekonomi dan politik yang lebih besar darinya. Ada aktor negara dan modal di luar rakyat miskin, yang harus dilihat untuk memahami kemiskinan. Apa gunanya negara maupun APBN kalau kemiskinan dianggap sebagai persoalan budaya. Secara empirik kita bisa yakinkan bahwa lemahnya kesejahteraan dan keadilan akibat dari kebijakan pemerintah yang lebih berpihak pada pengusaha dan justru tidak berpihak kepada rakyat desa. Rakyat desa memang miskin dan bodoh, tetapi atribut yang melekat itu sebenarnya juga karena mereka tidak berdaya dalam menghadapi struktur sosial yang timpang, serta tidak mempunyai kesempatan dan akses terhadap pelayanan publik yang disediakan pemerintah.

Kita sudah lama mengenal pendekatan struktural untuk memahami kemiskinan, tetapi pendekatan yang terus-menerus disuarakan oleh akademisi kritis dan aktivis ini tidak ditransformasikan menjadi kebijakan. Menurut pendekatan struktural, rendahnya kesejahteraan-keadilan dan tingginya kemiskinan bisa dibaca dari konteks relasi antara negara, modal (kapital) dan masyarakat (termasuk kaum miskin). Kita bisa melihat secara kritis atas ketimpangan posisi dan peran para aktor itu dalam proses pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di level desa. Tabel 1 menggambarkan secara gamblang bagaimana ketimpangan posisi-peran para aktor (negara, kapital dan masyarakat) dalam proses transformasi ekonomi-politik (negaranisasi, pembangunan, kapitalisasi/industrialisasi dan transisi desentralisasi-demokratisasi).

IRE (2005) memperlihatkan secara gamblang bagaimana terjadinya *missink link* antara tranformasi politik dan transformasi ekonomi, dalam konteks relasi antara negara, kapital dan masyarakat, sehingga tidak menimbulkan perubahan mendasar menuju kesejahteraan, kemandirian dan keadilan bagi masyarakat desa. *Pertama*, transformasi ekonomi (pembangunan dan kapitalisasi) berjalan secara cepat tanpa diimbangi dengan transformasi politik (desentralisasi dan demokratisasi). Ekonomi tumbuh semakin liberal (yang melibatkan modal dan pasar secara bebas), tetapi liberalisasi politik di sektor nagara dan masyarakat tidak terjadi. Di sektor politik, yang terjadi adalah rekayasa politik (melalui negaranisasi) untuk mengendalikan dan melemahkan masyarakat, sementara negara membuat kebijakan dan regulasi yang sangat menguntungkan pemodal.

Kedua, proses transformasi ekonomi-politik didominasi oleh negara dan kapital, sementara masyarakat desa berada dalam posisi marginal. Semua hal masuk ke desa, baik negara maupun kapital, tetapi politik lokal tidak boleh masuk ke desa. Masyarakat hanya menjadi obyek negaranisasi oleh negara dan eksploitasi ekonomi oleh kapital. Pemilik modal tumbuh menjadi aktor yang otonom, kuat dan mampu mengendalikan negara, setidak-tidaknya para pejabat negara yang berlaku sebagai komprador. Dengan kekuatan modal dan proteksi

negara, pemilik modal bisa mengendalikan tanah dan penduduk desa. Negaranisasi telah membuat negara menjadi kuat dan mencengkeram masyarakat desa, tetapi kapasitas negara menjadi sangat lemah, terutama kapasitasnya dalam mengontrol modal dan melindungi masyarakat.

Ketiga, karena ketimpangan peran aktor, dan sekaligus karena tidak adanya transformasi politik yang masuk ke desa, maka laju kapitalisasi di desa sama sekali tidak memberikan kontribusi terhadap penguatan basis ekonomi dan otonomi desa. Negaranisasi dan kapitalisasi hanya memperkaya pemilik modal, pejabat pemerintah dan elite desa.

Keempat, di era reformasi juga terjadi *missink link* antara transformasi ekonomi dan transformasi politik (desentralisasi dan demokratisasi). Kapitalisasi desa tetap berjalan terus, tetapi era reformasi sekarang memperlihatkan kian melemahnya negaranisasi, serta melemahnya kapasitas negara (*weak state*), sekaligus bangkitnya desentralisasi dan demokratisasi yang mulai memperkuat desa dan masyarakat.

Kelima, transformasi ekonomi melalui pembangunan tanpa *governance reform* atau transformasi politik (desentralisasi dan demokratisasi) tidak hanya menciptakan ketimpangan ekonomi, tetapi juga membuat masyarakat desa (bahkan orang luar yang terdidik) pragmatis terhadap pembangunan dan konservatif terhadap politik. Pembangunan secara pragmatis dipahami sebagai pembangunan fisik dan ukuran-ukuran material, tanpa memperhatikan aspek martabat dan kedaulatan rakyat. Martabat dan kedaulatan mudah sekali digadaikan dengan uang. Sebagai contoh, ketika ada investor masuk desa, warga masyarakat mengatakan bakal memperoleh "rezeki besar" karena bisa menjual tanah dengan harga tinggi, tetapi ketika harapan ini tidak terpenuhi atau ketika kapitalisasi merugikan masyarakat, maka mereka baru melakukan perlawanan. Seharusnya kontrol dan perlawanan ini dilakukan sejak awal sebelum kapitalisasi menggurita dan mendatangkan risiko buruk bagi masyarakat.

1. Negaranisasi Desa

Negara dibuat sebagai arena bagi aktor-aktor (militer, birokrasi, istana, presiden, lembaga peradilan, dan sebagainya) menggunakan berbagai instrumen (ideologi, kebijakan, regulasi, kekerasan, senjata, represi, koersi dan lain-lain) untuk mengendalikan seluruh hajat hidup masyarakat dari istana sampai pelosok desa. Meski Indonesia mengklaim sebagai negara nonkomunis, tetapi negara tersusun secara hirarkhis, sentralistik dan korporatis yang memungkinkan mesin pengendalian berjalan secara efektif. Tidak ada satupun wilayah privat (dari agama sampai perut perempuan) yang luput dari intervensi negara. Negaranisasi yang dilancarkan sebenarnya bukanlah bentuk transformasi politik yang membebaskan dan menciptakan kedaulatan rakyat, melainkan sebuah rekayasa politik untuk memperkuat dominasi dan formasi negara (*state formation*) terhadap masyarakat. Rezim Orde Baru secara efektif melancarkan negaranisasi melalui skema sentralisasi terhadap daerah dan desa dalam konteks pengelolaan pemerintahan dan pembangunan; korporatisasi terhadap organisasi politik (partai politik) dan organisasi masyarakat; birokratisasi terhadap penyelenggaraan proses politik dan pemerintahan (termasuk pelayanan publik), dan depolitisasi terhadap rakyat desa. Tujuan negaranisasi yang secara resmi

sesuai dengan Trilogi pembangunan (stabilitas, pertumbuhan dan pemerataan) adalah menciptakan stabilitas politik sebagai prasyarat pertumbuhan ekonomi.

Tabel 1
Kaitan antara aktor dan proses
transformasi ekonomi-politik desa

Aktor Transformasi	Negara	Kapital	Masyarakat Desa
Negaranisasi	Negara otoriter, birokratis, sentralistik, represif dan dominan	Kapital memperoleh keuntungan politik: lisensi, kepastian, keamanan, stabilitas.	Masyarakat desa terpinggirkan. Desa mengalami krisis demokrasi dan otonomi
Pembangunan	Negara dominan dalam perencanaan, implementasi dan mobilisasi.	Pemodal memperoleh kuntungan proyek dari skala kecil sampai besar	Masyarakat adalah obyek penerima dan sering menjadi korban pembangunan. Swadaya dan gotong-royong dieksploitasi untuk mendukung pembangunan.
Kapitalisasi/ Industrialisasi	Negara menjual regulasi & lisensi serta melindungi pemilik kapital. Para komprador memperoleh keuntungan upeti.	Pemodal memperoleh keuntungan ekonomi dan politik yang sangat besar.	Masyarakat hanya memperoleh *trickle down effect* dari kapitalisasi, tetapi terpinggirkan dan terjadi ketimpangan.
Transisi desentralisasi dan demokrasi	Negara membuka ruang desentralisasi dan demokratisasi. Tetapi kapasitas negara justeru tampak melemah.	Pemodal menghadapi ketidakpastian hukum-politik dan tantangan dari masyarakat.	Masyarakat memperoleh ruang politik yang kian terbuka. Tetapi transisi belum membawa transformasi ekonomi-politik secara mendasar.

Negaranisasi telah membuat formasi negara kuat (*strong state*) yang otoriter, birokratis, sentralistik, represif dan dominan, serta menciptakan stabilitas politik yang kokoh tetapi semu. Kondisi ini memberikan keuntungan

ekonomi-politik kepada pemilik kapital, tetapi sangat merugikan masyarakat desa. Pemilik kapital memperoleh keuntungan politik jangka pendek (lisensi, kepastian, keamanan, dan stabilitas politik), sehingga mereka bisa secara leluasa mengeruk keuntungan dan memacu pertumbuhan ekonomi. Melalui kebijakan resmi pemerintah memberikan lisensi, proteksi dan privatisasi kepada pemilik modal untuk memacu pertumbuhan ekonomi, membuat pengelolaan ekonomi lebih efisien, mendongkrak devisa negara, serta membuka lapangan pekerjaan yang memungkinkan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pada saat yang sama para pejabat negara tampil sebagai komprador yang memperdagangkan barang-barang politik (regulasi, lisensi dan proteksi) kepada pemilik modal melalui jalan pasar gelap (*black market*) atau patronase (kongkalingkong), untuk memburu upeti yang melimpah ruah. Di era sekarang patronase itu disebut sebagai kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Jabatan birokrasi dibuat sebagai apanase yang memberi hak kepada para pemegang jabatan untuk menggunakan jabatan demi kepentingan politik pribadi dan tujuan-tujuan jangka pendek yang berhubungan dengan uang. Menurut teori ekonomi konvensional, fenomena KKN justru menciptakan *high cost economy* dan sangat menganggu pertumbuhan ekonomi. Tetapi, praktiknya, *black market* justru memberi keuntungan jangka pendek yang melimpah bagi pemodal maupun pejabat, tanpa menghiraukan kerugian negara akibat *high cost economy*.

Jika penguasa, pejabat dan pemodal memperoleh keuntungan ekonomi-politik karena negaranisasi, masyarakat desa justeru yang menderita korban karena negaranisasi. Sebagai sebuah bentuk negaranisasi, Undang-Undang Pemerintahan Desa (UUPD) No. 5/1979, telah membuat otonomi desa, struktur dan identitas lokal hancur luluh lantah, atau meminjam istilah Yando Zakaria (2002), desa mengalami *abih tandeh*. Sudah banyak cerita, jeritan lokal maupun riset akademik yang menunjukkan bahwa negaranisasi telah menghancurkan masyarakat adat dalam empat segi: (1) terjadinya proses manipulasi dan kooptasi oleh kekuatan politik yang lebih besar terhadap raja sebagai kepala wilayah adat dengan menempatkan kepala desa sebagai penguasa tunggal; (2) terjadinya praktik sentralisme yang membatasi otonomi lembaga-lembaga adat tradisional sebagai salah satu pilar utama kehidupan social politik, ekonomi dan budaya sehari-hari antara kelompok masyarakat adat selama ini; (3) krisis kepemimpinan tradisional, karena dipangkasnya akses ekonomi politik mereka dan perannya hanya difungsikan dalam upacara atau ritual adat. Krisis ini membuat warga kehilangan referensi dalam kehidupan sosial, digeser dengan hadirnya aparat negara di desa; dan (4) hancurnya pranata lokal (yang umumnya menekankan semangat keseimbangan relasi sosial dan relasi alam, keberlanjutan pengelolaan sumberdaya lokal, serta kemandirian masyarakat setempat) karena digantikan oleh peraturan negara yang dibuat secara sentralistik, seragam dan tidak mengindahkan keragaman lokal.

2. Pembangunan Desa

Pembangunan adalah sebuah mantra dan ikon dominan Orde Baru yang dia gunakan untuk merajut legitimasi di hadapan rakyatnya. Melalui skema "pembangunan nasional", negara menjadi aktor utama yang menanam investasi (kebijakan dan pendanaan) pembangunan desa secara besar-besaran, membuat

perencanaan (*master plan*) pembangunan secara sentralistik-teknokratis dengan format GBHN dan Repelita, serta menggunakan mesin birokrasi-militer yang besar untuk mengendalikan dan melaksanakan berbagai program pembangunan desa. Di atas kertas, investasi pembangunan desa mempunyai sederet tujuan yang sangat mulia: mendistribusikan layanan sosial, meningkatkan kemampuan lembaga-lembaga desa dan sumberdaya manusia, mendorong swadaya dan gotong royong masyarakat, menanggulangi kemiskinan desa, membuka kesempatan kerja, meningkatkan taraf hidup masyarakat serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

Pemerintah memang menanam investasi dana yang besar untuk membiayai pembangunan desa, mulai dari Inpres Desa, Pengembangan Kawasan Terpadu, Inpres Desa Tertinggal, maupun proyek-proyek sektoral yang dikendalikan oleh semua departemen di Jakarta, kecuali Departemen Luar Negeri. Memang kita tidak bisa menghitung lagi berapa besar dana yang mengalir dari pemerintah, tetapi banyak orang, termasuk Profesor Mubyarto, sangat yakin bahwa dana pemerintah untuk kepentingan rakyat kecil jauh lebih kecil ketimbang dana rekapitalisasi perbankan selama krisis ekonomi dalam beberapa tahun terakhir. Berdasarkan kalkulasi statistik, Inpres Bandes selama 30 tahun tidak mencapai angka 3 trilyun rupiah padahal untuk menjangkau rakyat desa yang berjumlah 60% dari total penduduk Indonesia, sementara pemerintah mengucurkan hampir 1000 trilyun rupiah untuk keperluan rekapitalisasi perbankan. Ini memperlihatkan ketimpangan dan ketidakadilan sosial, sekaligus menggambarkan betapa lemahnya komitmen politik pemerintah terhadap kaum marginal. Ketika Adi Sasono menjabat Menteri Koperasi dan UKM, tentu sangat paham tentang ketidakadilan itu, sehingga dia melahirkan kebijakan Kredit Usaha Tani (KUT) secara besar-besaran untuk mendukung petani. Tetapi kebanyakan ekonom neoklasik dan neoliberal mengecam keras bahwa kebijakan Adi Sasono yang pro petani itu merupakan kebijakan ugal-ugalan yang bisa mengganggu stabilitas makro ekonomi. Karena pengaruh kuat para ekonom neoklasik dan neoliberal, kebijakan ekonomi pemerintah yang pro rakyat miskin terlihat sangat lemah. “Pemerintah tidak bakal turun tangan kalau ada peternak lele yang bangkrut, tetapi pemerintah pasti campur tangan serius pada kasus Texmaco”, demikian ungkap Suwarsono Muhammad, seorang ekonom kritis dari FE-UII Yogyakarta.

Dalam konteks ekonomi nasional yang dikuasai oleh oligarkhi dan komprador, maka kebijakan pembangunan pedesaan tidak lebih dari sekadar “politik etis”, yang menempatkan desa sebagai obyek kebijakan dan tempat membuang bantuan. Berbagai proyek fisik berskala besar (transportasi, waduk, taman nasional, dan lain-lain) sering dilakukan tanpa konsultasi dengan rakyat setempat, sehingga menimbulkan masalah yang serius. Proyek Waduk Kedung Ombo, misalnya, telah memberikan keuntungan besar bagi pemodal maupun pejabat pemerintah, tetapi proyek itu mengharuskan penggusuran rakyat setempat tanpa memperhatikan ganti rugi yang manusiawi.

Di sisi lain, pemerintah tidak ikut turun tangan serius terhadap agenda pembangunan yang masuk ke pemukiman penduduk desa. Pemerintah menyerahkannya sebagai domain swadaya dan gotong-royong masyarakat. Setiap pemerintah mengucurkan bantuan desa selalu diberikan pesan bahwa

“bantuan” bukanlah komponen utama untuk pembiayaan pembangunan desa, melainkan sebagai dana stimulan untuk mendorong swadaya dan gotong-royong masyarakat setempat. Berbagai pihak, termasuk pemerintah, selalu menegaskan bahwa swadaya merupakan esensi dan basis otonomi asli desa. Saya setuju dengan pendapat ini, sebab sejak dulu swadaya menjadi pilar utama yang dimiliki desa sebagai *self-governing community*. Tetapi ketika negara dan pembangunan masuk ke desa, yang terjadi adalah eksploitasi terhadap swadaya untuk membangun sarana fisik desa, sebagaimana pemerintah kolonial Belanda menerapkan kerja rodi kepada penduduk setempat untuk membangun prasarana transportasi. Karena sudah ada swadaya, maka pemerintah tidak merasa perlu mengalokasikan anggaran yang memadai dan berkeadilan kepada desa. Anggaran negara lebih banyak digunakan untuk membiayai kebutuhan rutin birokrasi negara, membangun kota dan mensubsidi orang-orang kaya yang menguasai perusahaan-perusahaan besar.

3. Kapitalisasi Desa

Pembangunan ekonomi di Indonesia tidak hanya digerakkan melalui investasi negara, tetapi negara juga menggandeng pemilik modal untuk melancarkan kapitalisasi di berbagai sektor (pertanian, kehutanan, perkebunan, pertambangan, industri, perdagangan, perumahan, pariwisata) yang masuk ke wilayah pedesaan, dengan tujuan untuk memacu pertumbuhan ekonomi. Negara menyediaan lisensi, proteksi, dan permodalan kepada pemilik modal melalui skema resmi yang terlembaga maupun skema tidak resmi yang sarat dengan patronase (kongkalingkong) antara pemilik modal dengan pejabat. Kombinasi antara eksploitasi kapital dan *backing* politik selalu menjadi cirikhas menonjol kapitalisasi di Indonesia. Dalam sebuah kesempatan, Suwarsono Muhammad (Dekan FE-UII) menegaskan: “Prasyarat nomor satu kesuksesan bisnis adalah kedekatan dengan penguasa, sehingga di fakultas ekonomi selalu diajarkan tentang bagaimana melakukan lobby dan menyogok pejabat”. Sementara masyarakat setempat tidak mempunyai ruang partisipasi (*voice*, akses, kontrol dan kepemilikan) terhadap masuknya kapital ke desa, sehingga selalu memunculkan sengketa antara masyarakat melawan penguasaha dan penguasa.

Kapitalisasi yang masuk ke wilayah pedesaan betul-betul terbangun format oligarkhi antara negara dan modal yang melakukan eksploitasi ekonomi-politik terhadap masyarakat desa. Sudah banyak cerita membuktikan bahwa kapitalisasi telah menciptakan kehancuran tanah ulayat milik masyarakat adat, kerusakan lingkungan, dan sosial-budaya masyarakat setempat. Sebagai contoh, semangat keseimbangan dan berkelanjutan dalam pengelolaan sumberdaya alam yang dimiliki suku Amungme di Timika (Papua), sebagaimana tercemin dari semboyan S-3 (sungai, sampan dan sagu) mengalami kehancuran setelah PT Freeport masuk ke komunitas mereka. Involusi pertanian maupun kerusakan ekologi desa juga terjadi ketika industri masuk desa. “Bagaimana mungkin pembangunan pertanian berkelanjutan dan kemandirian desa bisa tercapai bila desa tidak memiliki kewenangan untuk mengelola tata ruang di desa”, demikian ungkap Mochtar, seorang kepala desa di Lombok Barat.

4. Desentralisasi dan Demokratisasi

Arus desentralisasi dan demokratisasi merupakan cirikhas utama perubahan politik di era reformasi, menyusul runtuhnya rezim Orde Baru. Demokratisasi telah membangkitkan demokrasi lokal serta menyebarkan euforia dan liberalisasi politik sampai ke level desa, sehingga mengurangi cengkeraman negaranisasi dan semakin memperkuat masyarakat. Desentralisasi juga membuka ruang otonomi lokal (daerah dan desa), sekaligus mengurangi dominasi pemerintah pusat dan memperkuat daerah.

Tetapi arus desentralisasi dan demokratisasi belum mampu menjadi fondasi yang kokoh bagi demokrasi lokal, demokrasi ekonomi, perbaikan pelayanan publik, kemandirian masyarakat desa dan lain-lain. Formasi negara yang hirarkhis-sentralistik-korporatis mulai melemah, tetapi kapasitas (regulasi, kebijakan, maupun redistribusi sosial) justru sangat melemah atau sering disebut *soft state* atau *weak state*. Meski terjadi krisis, kapitalisasi tetap jalan terus, antara lain karena subsidi pemerintah terhadap pengusaha besar, tetapi mereka juga menghadapi ketidakpastian hukum dan risiko politik yang besar dalam mengembangkan investasi. Sementara percepatan laju liberalisasi politik tidak disertai dengan menguatnya kapasitas mengelola demokrasi, sehingga di banyak tempat muncul konflik horizontal berbasis politik identitas yang sempit.

Mengapa arus desentralisasi dan demokratisasi masih rapuh? Banyak penjelasan yang bisa kita kemukakan. *Pertama*, terjadinya *local capture* terhadap demokrasi lokal dan otonomi daerah oleh oligarki elite. Banyak kebijakan daerah yang tidak berbasis partisipasi, sementara para elite lokal mendominasi proses politik, distribusi sumberdaya ekonomi, dan bahkan melakukan korupsi berjamaah. Menurut laporan Indonesian Corruption Watch (ICW), DPRD, Kepala Daerah dan birokrasi daerah merupakan tiga aktor pertama-utama yang melakukan korupsi terhadap anggaran daerah. *Kedua*, pemerintah daerah tidak memahami makna otentik otonomi daerah untuk rakyat, melainkan justru tampil sebagai predator baru. Banyak daerah yang sangat sibuk berupaya meningkatkan PAD dengan cara meningkatkan obyek dan tarif pajak maupun retribusi daerah, tetapi upaya ini belum disertai dengan perbaikan pelayanan publik. Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), misalnya, sudah melaporkan lebih dari 1000 Perda "bermasalah" yang orientasinya untuk meningkatkan pajak dan retribusi daerah, tetapi justru menghambat dunia usaha dan merugikan kepentingan publik. Di banyak daerah warga masyarakat sangat mengeluh karena otonomi daerah justru diikuti dengan meningkatnya pungutan pajak dan retribusi yang semakin memberatkan.

Ketiga, otonomi daerah yang diterapkan bukan menjadi milik masyarakat daerah, melainkan hanya otonomi dalam birokrasi (*autonomy within bureuacracy*). Implementasi dan tujuan-tujuan mulia desentralisasi, terutama perbaikan pelayanan publik, menghadapi kendala serius dari birokrasi pemerintah daerah. Birokrasi warisan Orde Baru ini patologis, terlalu besar, tidak rasional, inefisien, tidak responsif, tidak akuntabel, tidak becus, dan seterusnya. Banyak pemeo tentang birokrasi yang muncul dari masyarakat: "birokrasi tidak boleh salah, tetapi boleh bohong", "birokrasi lebih banyak menghabiskan daripada menghasilkan", "birokrasi selalu melakukan hal yang salah dengan cara yang benar", dan lain-lain. Banyak bukti untuk menunjukkan

pemeo itu. Secara individual gaji (kesejahteraan) pegawai memang rendah, tetapi secara makro sekitar 60%-70% anggaran negara maupun daerah digunakan untuk belanja rutin (terutama gaji) pegawai. Sisanya, sebesar 30%-40%, digunakan untuk alokasi proyek pembangunan yang sejak dulu selalu rawan dengan kebocoran dan praktik korupsi. Setiap hari pegawai mengeluh dan membicarakan gaji mereka, tanpa berpikir serius tentang pelayanan publik. Ketika naskah ini tengah ditulis, para pegawai negeri setiap hari tengah menunggu "durian runtuh" dalam bentuk gaji ke-13. Setiap hari pekerjaan mereka adalah menunggu pulang, paling banter pekerjaan yang dilakukan adalah mengurus surat, sehingga wajar kalau Indonesia disebut sebagai "republik surat". Sementara kalau urusan pelayanan publik di luar surat dikelola melalui mekanisme proyek, sehingga Indonesia juga pantas disebut sebagai "republik proyek". Surat yang dikeluarkan oleh birokrasi untuk masyarakat (surat izin, sertifikasi, paspor, SBKRI, dan lain-lain) adalah bentuk regulasi untuk mengontrol masyarakat dan sekaligus sebagai penambang uang atau alat untuk korupsi. Surat itu harus dibayar dengan amplop melalui mekanisme *black market*, sehingga sangat pantas kalau teman saya, AAGN Ari Dwipayana, menyebut Indonesia sebagai "republik amplop".

Presiden Megawati pernah bilang bahwa birokrasi Indonesia adalah "keranjang sampah" tetapi dia tidak berbuat sesuatu yang bisa membakar atau membuang "sampah" itu. Berbagai pendidikan dan latihan untuk birokrasi umumnya mengajarkan tentang *good governance*, *reinventing government*, pelayanan prima, *performance budgeting*, perencanaan partisipatif dan lain-lain, tetapi semua itu tidak membawa perubahan yang signifikan. Menpan Faisal Tamin juga menunjukkan data bahwa sejumlah 60% PNS di Indonesia tidak produktif, tetapi dia tidak membuat kebijakan dan langkah-langkah konkret untuk melakukan pembaharuan birokrasi, kecuali hanya mengeluarkan PP No. 8/2003 untuk merampingkan organisasi birokrasi daerah. PP ini hanya membuat pemda sibuk menata SOT daerah, tetapi tidak diikuti dengan reformasi birokrasi yang lebih radikal, misalnya dalam bentuk pemangkasan birokrasi.

Keempat, desentralisasi belum memberikan sentuhan yang leig bermakna terhadap desa (sebagai basis kehidupan masyarakat akar rumput), sehingga desa tetap merana dan marginal. Desentralisasi di Indonesia berpusat dan berhenti di kabupaten/kota. Desa tidak memperoleh tempat yang terhormat dalam desentralisasi, meski secara historis desa merupakan *self-governing community* yang sangat tua sebelum NKRI lahir. Desa selalu menjadi medan tempur antara pendukung sentralisasi dengan pejuang desentralisasi dan otonomi desa. Pendukung sentralisasi (yang mencakup pemerintah pusat, kalangan nasionalis kolot, dan akademisi modernis-konservatif) selama ini memandang desa dengan sebelah mata, menjadikan desa sebagai obyek kebijakan dan pembangunan, atau secara kasar, desa adalah tempat membuang bantuan. Program bantuan pembangunan terus mengalir ke desa, tetapi kualitas hidup masyarakat desa tidak mengalami kemajuan yang signifikan. Program itu hanya "proyek" berburu harta, bukan sebuah upaya pembaharuan secara berkelanjutan yang didasarkan pada komitmen serius pada desa. Desa menjadi tempat tanpa harapan, tanpa usaha, tanpa menjanjikan penghidupan yang berbelanjutan. Orang desa tidak

merasa *at home* tinggal di desa, melainkan berduyun-duyun (urbanisasi) ke kota untuk mencari sumber kehidupan yang menjanjikan.

Dalam konstitusi, eksistensi desa tidak memperoleh pengakuan secara terhormat. Para pendukung sentralisasi selalu memberhalakan NKRI, dengan argumen ortodoks bahwa konstitusi tidak mengakui otonomi desa, bahwa desa merupakan bagian dari yurisdiksi kabupaten/kota. Otonomi desa, tutur mereka, justru akan menimbulkan masalah baru bagi otonomi daerah karena secara riil desa tidak punya sumberdaya, desa tidak siap. Argumen tentang NKRI mereka sebenarnya tidak bermakna dan menyebalkan. NKRI sering hanya digunakan untuk tameng sentralisasi, seraya menjadikan desa sebagai obyek. Berbagai kelemahan (kebodohan, keterbelakangan, ketertinggalan dan ketidaksiapan) yang melekat pada daerah dan desa selama ini sebenarnya akibat dari sentralisasi NKRI.

Sebaliknya para pendukung desentralisasi dan otonomi desa (mencakup para pemimpin desa, akademisi yang kritis, aktivis NGO, dan lembaga donor internasional) terus-menerus mengkritisi kebijakan yang tidak berpihak kepada desa, seraya memperjuangkan otonomi desa. Suara-suara desa yang kami himpun dari kawasan Sumetara, Jawa, sampai Papua, menegaskan bahwa para pemimpin menuntut otonomi desa (keadilan, kesejateraan dan kemandirian) kepada pemerintah. Perjuangan para pemimpin desa itu diperkuat oleh akademisi, NGO maupun lembaga donor internasional. Mereka berupaya memperluas dan mengeraskan "suara desa". Mereka yakin bahwa penguatan otonomi desa mempunyai beberapa tujuan: memberikan pengakuan terhadap lokalitas yang eksistensinya jauh lebih tua ketimbang NKRI; membawa negara lebih dekat pada rakyat desa; membangkitkan potensi dan prakarsa lokal; menciptakan pemerataan dan keadilan; memberdayakan kekuatan rakyat pada level *grass root*; memperbaiki kualitas layanan publik yang relevan dengan preferensi lokal; dan lain-lain.

Tetapi perjuangan itu belum membawa hasil yang signifikan. Desa tetap merana, hanya tempat membuang bantuan. Keadilan tidak berpihak kepada desa. Pemerintah selalu meminta pada pamong desa untuk membangkitkan "swadaya" masyarakat, tetapi argumen ini digunakan tameng agar pemerintah tidak perlu melancarkan program dan mengalokasikan anggaran yang memadai.

Transformasi Desa

Buku ini berbicara tentang transformasi desa, yang hendak melakukan refleksi (*overview)* kegagalan transformasi ekonomi-politik desa, sekaligus mengedepankan pijakan preskripsi ke depan untuk mendorong perubahan struktur ekonomi-politik desa. Bagi kami transformasi desa adalah perubahan struktur ekonomi-politik desa secara mendasar dan berkelanjutan menuju kehidupan desa yang sejahtera, demokratis, mandiri dan berkeadilan. Perubahan itu tentu tidak mungkin berjalan secara alamiah (*by nature*), melainkan harus ada upaya yang disengaja (*by design*), melalui reformasi kebijakan, pembaharuan perspektif dan metodologi, rekayasa budaya, dan penguatan gerakan lokal. Sebuah agenda pentingnya adalah menata ulang hubungan antara negara, pemodal dan masyarakat dalam proses pengelolaan pemerintahan dan

pembangunan desa, atau sering kita sebut sebagai *governance reform*, seraya memadukan antara transformasi ekonomi dan politik bisa berjalan bersama.

Dalam konteks ini, ada beberapa usulan yang kami kedepankan untuk mengawal transformasi desa secara berkelanjutan. *Pertama*, mendesakkan komitmen politik dan keberpihakan pemerintah kepada desa. Indonesia betul-betul kaya regulasi, tetapi miskin komitmen dan kebijakan. Memang banyak kebijakan dan program yang mengalir ke desa, tetapi didasarkan pada cara pandang yang keliru, kurang menghormati desa, dan pelaksanannya tidak lebih dari sekadar proyek jangka pendek untuk memperkaya pelaksana. Keberpihakan pemerintah, bila dilihat dari kebijakan dan anggaran, jelas tidak mengarah ke rakyat desa, tetapi kepada pasar dan pengusaha besar. Karena itu komitmen dan keberpihakan ini menjadi sangat penting, yang tidak mungkin lahir sendirinya dari niat baik pemerintah, tetapi memang harus didesakkan oleh pemikiran baru dan gerakan sosial.

Kedua, pembaharuan kurikulum, perspektif dan metodologi dalam studi pembangunan yang diajarkan di sekolah (termasuk perguruan tinggi), khususnya di fakultas ekonomi yang selama ini mendominasi studi pembangunan ekonomi dan kebijakan moneter. Pengetahuan tentang ekonomi pembangunan yang direproduksi di fakultas ekonomi hampir tidak pernah berpihak kepada rakyat kecil di desa, karena orientasi mereka pada orang-orang kaya dan pasar. Selama kebijakan ekonomi masih berkiblat pada paradigma neo-klasik, maka kemiskinan, pengangguran, kesenjangan dan ketidakadilan akan terus menghantui masyarakat Indonesia. Karena itu beberapa pemikir-ekonom kritis (seperti Prof. Mubyarto, Prof. Sri Edi Swasono, Prof. Sarbini Sumawinata, Prof. M. Dawam Rahardjo, dan sebagainya) terus menerus melawan paradigma ekonomi yang "keblinger", seraya menyerukan paradigma ekonomi kerakyatan untuk membangun kesejahtaraan dan keadilan sosial.

Ketiga, gerakan sosial harus mampu mendorong transformasi desa yang mulai dari rekonstruksi ulang desa dari "satuan administratif" menjadi "kekuatan asosiatif" (Arie Sujito, 2005). Jika desa hanya semata dikonstruksi sebagai satuan administratif, maka yang terjadi hanyalah hubungan-hubungan birokrasi dan prosedur yang kurang bermakna. Sebaliknya, desa asosiatif berarti desa dikonstruksikan sebagai entitas yang mempersatukan setiap elemen dalam desa, serta mempunyai kesadaran kelas sebagai kelompok marginal bila berhadapan dengan negara dan modal. Konstruksi tentang perbedaan elite dan massa di desa tidak relevan digunakan, tetapi harus dirubah menjadi kelompok strategis dan kelompok marginal (petani, nelayanan, buruh tani, perempuan dan sebagainya), yang keduanya harus bersatu untuk merebut alat-alat politik dan alat-alat produksi yang dimiliki negara dan modal. Tanpa kekuatan asosiatif ini, maka desa akan selalu marginal, tidak berdaya, serta terus-menerus dihantui dengan ketidakadilan dan kesenjangan ekonomi-politik.

Keempat, saya ingin mengungkapkan tentang paradigma yang bergerak ke desa, sebagaimana diungkapkan oleh Prof. Sjamsoe'oed Sadjad (2004). Beliau mengajak kita semua untuk *back to our own*, kembali ke desa. Pemikiran Sadjad tentu berangkat dari keterperukan desa akibat dari pemiskinan, urbanisasi, pertumbuhan ekonomi, dan lain-lain. Beberapa point penting pemikiran beliau akan saya ungkapkan di sini. Kita jangan menganggap orang desa rendah, yang

menganggap signifikan perbedaan orang kota dengan orang desa. Melalui proses pendidikan masyarakat, kebisaan masyarakat desa tentu bisa kita tingkatkan. Sadjad menyoroti kemiskinan yang selama ini dijadikan stigma petani atau orang di desa. Kalau stigma itu didasarkan pendapatan petani atau orang di desa yang selalu dikaitkan dengan pemilikan lahan yang menggurem, apakah itu adil. Pertanyaannya adalah, apakah pegawai negeri sipil atau PNS mau dikatakan miskin kalau didasarkan hanya pada gajinya yang sangat minim itu. Prestasi kerja kita di kantoran apa benar kalau didasarkan luasan kantoran kita. Prestasi petani kita hendaknya juga didasarkan pada intensitas pertanamannya (*cropping intensity*) dan diukur dengan waktu yang digunakan untuk mencapai produksi. Dari sini akan tampak masih banyaknya lowongan waktu untuk bisa diisi oleh masyarakat desa dan petani sekeluarganya yang menghasilkan pendapatan. Apa bedanya dengan mereka yang PNS. Miskin tidaknya petani atau masyarakat desa hendaknya diukur dari pendapatan total mereka. Dengan kearifannya, masyarakat desa dan petani adalah jago dalam memanfaatkan waktu itu. Kalau masih di bawah standar penghasilannya, itu kesalahan kita semua karena tidak ada program pendidikan masyarakat yang kita selenggarakan untuk mereka di desa.

Kemiskinan paralel dengan citra keterpurukan pertanian. Di negara agraris seperti negeri kita ini, apalagi didalam kondisi krisis saat ini, penonjolan stigma demikian sangat merugikan. Padahal, pertanian itu sebuah sistem, yang subsistemnya ada primer, sekunder, tertier/kuarter. Dari industri pupuk dan benih sebagai subsistem primer sampai industri gula, plaza/supermal/swalayan sebagai subsistem tertier/kuarter, berada seluruhnya dalam sistem pertanian itu. Mengapa pandangan kita hanya mendarat di subsistem sekunder, ialah yang menangani proses produksi bahan mentah atau produksi pertanian seperti yang selalu kita katakan. Gambaran petani, yang notabene juga salah, menjadi stigma keterpurukan pertanian kita. Padahal, income para pengelola di subsistem primer dan tertier/kuarter seharusnya dihitung juga sebagai penghasilan total pertanian kita. Kalau terjadi perbedaan yang sangat signifikan antara pendapatan di subsistem primer, tertier/kuarter, dan yang di subsistem sekunder atau yang disebut petani, tentunya kesalahan kebijaksanaan dalam politik pertanian (agropolitics) kita selama ini.

Akhirnya, Sadjad sampai pada keyakinan perlunya dibangun desa industri yang berbasis pertanian industri, melalui proses pendidikan masyarakat yang memiliki target mengubah mental masyarakat desa dan petani menjadi industrial, artinya memiliki orientasi industri. Berlandaskan teori orang pandai Habibie yang ada empat tahap dalam industri, kiranya kearifan orang desa juga bisa mengikuti meski secara sederhana diawali dengan target mencari nilai tambah. Berpikir dari bangunan desa sebagai satu sistem, maka melalui pendidikan masyarakat akan diraih subsistem primer, sekunder, dan tertier/kuarter yang dimiliki oleh masyarakat desa sendiri. Petani sebagai industriawan akan berproses produksi di lahan pertaniannya untuk menghasilkan produk mentah untuk proses industri selanjutnya yang akan berupa baik proses *conditioning* maupun *processing*. Otomatis petani dan masyarakat desa pada umumnya akan lebih berpikir rasional sehingga akan terjadi secara alami proses konsolidasi agronomis maupun akhirnya konsolidasi

lahan dan manajemen lahan yang lebih profesional. Dengan demikian akan tercipta kondisi yang desa dan kota tidak ada bedanya. Kota tidak menjadi kumuh karena masuknya orang desa, orang kota malah ke desa, karena kenikmatan pelayanan sosial di desa dan kota sama, meskipun skala fisiknya di desa lebih kecil. Katakan di kota ada rumah sakit, di desa ada klinik, tetapi pelayanan medis bagi orang sakit tidak ada beda antara di klinik desa dan rumah sakit kota.

Kelima, memadukan antara agenda pembangunan desa dengan desentralisasi dan demokratisasi. Pada prinsipnya tujuan jangka panjang pembangunan desa adalah meningkatkan *human well-being* masyarakat desa: mencapai kesetaraan (gender dan kelas), kesejahteraan masyarakat, keadilan dan kemandirian desa. Dengan demikian, orientasi pembangunan desa bukan sekadar penanggulangan kemiskinan melalui investasi infrstruktur fisik, pertumbuhan ekonomi dan pelayanan sosial. Untuk mencapai tujuan besar itu, maka perlu dibuat desain dan proses yang kondusif dan terpadu, yang memadukan aspek-aspek sektoral, aktor, disain, proses dan yang lebih penting adalah memadukan agenda pembangunan desa dengan desentralisasi dan demokratisasi. Karena itu, buku ini menawarkan disain pembangunan desa berkelanjutan yang bersifat desentralistik, berbasis masyarakat dan demokratis. Kami yakin bahwa pembangunan desa bukan hanya persoalan teknis, ekonomis dan teknokratis, tetapi di dalamnya terjadi proses *governance* atau proses relasi ekonomi-politik antara pusat-daerah-desa serta negara dan masyarakat, sehingga pembangunan membutuhkan sentuhan desentralisasi dan demokratisasi.

Keterpaduan itu diharapkan dapat membangun proses pembangunan desa yang memungkinkan pencapaian dampak antara: mobilisasi sumberdaya secara efektif, terbangunnya proses demokrasi (akuntabilitas dan partisipasi), meningkatnya kapasitas institusional desa, dan terbangunnya modal sosial. Jika dampak antara ini berjalan dengan baik, maka akan mencapai hasil-hasil pembangunan yang diharapkan: efektivitas, responsivitas dan keberlanjutan. Efektivitas berarti bahwa sejumlah sasaran pembangunan desa berproses secara dinamis dan secara bertahap meraih capaian-capaian positif sesuai dengan yang diproyeksikan. Responsivitas berarti kepekaan atau keseriusan pemerintah (desa, daerah dan pusat) maupun organisasi lokal menjalankan perannya masing-masing dan sekaligus tanggap terhadap tuntutan masyarakat lokal. Keberlanjutan diindikasikan dengan stabilitas politik, kecukupan pendanaan, ketahanan sosial dan fleksibilitas institusional pengelolaan pembangunan desa.

Di level desa, demokrasi menjadi arena untuk mendidik mental dan kepribadian rakyat agar mereka lebih mampu, mandiri, militan dan mempunyai kesadaran kritis tentang pengelolaan barang-barang publik yang mempengaruhi hidupnya. Pendidikan ini penting, mengingat masyarakat cenderung pragmatis secara ekonomi dan konservatif secara politik, akibat dari pendidikan politik yang kurang sehat dan pola pembangunan yang mengutamakan orientasi material. Demokratisasi tentu merupakan upaya jangka panjang dan berkelanjutan untuk mendorong kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat desa. Dalam Pancasila sudah lama ditegaskan bahwa ketuhanan, kemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan (demokrasi) dan kesejahteraan-keadilan merupakan

nilai-nilai dasar yang tidak bisa dipisahkan. Secara empirik, lemahnya kesejahteraan-keadilan selama ini terjadi karena miskinnya kerakyatan (demokrasi). Otoritarianisme yang konon diyakini secara global sebagai prakondisi politik bagi pertumbuhan ekonomi dan pendalaman kapitalisme, secara hisoris, hanya membuahkan kemakmuran yang semu dan timpang, artinya tidak seluruh lapisan masyarakat punya kesempatan untuk menikmati kemakmuran. Sebaliknya, secara filosofis dan teoretis, demokrasi memungkinkan proses identifikasi dan formulasi kebutuhan rakyat sehari-hari untuk ditransformasikan menjadi kebijakan yang berorientasi kepada rakyat, sehingga pada gilirannya proses ini akan mendongkrak kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat.

Bab 1
Transformasi Negara dan
Kapital di Desa

Dalam "negara agung" Orde Baru,
terutama setelah berbagai macam program
dirancang dan dilaksanakan di tingkat desa;
jaksa masuk desa, sarjana masuk desa, koran,
listrik, televisi, dan hanya "politik" lokal
yang tak boleh ada di desa……
(Mohammad Sobary, 1996: 49)

Dalam studi mengenai hubungan ekonomi-politik negara dengan masyarakat pedesaan, ternyata masih dihadapkan dengan munculnya pemikiran yang beranggapan, bahwa studi ekonomi politik pedesaan kurang memiliki daya tarik. Banyak orang tertarik kepada sektor modern. Sektor ini sering diandaikan sebagai sebuah tahap perkembangan temporalitas dengan ciri-ciri yang bisa hanya dijumpai di perkotaan. Sebaliknya banyak orang mengasumsikan, bahwa pedesaan sebagai sebuah *space* yang tidak memiliki persyaratan temporal menuju modernisasi. Oleh karena itu, menurut asumsi ini, modernisasi hanya akan dicapai dengan melakukan *imitasi* terhadap masyarakat kota.

Pandangan itu dipengaruhi oleh asumsi konvensional yang mengandaikan masyarakat desa berbeda dengan masyarakat kota. Desa sebagai kawasan tertinggal, bukan subyek melainkan sebagai obyek sejarah. Perubahan dan pembaharuan sosial-ekonomi hanya akan terjadi dimulai dari kota dan dari sektor industri. Pandangan konvensional itu sesungguhnya sangat dipengaruhi oleh teori tipologi semacam kategorisasi yang dibuat Parsons. Sosiolog yang cukup memiliki banyak pengaruh terhadap perspektif struktural fungsional ini membuat sejumlah pasangan kategori dikotomis dalam melihat masyarakat. Masyarakat menurutnya harus dilihat dari kategori modern dan tradisional dengan karakteristiknya masing-masing. Dalam dikotomi ini masyarakat desa dikategorikan sebagai masyarakat tradisional yang memiliki pandangan yang berorientasi afektif, *diffuse*, partikularistik dan kolektivistik. Pandangan itu tidak menopang modernisasi. Jika menghendaki kemajuan maka watak itu harus diubah menjadi afektif neutral, spesifik, universalistik dan orientasi individual.

Studi klasik tentang masyarakat desa tentu memiliki kekurangan dan kelebihan. Di antara kelebihannya adalah berhasil menopang munculnya kelas menengah yang cenderung rasional dan mandiri. Namun banyak kritik terhadap kekurangan ini, pada kenyataannya masyarakat desa yang digambarkan sebagai sebuah komunitas statis, cenderung menolak ide-ide baru. Kenyataan ini menunjukkan bahwa kondisi masyarakat desa jauh dari gambaran itu. Dalam sejarah banyak diperlihatkan, munculnya gerakan-

gerakan radikal masyarakat petani di pedesaan, sebagai perlawanan mereka terhadap ideologi modern yang diterapkan oleh sejumlah negara berkembang.

Pandangan konvensional itu mulai ditinggalkan sejak tahun 1960-1970-an. Masyarakat desa di Vietnam yang agresif menjadi rujukan bagi pandangan kritik terhadap perspektif konvensional ini. Mereka menjumpai desa agresif dan bukan statis, sebagaimana perlawanan petani yang dijumpai Scott di kawasan pedesaan di sejumlah negara Asia Tenggara. Dari penelitiannya, Scott menulis sejumlah karya monumental dengan perspektif moral ekonomi petani maupun senjata orang-orang kalah.

Sebagaimana yang digambarkan Popkin, petani (baca: masyarakat desa) bukanlah sesederhana yang digambarkan oleh perspektif konvensional, bahkan masyarakat desa itu, tidak statis. Dengan menggunakan perspektif ekonomi-politik, melalui penggunaan pilihan-pilihan rasional, Popkin menemukan alasan-alasan rasional dibalik tindakan masyarakat pedesaan. Kesadaran rasionalnya mendorong masyarakat pedesaan untuk memilih dan mengambil keputusan individual, menerima seperangkat nilai tertentu dan menolak yang lain berdasarkan pilihan rasional mereka sendiri.

Atas gambaran itu, maka kajian pedesaan lalu kembali memperoleh tempat. Namun demikian sekian banyak kajian tentang pedesaan belum banyak yang secara khusus memfokuskan kepada peran negara dalam menjalin hubungan dengan masyarakat pedesaan, terutama negara Orde Baru dan apalagi setelah memasuki babak baru dalam sejarah Indonesia, setelah keruntuhan rezim Soeharto pada pertengahan 1998. Padahal selama pemerintah Orde Baru, telah terjadi transformasi ekonomi-politik berskala besar dan luas dengan negara sebagai aktor dominan, yang menyentuh wilayah pedesaan dan menjadikan masyarakat pedesaan menjadi tak berdaya.

Kajian yang mendalam mengenai interaksi negara, kapital dan masyarakat desa pada masa Orde Baru (sebagai era yang monolitik, otoritarian, yang tidak memberikan ruang yang cukup bagi berkembangnya kreatifitas masyarakat desa) sangat bermanfaat untuk melihat implikasinya ketika sistem kehidupan politik nasional menjadi lebih terbuka dan telah mengarah ke desentralisasi dan demokratisasi. Jika dilihat ke belakang, negaranisasi dan kapitalisasi telah membuat krisis desa, maka ke depan desentralisasi dan demokratisasi merupakan kekuatan baru yang bakal mengawal transformasi politik desa, sekaligus membebaskan desa dari cengkeraman negara dan kapital yang mematikan desa.

Negaranisasi

Negara lebih dari sekadar sebuah pemerintahan. Negara adalah satu sistem pemaksa, birokratis, legal, administratif, yang berlangsung terus menerus. Satu sistem yang berusaha menata hubungan antara masyarakat sipil dengan kekuasaan pemerintahan atas nama rakyat didalam sebuah tatanan, namanya masyarakat yang bernegara. Lebih jauh lagi negara juga berusaha mendisain banyak hubungan sosial penting dalam masyarakat sipil (Alfred Stepan, 1978). Menurut tradisi liberal, negara punya peran minimalis, negara tidak perlu campur tangan melainkan cukup bermain sebagai "wasit" yang mengatur kompetisi antara aktor-aktor sosial dalam masyarakat. Kaum Marxis ortodox, sebaliknya, yang punya cita-cita masyarakat tanpa kelas (negara), memandang negara sebagai arena pertarungan antarkelas. Negara dipandang tidak otonom karena sebagai instrumen kaum kapitalis untuk melakukan penindasan terhadap kelas bawah. Sementara kaum Weberian memandang negara sebagai sebuah institusi yang absah memonopoli penggunaan sarana

kekerasan. Negara, dalam pandangan Weberian, harus dilengkapi dengan birokrasi legal-rasional sebagai pilar penting bagi proyek pendalaman kapitalisme.

Sebagai aktor yang otonom, negara punya kepentingan-kepentingan yang sifatnya koheren dan bisa dirasakan kehadirannya (tak tersembunyi). Bahkan negara mampu memperjuangkan kepentingannya sendiri melampaui kepentingan jangka pendek dan jangka panjang kekuatan sosial yang dominan dalam masyarakat. Untuk memperkuat otonominya, negara perlu punya kapasitas ekstraktif, distributif, administratif, koersif, regulatif dan intervensi. Intervensi tampaknya menjadi kata kunci otonomi dan kapasitas negara. Yaitu intervensi dalam pembangunan ekonomi dan redistribusi sosial, yang konon diakui sebagai embrio *welfare-state*. Akan tetapi, pada level empirik, dengan otonomi dan kapasitas yang tinggi adalah negara intervensionis (nondemokratis), seperti yang terjadi di Amerika Latin, Taiwan, Korea Selatan, Singapura, Hongkong, serta sejumlah negara industri baru lainnya. Hingga awal 1990-an, bahkan terdapat sebuah ortodoksi di kalangan ilmuwan ekonomi-politik dan praktisi bahwa negara intervensionis (otoritarian) justru lebih cocok dan mampu mendukung keberhasilan pendalaman kapitalisme di sejumlah negara-negara industri baru Asia. Robert Wade (1990), misalnya, mengajukan argumen bahwa penyebab utama prestasi pembangunan di Asia Timur adalah birokrasi negara yang intervensionis (otoriter dan korporatis), bukannya birokrasi yang polisi-pasif. Bahkan Korea Selatan hingga dekade 1990-an tampaknya dijadikan sebuah kiblat bagi pembangunan ekonomi-politik di negara-negara Dunia Ketiga lainnya.

Corak negara yang kuat, intervensionis, otoriter dan korporatis itulah yang bisa kita sebut sebagai negaranisasi, yakni sebagai suatu proses penaklukan rakyat oleh negara. Dipandang dalam perspektif ekonomi-politik, hubungan antara negara dengan rakyat merupakan dua kekuatan yang terpisah, diametral, bahkan bermusuhan. Bagaimana ini? Bukankah negara dan seluruh kekuasaan yang melekat pada negara itu ada, berasal dari, oleh dan untuk rakyat? Sebab adanya rakyat, maka baru ada negara. Oleh kekuatan rakyat itu negara diadakan, dan untuk rakyat pula negara itu dibentuk. Sebaliknya dapat dikatakan bahwa keberadaan rakyat dan makna dari keberadaannya juga tidak terlepas dari eksistensi negara. Tanpa negara rakyat akan kehilangan eksistensinya. Rakyat sangat berkepentingan terhadap kelangsungan, stabilitas, kredibilitas, dan kemajuan negara, karena di situ melekat kepentingan kolektif rakyat. Rakyat memerlukan negara sebagai perekat kesatuan di antara mereka, negara memberi identitas kolektif, dan melalui negara gerakan kolektif dapat diadakan untuk tujuan kolektif pula. Jika negara melakukan penaklukan terhadap rakyat, maka siapakah kemudian yang bernama negara, atas nama siapa dan untuk tujuan apa penaklukan itu dilakukan. Tetapi demikianlah yang terjadi ketika makna negara mengalami reduksi menjadi rezim penguasa.

Kekuasaan politik yang aslinya merupakan kekuasaan rakyat telah beralih menjadi kekuasaan rezim penguasa, dan rakyat menjadi pihak yang tuna-kuasa. Penguasa dapat mematahkan kekuatan oposisi rakyat dengan mengatasnamakan negara. Demikian sebaliknya, rakyat tidak bisa mengatasnamakan negara ketika melawan kesewenang-wenangan penguasa. Penguasa juga memegang monopoli dalam mendefinisikan kata rakyat dan mengoperasionalkan ke dalam aksi negara untuk atau terhadap rakyat. Rakyat sendiri kehilangan hak untuk mendefinisikan dirinya. Situasi hubungan yang hegemonis, eksploitatif, dan alienatif antara negara dengan rakyat inilah yang disebut dengan Negaranisasi.

Negaranisasi merupakan jenis otoritarianisme yang banyak dilakukan oleh negara-negara yang terlambat dalam melaksanakan industrialisasi, termasuk Indonesia. Fenomena otoriterianisme negara sebagaimana yang dikonsepkan oleh O'Donnell (1973) maupun Mohtar Mas'oed (1989) ditandai dengan "Birokratik Otoriter." Dalam negara birokratik otoriter, perangkat negara didominasi oleh pejabat-pejabat militer, dan birokrasi yang membengkak; fungsi partai-partai politik, ormas dan lembaga-lembaga politik lainnya dirombak. Jika semula lembaga-lembaga politik tersebut adalah jalurnya rakyat beraspirasi dan berpartisipasi dalam politik, namun sebaliknya, lembaga-lembaga itu sudah dijadikan alat kontrol korporatis negara atas rakyat; kehidupan politik rakyat sudah didepolitisasi. Dampaknya segala persoalan sosial politik rakyat telah diredusir; diredam dan berusaha dialihkan, dengan anggapan karena alasan kualitas pengetahuan, teknik dan ketrampilan rakyat yang masih rendah. Maka semua persoalan akan dapat dipecahkan secara bijak hanya oleh pejabat dan kaum teknokrat.

Memaknai perilaku dan formasi negara ini, dengan merujuk pandangan Alavi, yang meninjau dengan pendekatan analisis struktural historis, dapat dijelaskan bahwa berdasarkan pengalaman sejarah umumnya negara bersifat otonom (mandiri) dan berada di atas kepentingan kelas. Peran negara mempunyai kekuatan untuk menghadapi dan memperlemah perkembangan masyarakat sipil. Makna negara merupakan pemegang inisiatif dan bertindak sebagai komite kecil yang memperjuangkan kelas tertentu. Negara mengembangkan kepentingan sendiri yang seringkali berbentuk klaim demi kepentingan negara, kepentingan pembangunan nasional dan bahkan kepentingan rakyat. Walaupun dalam pengalaman secara empiris yang terjadi di Indonesia menunjukkan bahwa negara sangat membela dan mengutamakan dominasi dan kepentingan mereka sendiri.

Negaranisasi di Era Orde Baru

Rezim Orde Baru menempatkan argumen sebagai negara yang baru saja mengalami krisis ekonomi dan politik pada pertengahan 1960-an. Atas dasar itu pemerintah di bawah rezim Orde Baru ingin mengejar berbagai ketertinggalan dengan akselerasi yang tinggi, sehingga Orde Baru memilih perspektif klasik yaitu perspektif yang memang dianggap relevan untuk pembangunan yang berakselerasi tinggi.

Perspektif klasik mendasarkan pada asumsi bahwa pertumbuhan pembangunan hanya akan berlangsung kalau masyarakat desa dipenetrasi dari luar yaitu dari kota, sektor industri, atau dari sektor modern lainnya (Bates, 1987: 152-163). Pembangunan atau modernisasi dilihat sebagai proses yang berasal dari luar, yakni dari kota atau dari sektor modern lainnya. Desa digambarkan sebagai kelompok masyarakat tradisional sehingga ditempatkan sebagai pihak yang harus menerima kekuatan perubahan dari luar. Dalam konteks ini, masyarakat desa secara konstan ditempatkan sebagai masyarakat statis, marginal dan didominasi oleh negara.

Dengan asumsi ini maka menampilkan negara Orde Baru sebagai aktor yang sangat penting dalam "panggung" kehidupan masyarakat termasuk dalam formasi masyarakat pedesaan. Negara Orde Baru memainkan perannya yang sangat menonjol, sebagai aktor dominan yang banyak mengambil inisiatif dalam mengendalikan kehidupan masyarakat pedesaan, baik melalui akumulasi kekuasaan sumber daya alam, modal, dan pengendalian partai maupun ideologi rakyat melaui berbagai kebijakan politik.

Bagi para pendukung ideologi Orde Baru, berasumsi bahwa pembangunan yang berakselerasi tinggi hanya dapat ditempuh melalui masyarakat bebas dari politik yang berdasarkan ideologi. Pengalaman masa lalu tentang ketidakstabilan politik telah mengakibatkan keruntuhan ekonomi. Para pendukung Orde Baru sangat mempercayai bahwa keruntuhan ekonomi itu disebabkan hasil konflik ideologis yang tidak berkesudahan. Untuk masa depan Indonesia, maka ORBA beranggapan bahwa seharusnya rakyat bebas dari politik yang berdasarkan ideologi.

Dalam lingkup kebijakan negara Orde Baru yang dominan ke arah ekonomi, muncul perspektif baru tentang peran negara. Berbeda dengan peran sosial dan politik yang monolitik, maka dalam bidang ekonomi, negara lebih mempertimbangkan perspektif ekonomi terbuka yang mengarah pada pasar bebas, efisien, pencapaian keuntungan optimal.

Agenda itu ditempuh Orde Baru dengan mendasarkan pada keadaan kehancuran politik dan ekonomi pada pertengahan 1960-an. Oleh karenanya Orde Baru mencoba melakukan perbaikan, dengan menggunakan basis ideologi dan model restrukturisasi masyarakat, dengan pilihannya adalah *ideologi developmentalisme.* Dalam penerapannya pemerintah Orde Baru mengambil bentuk praktek politik yang menunjang pembangunan ekonomi, bebas dari konflik ideologi, pragmatisme, rasionalisme, ketertiban, stabilitas, efisiensi, efektifitas dan keahlian praktis. Untuk menjamin kelangsungan strategi modernisasi seperti itu, maka pemerintah Orde Baru melakukan pengendalian birokrasi secara ketat sehingga semua kebijakan dapat dikendalikan dari satu pusat kekuasaan. Sementara itu juga mengintregasikan ABRI dengan meletakkan landasan dwi-fungsi dalam pengertian luas. Menyususun badan legislatif yang tanggap terhadap kemauan eksekutif, menyederhanakan partai, melarang partai masuk ke desa, serta mengatur masyarakat dalam organisasi korporatis (Mohtar Mas'oed, 1989: 13). Dengan ideologi *developmentalisme*, dalam melihat masyarakat desa dari perspektif klasik seperti ini, maka pemerintah Orde Baru lalu masuk ke pedesaan dengan menerapkan berbagai proyek pembangunan maupun reformasi pertanian (revolusi hijau) dalam bingkai strukturasi masyarakat kapitalisme periferal (Farchan Bulkin 1984: 16).

Dalam praktek di lapangan yang terjadi rupanya negara mencoba memaksimalkan keuntungannya sendiri, dengan cara menjalin hubungan dengan masyarakat melalui pendekatan korporatisme, disamping itu juga melalui pendekatan *clientalistik.* Negara dalam mengembangkan pengorganisasian sosial politik ditempuh melalui jalan "negaranisasi" yang dilakukan melalui proses penaklukan dan subordinasi negara tehadap organisasi masyarakat "kewargaan" *(civil society).* Jalan lain dilakukan melalui swastanisasi lembaga-lembaga negara. Dalam pengorganisasian masyarakat secara korporatis, negara tampil menjadi aktor penting dalam berbagai pengambilan keputusan. Dalam hal ini rezim berkuasa melakukan negaranisasi terhadap berbagai organisasi di sektor populer, terutama organisasi bisnis dan berbagai kelompok strategis dalam masyarakat lainnya.

Di sisi lain pemerintah menerapkan kebijakan politik massa mengambang, membatasi partisipasi majemuk sebagai realisasi dari politik yang bebas dari konflik ideologis atau konflik aliran yang dinilai sebagai penyebab terjadinya krisis pertengahan 1960-an. Kebijakan ini memang menghasilkan formasi sosial yang menggambarkan stabilitas dan kesimbangan, akan tetapi nampak menjadi hambatan yang cukup terasa terhadap cita-cita pembentukan masyarakat yang memiliki kemandirian atau yang

dikonsepsikan sebagai masyarakat kewargaan *(civil society)*. Di dalam konsep *civil society* diandaikan adanya persebaran kekuasaan, pluralitas, kemandirian, kebebasan dan hak-hak individual secara jelas.

Gejala menguatnya negara Orde Baru, sebagai pilihan paradigma dan strategi modernisasi pembangunan yang dianut, membuat peran negara dalam masyarakat dan sifat negara diidealisasikan sebagai aktor yang mendorong proses transisi yang harus dijalankan oleh masyarakat secara keseluruhan dari masyarakat yang tradisional agraris ke masyarakat modern.

Dalam perspektif ini modernisasi yang dilakukan di Indonesia diukur menurut kemampuannya untuk mendorong difusi pola-pola dan nilai-nilai Barat. Dan modernisasi dapat dijalankan apabila negara mampu menciptakan dan melestarikan stabilitas sosial politik. Dalam hal ini nampak dalam pendekatan Trilogi pembangunan nasional. Indonesia awal Orde Baru yang menempatkan *logi* pertama adalah stabilitas nasional dan berikutnya pertumbuhan ekonomi dan baru pemerataan.

Ketika paradigma modernisasi dilakukan oleh negara Orde Baru, industrialisasi digunakan sebagai basis pembangunan ekonomi, maka semakin menguat peran negara dan bahkan negara menjadi otoriter dan birokratis. Dalam pengorganisasian masyarakat secara korporatik, negara tampil menjadi aktor penting dalam berbagai pengambilan keputusan. Dalam hal ini Orde Baru melakukan negaranisasi terhadap berbagai organisasi di sektor populer, terutama organisasi bisnis dan berbagai kelompok strategis dalam masyarakat lainnya.

Sistem korporatisme yang ditempuh rezim Orde Baru menempatkan negara dalam posisi yang sangat mandiri dan dominan karena dalam masyarakat dianggap sebabagi bagian dari negara. Korporatisme ditempuh melalui pembentukan sistem keterwakilan ke dalam kelompok-kelompok klientalis yang diberi hak monopoli di bawah pengendalian negara. Negara melakukan hal ini didasarkan atas klaim bahwa situasi yang tidak kondusif yang sering terjadi bisa membawa ke keadaan situasi ekonomi dan politik yang kacau. Kekacauan ini mendorong rakyat untuk meminta pemerintah memperbaiki ekonomi secara cepat. Untuk itulah maka pemerintah melakukan kebijakan pembangunan dengan negara sebagai aktor dominan. Secara otonom negara mengarahkan kehidupan politik dan mendominasi arah dan kebijakan pembangunan ekonomi (Didik J Rahbini, 1996: 93-94).

Peranan negara sangat dominan dalam konteks *governance* dan pembangunan desa. Gagasan modernitas yang diperkenalkan pada masyarakat desa melalui mekanisme pembangunan desa, tidak lebih hanya merupakan manifestasi kontrol negara pada masyarakat desa. Hal ini diungkapkan secara gamblang dan konseptual oleh Mohtar Mas'oed (1994) sebagai berikut:

> Sebagai bagian dari pembangunan nasional, pembangunan masyarakat desa (PMD) dikonseptualisasikan sebagai proses pengkonsolidasian berbagai wilayah teritorial dan pengintegrasian kehidupan masyarakat dalam berbagai dimensi (sosial, kultural, ekonomi maupun politik) ke dalam satu unit yang utuh. Dalam perspektif ini, program PMD yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru mengandung dua proses yang berjalan serentak namun kontradiktif. *Pertama*, PMD merupakan proses "memasukkan desa ke dalam negara", yaitu melibatkan masyarakat desa agar berperan serta dalam masyarakat yang lebih luas. Ini

dilakukan melalui pengenalan kelembagaan baru dalam kehidupan desa dan penyebaran gagasan modernitas. *Kedua,* PMD juga berwujud "memasukkan negara ke desa". Ini adalah proses memperluas kekuasaan dan hegemoni negara sehingga merasuk ke dalam kehidupan masyarakat desa dan sering mengakibatkan peningkatan ketergantungan desa terhadap negara.

Argumen itu mengandung makna bahwa pada tahap pertama pemerintah menjanjikan warga desa untuk dilibatkan dalam pembangunan. Berbagai jenis proyek pembangunan diperkenalkan, baik melalui mekanisme Pelita, yang dilaksanakan berbagai instansi sektoral maupun melalui skema INPRES dan Bandes, telah berfungsi sebagai penyalur berbagai sumberdaya yang dimiliki pemerintah ke masyarakat. Sebagian besar kebijakan publik itu telah berhasil memobilisasi penduduk desa bisa menikmati hasil-hasil pembangunan, dan yang lebih penting lagi, bisa menerapkan hak, kewajiban dan tanggung jawab sebagai warganegara penuh. Dengan kata lain, proses ini bisa membuka jalan menuju partisipasi, modernisasi dan juga demokratisasi.

Namun proses di atas kurang didukung oleh proses yang kedua. Pengalaman menunjukkan bahwa dalam praktek masyarakat desa hanya bisa mengakses ke negara, apabila negara punya akses ke bawah. Melalui berbagai aturan main program pembangunan desa, negara melakukan intervensi dan menuntut monopoli pengabsahan atas lembaga-lembaga dan prosedur yang mempengaruhi kehidupan masyarakat desa. Penetrasi ini dilakukan dengan pembentukan lembaga-lembaga yang didominasi oleh pemerintah, seperti LKMD, KUD, PKK, dan sebagainya. Demikian juga peranan dominan Kepala Desa yang sebenarnya merupakan agen pemerintah pusat (negara) di desa, yang benar-benar berhasil dalam melaksanakan program pembangunan dan sekaligus menerapkan kebijakan massa mengambang.

Pada masa Orde Baru kebijakan-kebijakan politik bersifat otoritarian, yakni diwujudkan dengan menghilangkan kekuatan politik rakyat, dan memusatkan kekuasaan pada aktor pemerintah. Bangkitnya otoritarianisme di zaman Orde Baru berlaku menyeluruh. Kebangkitan otoritarianisme masa Orde Baru dikarenakan tiga hal pokok. *Pertama,* kondisi-kondisi struktural serta krisis-krisis politik dan ekonomi yang diwariskan rezim Soekarno. *Kedua,* koalisi kekuasaan dominan yang mendukung rezim Orde Baru, dan *Ketiga,* cara pimpinan koalisi baru itu memandang dan menanggapi berbagai tantangan dan kesempatan tertentu (Mas'oed, 1989:59). Sebagai realisasi dari otoritarianisme pemerintah Orde Baru di bidang manajemen sumber daya alam, Noer Fauzi (dalam Dianto Bachriadi, dkk, 1997: 89-92) menjelaskan; sebagai berikut.

Pertama, menjadikan masalah *land reform* hanya sebagai masalah teknis belaka. Ahli Sosiologi pertanahan, Gunawan Wiradi menyatakan bahwa Orde Baru tidak menjadikan masalah tanah sebagai dasar pembangunan, melainkan masalah tanah hanya menjadi masalah rutin birokrasi pembangunan. Program *land reform* yang berupaya menata penguasaan tanah dan bagi hasil tidak dilanjutkan sebagaimana strategi agraria pemerintahan Soekarno, yakni "satu bagian mutlak dari revolusi Indonesia". *Land reform* berubah dari strategi pembangunan, menjadi kegiatan teknis saja. UUPA tidak lagi menjadi induk dari seluruh peraturan yang berlaku di bidang agraria. Sejumlah Undang-undang lain yang dibuat kemudian bertentangan dengan UUPA. Misalnya, adalah UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing dan UU No. 5/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. Di pihak lain, aturan-aturan teknis agraria yang mendukung

bagi strategi politik otoritarian dan strategi pembangunan kapitalis dikembangkan secara detail (Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan, dan Pembebasan Tanah).

Kedua, menghapuskan legitimasi partisipasi organisasi petani di dalam program *land reform*, dengan cara mencabut peraturan lama dengan menggantikan peraturan baru. Ada dua peraturan baru, yakni (1) UU No 7 tahun 1970 yang memuat penghapusan pengadilan *land reform* yang merupakan badan tertinggi pengambil keputusan mengenai peruntukan tanah-tanah obyek *land reform;* (2) Kepres RI No 55 tahun 1980, berisi Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan *Land Reform* (di dalamnya terdapat Pencabutan Kepres No. 263 Tahun 1964 tentang Penyempurnaan Panitia *Land Reform* sebagaimana dimaksud dalam Kepres No. 131 tahun 1961. Panitia *Land Reform* yang melibatkan partisipasi organisasi-organisasi petani dihapuskan, diganti dengan panitia baru yang didominasi oleh birokrasi terdapat unsur Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), suatu organisasi massa petani "boneka" pemerintah. Jadi, panitia *land reform* diambil alih aparat birokrasi Orde Baru, mulai tingkat menteri hingga lurah/kepala desa. Akibatnya adalah: (1) pemandulan partisipasi petani melalui organisasi massanya dalam program *land reform*; dan (2) isu *land reform* berada dalam kontrol birokrasi.

Ketiga, penerapan kebijakan massa mengambang (*floating mass*) ke pedesaan selepas Pemilu 1971. Konsep massa mengambang (*floating mass*) telah lama mengendap ke dalam perbendaharaan politik Indonesia, tetapi banyak orang tidak mengetahui secara persis apa sebenarnya makna konsep tersebut. Secara sederhana, yang menunjuk pada gambaran riil dalam masyarakat, massa mengambang sebenarnya menunjuk kekuatan infrastruktur politik yang tidak mempunyai keterkaitan dengan pusat kekuasaan atau suprastruktur dan tidak mempunyai afiliasi secara resmi dengan organisasi politik seperti partai politik (Bagong Suyanto, 1994). Hal ini juga berarti bahwa massa mengambang adalah massa rakyat yang tidak memiliki akses politik di pusat kekuasaan.

Massa mengambang demikian mungkin mempunyai kemiripan dengan identifikasi William Kornhauser (1959) tentang masyarakat massal, meski proses asal-usulnya berbeda jauh. Masyarakat massal menurut Kornhauser mempunyai tiga ciri. Pertama, lemahnya interaksi sosial yang menjembatani massa dengan elitee politik (penguasa) karena peran institusi dan organisasi masyarakat terkendala oleh hubungan elitee dengan rakyat secara massal dengan menggunakan perangkat media massa. Kedua, terkendalinya peran hubungan sosial primer ke dalam politik karena melemahnya peran keluarga sebagai jembatan di antara individu dengan kelompok dan institusi sosial. Ketiga, tersentralisasinya hubungan sosial pada tataran nasional sebab terjadi pemusatan kekuasaan dan peran pada organisasi atau lembaga masyarakat dari kekuatan kelompok primer (keluarga) dan sekunder (organisasi masyarakat).

Kebijakan massa mengambang itu bertujuan memotong aktivitas kepengurusan partai-partai politik (PPP dan PDI) dan Golkar di tingkat desa. Ketentuan ini diatur dalam UU No.3/1975, yang menetapkan bahwa kepengurusan parpol dan Golkar hanya sampai pada Daerah Tingkat II. Sementara pada kecamatan dan desa dapat ditunjuk seorang komisaris sebagai pelaksana pengurus Dati II dan tidak merupakan pengurus otonom. Penetapan ini dapat dipahami sebagai manuver pemerintah untuk membebaskan rakyat pedesaan dari aktivitas politik, dan bertujuan lebih mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Belajar dari pengalaman negara-negara Skandinavia, seperti Denmark, Finlandia, Norwegia dan Swedia, pemerintah mengeluarkan kebijakan massa mengambang

sebenarnya mempunyai "niat baik" untuk menggiring rakyat pedesaan agar terfokus pada partisipasi pembangunan desa. Banyak program pembangunan yang dikenalkan pemerintah pada masyarakat desa, sehingga makin menuntut masyarakat setempat untuk terlibat dalam proses pelaksanaan pembangunan tersebut. Di samping itu, dengan penggalakan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, maka dimaksudkan agar rakyat tidak berbuat macam-macam, tidak berpolitik praktis dan sebagainya.

Dengan dilaksanakannya depolitisasi massa melalui konsep *floating mass*, berakibat pada rakyat pedesaan tidak terikat secara ketat dengan orpol-orpol. Nasib rakyat ditampung oleh organisasi-organisasi profesi fungsional yang pendiriannya diprakarsai oleh Golkar. Kendati kebijakan massa mengambang dilaksanakan, namun rakyat tidak mengalami depolitisasi sepenuhnya. Masyarakat desa tetap mengalami politisasi yang tinggi, yaitu dengan adanya perpanjangan tangan Golkar di pedesaan, yakni Karakterdes (Kader Penggerak Teritorial Desa).

Pada saat yang sama kedua partai politik (PPP dan PDI) tidak memiliki sumber daya seperti yang dimiliki Golkar berkat limpahan dari pemerintah. Keduanya menempati posisi pinggiran, yang tidak bisa melakukan aktivitas politik di tingkat pedesaan secara leluasa. Kepengurusan kedua orpol itu hanya sampai pada Kabupaten Dati II. Oleh karena itu kedua partai tersebut semakin terasing dari sentuhan rakyat kecil. Aktivitas politik mereka adalah sekadar menjalin hubungan dengan rakyat hanya menjelang diadakannya pemilu lima tahun sekali. Karena telah kehilangan basis massa, maka berarti partai tidak memiliki pilar utamanya. Akibat lanjut dari kondisi ini parpol justru sangat tergantung pada birokrasi pemerintah, dan rakyat tidak mempunyai alternatif patron-patron politik, kecuali patron resmi dari Golkar dan birokrasi.

Keempat, penerapan UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa, membuat desa semakin kehilangan dinamika proses politik yang demokratis dan partisipatif. Rangkaian peraturan penjabaran dari UU NO. 5 Tahun 1979 semakin menunjukkan kuku birokrasi yang nyata menghambat partisipasi sejati rakyat di pedesaan. Adapun format–format institusi partisipasi yang disediakan oleh peraturan yang ada merupakan upaya kontrol birokrasi terhadap kekuatan masyarakat desa. Contohnya adalah: Lembaga Musyawarah Desa (LMD) sebagai representasi dari kekuatan legislatif rakyat di tingkat desa, merupakan ‘boneka’ birokrasi. Dalam UU No. 5/1979, klausul tentang keanggotaan LMD dimusyawarahkan/dimufakatkan oleh Kepala Desa dengan pemuka-pemuka masyarakat desa yang bersangkutan, dan Ketua LMD dijabat oleh Kepala Desa karena jabatannya. Demikian pula mengenai keanggotaan LMD adalah didominasi oleh para pembantu Kepala Desa (Dukuh dan Kepala Urusan). Jadi lembaga representasi perwakilan rakyat, keanggotaannya banyak didominasi oleh unsur eksekutif. Perubahan Lembaga Sosial Desa (LSD) menjadi Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Semula LSD adalah merupakan wadah partisipasi langsung para pemuka desa dalam pembangunan desa, di ubah secara seragam menjadi wadah kontrol yang ketua umumnya menyatu dengan kedudukan Kepala Desa dan isteri Kepala Desa juga otomatis duduk sebagai Ketua.

Motif yang melatarbelakangi UU. NO. 5/1979 tidak lain adalah untuk melakukan reformasi birokrasi di desa agar lebih mampu menggerakkan (baca memobilisasi) rakyat dalam program-program pemerintah pusat serta dapat menyelenggarakan administrasi desa yang semakin meluas dan efektif. Disamping itu juga untuk menyeragamkan kedudukan pemerintahan desa dan kesatuan adat istiadat yang masih berlaku, menjadi

satu kesatuan pemerintahan desa yang lingkup kekuasaan wilayahnya meliputi dusun lama yang berada di bawah naungan tradisi lama yang dihapuskan. Kesatuan masyarakat hukum, adat istiadat, kebiasaan kebiasaan yang masih hidup masih diakui, sepanjang hal itu dapat menunjang kelangsungan pembangunan dan ketahanan nasional.

Dengan kebijakan politik seperti yang telah digambarkan tersebut sebenarnya pemerintah pusat menghendaki terwujudnya komitmen untuk mencipakan stabilatas politik bagi kelangsungan pembangunan ekonomi, dengan cara menyehatkan mesin birokrasi dari pusat hingga di pedesaan. Semuanya ini dimaksudkan oleh Pemerintah Orde Baru agar birokrasi bisa berjalan efektif dalam mendukung pertumbuhan ekonomi sebagai pelaksanaan dari ideologi *developmentalism* yang telah dicanangkan.

Kelima, terlibatnya unsur polisi dan militer dalam pengawasan dinamika pembangunan desa. Di tingkat desa terdapat Bintara Pembina Desa (BABINSA) dari unsur militer. Mereka lebih berfungsi sebagai pengendali untuk kepentingan birokrasi dari pada pembina masyarakat dalam artian membangkitkan partisipasi masyarakat yang sejati. Di tingkat kecamatan terdapat Tripika (Tri Pimpinan Kecamatan), yang terdiri dari Koramil (militer), Polsek (kepolisian) dan Camat (birokrasi sipil), yang selalu bekerjasama untuk mengawasi, mengendalikan dan mengintervensi proses-proses sosial politik pedesaan. Kesemuanya ini merupakan tindakan politik yang mengarah pada suatu sentralisasi kekuasaan birokrasi pedesaan.

Keenam, model korporatisme negara ditanam secara sistematis untuk mengendalikan secara tunggal dan seragam terhadap kelompok dan berbagai kepentingan di desa. Di setiap desa selalu terdapat LKMD, RT, RW, PKK, Dasawisma, Karang Taruna, dan lain-lain. Kepala desa mesti menjadi pembina dalam setiap organisasi, isteri kepala desa menjadi ketua penggerak PKK, dan banyak contoh anak laki-laki kades menjadi ketua Karang Taruna. Kepala desa waktu itu tentu sangat senang dan bangga karena kekuasaan dan kewibawaan yang besar. Di balik korporatisme, ada juga pola klientelisme, yang membuat mudah kepala desa memupuk kekayaan dengan cara misalnya memperoleh keuntungan dari proyek-proyek pembangunan atau menguasai sumberdaya desa seperti Koperasi Unit Desa (KUD). Sudah banyak laporan peneliteian menunjukkan bahwa kepala desa kerapkali menguasai, secara kedinasan maupun pribadi, lebih banyak tanah ketimbang warga desa lain (Brown, 1982; Selo Sumardjan, 1983; Zacharias, 1985; Hans Antlov, 1986; Husken, 1998). Kepala desa beserta kerabatnya adalah lapisan kaya di desanya, mempunyai aneka usaha, mendominasi pengelolaan KUD, memperoleh keuntungan yang tidak kecil dari proyek tebu rakyat; mereka juga mengawinkan anak perempuannya dengan kaum profesional kota atau pemilik tanah luas, mereka mengatur anak laki-lakinya menikah dengan anak kepala desa tetangga, atau menempatkan mereka dalam keluarga-keluarga strategis atau jabatan-jabatan di level kecamatan atau kabupaten, dan sebagainya.

Kapitalisasi Desa

Otoritarianisme yang dilakukan Orde Baru merupakan suatu *counter* terhadap strategi populisme yang dijalankan oleh rezim Soekarno, oleh karena itu rezim Soeharto menerapkan ideologi "baru", yakni pembangunanisme *(developmentalism),* yang merupakan wajah baru dari kapitalisme. Strategi pembangunanisme ini dijalankan dengan mengaitkan diri dengan kapitalis internasional. Karena itu, strategi ekonomi yang paling baik menurut pimpinan Orde Baru adalah strategi yang memungkinkan perusahaan

swasta memainkan peranan aktif, kendatipun masih berada dalam pengarahan pemerintah di dalam sistem pasar bebas dan yang memungkinkan pemanfaatan modal asing (Mas'oed, 1989:61).

Kaitan ke kapitalisme internasional, dilakukan dengan membuka diri terhadap agen-agen donasi internasional, seperti *World Bank*, IMF, dan IGGI. Hal ini tidak terlepas dengan konteks konflik "perang dingin" tingkat dunia, antara blok kapitalis yang dimotori oleh Amerika dan Eropa Barat, *versus* blok Sosialis Komunis yang dimotori oleh Uni Soviet dan Cina. Blok kapitalis menerapkan promosi strategi pembangunan sebagai *counter* terhadap strategi "revolusi" dari blok sosialis-komunis. Jadi pilihan pada "pembangunan" (baca: kapitalisme), bukan semata-mata perumusan kreatif dari kaum teknokrat Orde Baru, melainkan adopsi dari strategi blok kapitalis. Hal ini menunjukkan bahwa sejak awal Orde Baru, menempatkan modernisasi dan pembangunan ekonomi neoliberal menjadi paradigma yang dominan. Hak-hak pada sumberdaya alam sebagaimana yang didefinisikan dalam berbagai sistem adat dianggap sebagai kendala bagi pembangunan ekonomi.

Modernisasi dilakukan melalui dua jalan. Pertama munculnya produk hukum dan regulasi yang mengatur ekspansi dan konsolidasi kepemilikan dan kontrol negara terhadap sumberdaya alam. Kedua, pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan hukum agraria dengan tujuan mengubah hak-hak tradisional atau adat pada tanah menjadi kategori baru hak yang umumnya mengikuti model sistem hukum Eropa dimana dalam kasus Indonesia berupa hukum Belanda. Asumsinya adalah bahwa reformasi hukum yang menciptakan hak-hak kepemilikan swasta individu yang *marketable* akan memberikan sumbangan signifikan bagi pertumbuhan ekonomi. Ia akan menciptakan kepastian hukum yang lebih besar, individu-individu yang bebas dari belenggu komunal, dan memberikan jaminan untuk mendapatkan kredit yang produktif.

Dalam program eksploitasi sumberdaya alam untuk menuju pembangunan kapitalisme di Indonesia, dilakukan melaui reformasi hukum. Hukum yang dibuat lebih condong untuk alat atau instrumental ekonomi. Oleh karena itu reformasi hukum yang dilakukan, pemerintah Orde Baru membuka jalan bagi masuknya investasi baik Penanaman Modal Asing (PMA) maupun Penanaman Modal Dalam Negeri. Untuk itu maka telah dibuat UU No. 1/1967 dan UU No. 6/1968, dan peraturan-peraturan pelaksanaannya. Dalam soal eksploitasi hutan, dikeluarkan UU No. 5/1967.

Padahal semangat hak adat dinilai tinggi oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Hak ulayat "diangkat" ke tingkat yang lebih tinggi menjadi Hak Menguasai Negara. Adapun Hak Menguasai Negara memberi mandat pada pemerintah untuk : (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan–perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa "Pasal 2 ayat (2) UUPA)".

Pasal 2 ayat (4) UUPA menyebutkan secara tegas, "hak menguasai dari negara tersebut di atas, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada masyarakat-masyarakat adat……"; Pasal 5 UUPA menyatakan secara tegas, Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dari Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa Orde Baru dengan panji-panji

pembangunanisme melaksanakan negaranisasi. Panji-panji pembangunan dilandasi oleh kebijakan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi, kekuasaan beroperasi dengan metode depolitisasi, deideologisasi dan *floating mass*. Pembangunan "sukses" ternyata justru ditandai oleh negara kuat *(strong state)* dan masyarakat *(society)* lemah *(powerless)*. Akibatnya, sebagaimana keyakinan kaum Barat yang cenderung bias modernis, dengan asumsi pertumbuhan ekonomi berkorelasi positif bagi demokrasi, ternyata tidak terbukti. Pembangunan "model Indonesia" justru memberangus kesadaran rakyat, karena rakyat kian tidak berdaya. Rekayasa politik negara untuk membangun imajinasi melalui jargon Demokrasi Pancasila mengalami erosi. Negara terlalu dominan dalam proses politik, dimana logika *top down* telah 'berhasil' menghancurkan kemampuan masyarakat. Membengkaknya peran negara, dalam hal eksekutif, dalam sistem pemerintahan telah berhasil mendomestifikasi kemampuan lembaga-lembaga representasi rakyat (Heru Nugroho, 2000: 90).

Program-program pembangunan yang bersifat kapitalistik pada sektor agraria atau dalam pengelolaan sumber daya alam, telah dicanangkan oleh Orde Baru meliputi: (1) Revolusi Hijau (2) Ekploitasi Hutan (3) Agroindustri. Program-program yang bersifat kapitalisktik dan eksploitatif lainnya yang juga masuk ke ranah pedesaan seantero wilayah Indonesia juga dilakukan dengan program eksploitasi tambang maupun industri pedesaan.

1. Program Revolusi Hijau

Pengendalian kebijakan pertanian di Indonesia dilandasi oleh adanya trauma radikal/resistensi petani di masa kolonialisme maupun di masa Orde Lama. Oleh karenanya maka di masa pemerintah Orde Baru berobsesi untuk melakukan penaklukan masa petani dengan berbagai pendekatan. Pemerintah Orde Baru telah melakukan kapitalisasi sampai ke ranah pedesaan secara besar-besaran melalui progam reformasi pertanian. Para petani dimobilisasi untuk mengembangkan kebijakan mengejar swasembada beras. Kebijakan ini di dasarkan argumentasi bahwa ketersediaan bahan makanan berupa beras yang cukup akan menjadikan rakyat kenyang. Jika rakyat kenyang mereka akan tenang.

Melalui kebijakan ini, pemerintah mengintervensi petani melalui penerapan kebijakan dan penyebaran input-input pembangunan pertanian. Pemerintah mempromosikan sejumlah paket faktor produksi pertanian yang semula tidak dikenal dalam proses-proses produksi pertanian tradisional (baca subsisten). Kini petani harus mengadopsi paket bibit Varietas Unggul Tahan Wereng (VUTW). Juga dipromosikan revolusi kimiawi berupa pupuk buatan (pabrikan), pestisida serta berbagai anti hama, serta penerapan pola modern dalam pengolahan lahan dengan penggunaan *hand tractor*, penggunaan alat penggilingan padi *(rice mills)*, serta mesin perontok padi, penggunaan jarak tanam, dan lain-lain.

Reformasi pertanian ini dibangun atas dasar asumsi historik materialisme yang sangat mengabaikan kultur pertanian yang selama itu menyatu dengan tradisi petani di pedesaan. Kebijakan pembangunan pertanian yang telah digariskan tersebut telah menjadikan adanya transformasi kapitalis di pedesaan. Program kapitalisasi di pedesaan ini berdampak melahirkan pemiskinan pada sebagian besar masyarakat petani di pedesaan terutama bagi para petani gurem maupun para buruh tani. Struktur negara, pembentukan modal, laju pertumbuhan industrialisasi (akumulasi modal) di bidang

pembangunan pertanian inilah yang mengakibatkan kondisi ekonomi-poltik pada masyarakat petani dan buruh tani semakin terpinggirkan.

Program reformasi pertanian telah berhasil mengubah model/cara produksi yang tradisional menjadi cara produksi modern demi mendatangkan *surplus value.* Namun di sisi lain telah menghancurkan keseluruhan sistem hubungan sosial ekonomi dalam cara-cara produksi tradisional yang sudah lama dilakukan para petani di pedesaan. Melalui program revolusi hijau ini telah mampu melembagakan kuku birokrasi dari tingkat pusat sampai ke ranah desa, di mana aparat pemerintah lokal, dari camat dan unsur-unsur sektoral kecamatan sampai kepala desa dan seluruh staf perangkat desa, mengendalikan seluruh program revolusi hijau (juga program-program pembangunan desa lainnya). Dari program-program pemerintah ini, mereka semakin memperoleh peneguhan terhadap sentralisasi kekuasaan yang dipunyainya, berhadapan dengan penduduk desa secara keseluruhan.

2. Program Eksploitasi Hutan

Jalan menuju pembangunan kapitalisme di sektor kehutanan telah ditempuh negara Orde Baru dengan melakukan reformasi hukum. Hukum dibuat untuk instrumen ekonomi. Untuk membuka jalan bagi investasi PMA (Penanaman Modal Asing) dan PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri) dibuat UU. No. 1/1967 dan UU No. 6/1968. Dalam hal eksploitasi hutan, dikeluarkan pula UU No. 5/1967. Dalam UU. No. 5/1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, secara jelas diatur penguasaan dan prosedur pengelolaan hutan. Dalam hal ini nampak sekali peran pemerintah yang dominan dalam mendefinisikan suatu wilayah hutan atau kawasan hutan.

Terdapat dualisme konsep yang dianut oleh Undang-undang ini, yaitu antara konsep Hak Menguasai dari Negara dengan konsep *Domein Verklaring* yang menyatakan bahwa Negara memiliki hutan. Dalam manajemen hutan, pemerintah memiliki hak monopoli untuk mendefinisikan suatu wilayah sebagai hutan atau kawasan hutan. Pasal 1 ayat 1: Hutan ialah suatu lapangan bertumbuhnya pohon-pohon yang secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup alam hayati beserta alam lingkungannya dan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai hutan. Demikian pula pada ayat 4. dikatakan bahwa Kawasan Hutan ialah wilayah-wilayah tertentu yang oleh Menteri ditetapkan untuk dipertahankan sebagai Hutan Tetap.

Dalam penguasaan hutan, UU. No. 5/1967 menyebutkan: "Kepada Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta dapat diberikan hak penguasaan hutan" (pasal 14 ayat 2); sedang untuk pemungutan hasil hutan, disebutkan: "Kepada warga negara Indonesia dan Badan-badan Hukum Indonesia yang seluruh modalnya dimiliki oleh warga negara Indonesia diberikan hak pemungutan hasil hutan".

Dengan peraturan-peraturan tersebut di atas, negara menjamin dan memperlancar Hak Penguasaan Hutan (HPH) dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) kepada para pemilik modal besar yang cenderung mengabaikan jaminan-jaminan sosial bagi masyarakat lokalnya. Praktek pelaksanaan HPH semakin berkembang dan pemerintah juga memberikan kemudahan kepada swasta asing maupun dalam negeri dengan syarat membayar iuran *(licence fee)* kepada pemerintah serta menyerahkan sejumlah *royalty.* Iuran HPH adalah pungutan yang dikenakan atas kompleks hutan tertentu. Besarnya pungutan tersebut ditentukan berdasar luas hutan yang dikuasakan.

Selain penerimaan pemerintah, eksploitasi hutan juga memberikan kekayaan bagi investor asing maupun pribumi. Pada prakteknya kemudian, para pemodal asing di bidang HPH mengajak pemodal pribumi untuk membagi beban dengan cara membentuk perusahan *joint venture.* Untuk mengatasi resistensi masyarakat adat pemerintah telah mengantisipasi melalui UU. No. 5/1967, pada pasal 17 yang menyatakan, " pelaksanaan hak-hak masyarakat, hukum adat dan anggota-anggotanya serta hak perseorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan, baik langsung maupun tidak langsung yang didasarkan atas peratuan hukum, sepanjang menurut kenyataan masih ada, tidak boleh menggangu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksud dalam undang-undang ini". Penjelasan pasal 17 menyebutkan, " karena itu tidak dibenarkan, andai-kata hak ulayat suatu masyarakat hukum adat setempat digunakan untuk menghalang-halangi pelaksanaan rencana umum pemerintah, misalnya: menolak dibukanya hutan secara besar-besaran untuk proyek-proyek besar.

Penindasan pada hak ulayat ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah No. 21/1970 tentang HPH dan HPHH. Pasal 6 ayat (1) menyatakan, " Hak-hak masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya untuk memungut hasil hutan yang didasarkan atas suatu peraturan hukum sepanjang menurut kenyataan masih ada, pelaksanaannya perlu ditertibkan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan penguasaan hutan.". Pada ayat (3) dipertegas kembali: "Demi keselamatan umum di areal hutan yang sedang dikerjakan dalam rangka pengusahaan hutan, pelaksanaan hak rakyat untuk memungut hasil hutan, dibekukan."

Praktek pelaksanaan HPH telah mengakibatkan kehancuran hutan yang luas, disebabkan karena pihak investor lebih mengutamakan keuntungan semata, mereka tidak melakukan usaha penanaman kembali pasca penebangan. Menurut data FAO, laju kerusakan hutan di Indonesia telah mencapai 1.314.700 ha per tahunnya. Hal ini berakibat pemerintah mendapatkan kritik yang bertbi-tubi dari NGO maupun pihak-pihak yang peduli atas kelestarian hutan.

Di pihak lain, permintaan hasil industri kehutanan meningkat terus (terutama kayu lapis, pulp, kertas dan rayon) yang semuanya ini bagi kepentingan pemerintah mampu mendatangkan devisa dan keuntungan yang melimpah ruah. Upaya untuk menghadapi kritik soal kerusakan hutan dan usaha pemasokan hasil industri hutan, maka pemerintah menelorkan program HTI (Hutan Tanaman Industri), yaitu " hutan tanaman yang dibangun dalam rangka meningkatkan potensi dan kualitas produksi dengan menerapkan silvikultur intensif untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri hasil hutan"

3. Program Agro Industri

Penurunan pendapatan negara dari Minyak Bumi pada dasa warsa akhir tahun 1986, mendorong pemerintah mengaktifkan eksport non-migas sebagai uapaya peningkatan pendapatan negara. Salah satu primadona eksport non-migas, untuk mengatasi menurunnya "boom minyak" adalah agro industri. Berbagai ketentuan dibuat untuk meningkatkan eksport non-migas dikeluarkan Inpres 4/1985, Paket Kebijakan 6 Mei 1986. Sumber pembiayaan bagi investasi diperoleh melalui PMA dan PMDN. Investasi ini menunjukkan kecenderungan yang kuat bahwa pilihan agro-industri menjadi primadona di masa datang khususnya bagi kepentingan pemerintah maupun pihak investor.

Terdapat kecenderungan baru dalam bentuk yang khas bagi organisasi produksi agro-industri di Indonesia. Bentuk-bentuk khas organisasi produksi itu, mengkaitkan secara vertikal satuan-satuan usaha rakyat dengan perusahaan-perusahaan besar agro-industri yang bermodal besar. Bentuk-bentuk demikian ini memperoleh dukungan resmi dari pemerintah. Bentuk ini dikenal sebagai sistem Perusahaan Inti Rakyat (PIR), yang dalam banyak kepustakaan pembangunan disebut dengan beragam istilah sebagai sistem "usaha tani kontrak" *(contract farming)* atau hubungan Inti-Plasma. Praktek model "Inti Plasma" dengan cara mengorganisasi produksi pertanian, di mana petani-petani kecil atau "plasma" dikontrak oleh satu perusahaan besar untuk menghasilkan hasil pertanian sesuai yang ditentukan dalam sebuah kontrak atau perjanjian.perusahaan yang membeli hasil pertanian itu, dapat melakukan bimbingan teknis, kredit dan menjamin pengolahannya maupun pemasarannya.

Sistem inti-plasma ini lahir karena para pemilik modal asing raksasa tidak bisa lagi menanam modalnya di asal negaranya (negara-negara maju). Sebab tidak ada lahan yang tersedia, serta biaya infrastruktur dan upah buruh yang tinggi. Maka mereka mengalihkan modalnya ke negara-negara Dunia Ketiga – seperti Indonesia. Hal ini karena penanaman modal tidak bisa lagi langsung seperti zaman kolonial, maka mereka kaum pemodal asing tersebut "numpang program" melalui agen-agen finansial, seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, dan lain-lain. Bagi rakyat Indonesia mengingatkan kembali pada penanaman modal raksasa perkebunan pada pada praktek kolonialisme pada masa lalu.

Namun, sesungguhnya model inti-plasma mempunyai sasaran yang tersembunyi, yakni mengekploitasi petani dengan cara yang khas antara lain:

(1) Pemberian kegiatan produksi pada para petani kecil, maka pengusaha (kapitalis) perkebunan dapat menghindarkan diri dari resiko dan ketidakpastian yang ada dalam investasi produksi, maupun perubahan harga pasar, dengan cara mengalihkan resiko-resiko tersebut kepada petani peserta.
(2) Dengan cara membeli produk dari tani, dan bukan membeli tenaga kerja jadi buruh, pengusaha besar perkebunan mengalihkan semua soal pengerahan dan pengendalian tenaga kerja kepada rumah tangga petani (yang di dalamnya terdapat laki-laki, perempuan dan anak-anak). Dengan demikian, secara tesembunyi, ada proses "*self exploitation"* dimana rumah tangga tani "plasma" membayar upah lebih rendah dari yang seharusnya.
(3) Soal mutu dan harga biasanya telah ditentukan dalam perjanjian, tetapi pengambilan keputusan mengenai mutu (yang menentukan apakah bahan baku milik petani itu diterima atau tidak) adalah pihak inti.
(4) Melalui sistem ini petani dipisahkan dari pasar bebas, karena kegiatan pengolahan dan pemasaran berada di tangan pihak inti.

Jadi dapat disimpulkan bahwa model "inti-plasma" adalah satu bentuk khas "penetrasi kapitalis ke dalam pertanian". Dari seluruh gambaran tentang usaha ekploitasi di sektor agraria ini semua, menandakan bahwa Orde Baru telah mendirikan secara totalitas pembangunan ekonomi agraria tanpa penghancuran soal-soal agraria warisan kolonial. Bahkan, bangunan agraria yang baru tersebut berdiri atas warisan kolonial. Seperti yang telah dkemukakan oleh Sritua Arief (1976):

> "Kebijakan ekonomi Indonesia dan proses ekonomi yang mengikutinya telah berjalan di atas struktur warisan kolonial…. Dulu dikembangkan dan diperkuat untuk melayani negara-negara asal pihak penjajah, dan sektor massa agraria merupakan daerah yang diabaikan dan sumber kuli murahan…Di atas struktur inilah kebijakan kebijakan ekonomi Indonesia selama ini telah dijalankan, sehingga pada hakekatnya sadar, kita telah memperkuat dan mengembangkan struktur warisan kolonial."

Pendapat di atas dapat digunakan sebagai analisis bangunan agraria oleh Orde Baru. *Pertama,* tetap dipraktikkannya semacam *Domein Verklaring* dimana semua tanah yang tidak terbukti atas hak mutlak (*eigendom)* adalah domein negara. Hanya sekarang bedanya dilakukan oleh negara Orde Baru. Padahal domein Verklaring telah dihapus oleh UUPA 1960. Namun masih banyak tanah garapan kaum tani yang sudah turun temurun hanya merupakan tanah negara bebas. Para kaum petani hanya membuktikan dengan *girik* atau *letter C* atau di tempat lain disebut kekitir. Girik dan atau *letter C* atau kekitir, dianggap oleh pemerintah hanya bukti pembayaran pajak tanah. Status hukum tanah tersebut tanah negara yang di sewa oleh petani. Apabila sewaktu-waktu pemerintah membutuhkan, dengan mudah saja petani penggarapnya diusir dari tanah garapannya tersebut.

Kedua, dengan UU No. 5/1967, UU No. 1/1967 dan UU No. 6/1968 negara Orde Baru mengundang secara besar-besaran penanaman modal besar, baik modal asing maupun modal dalam negeri di pedesaan. Mulai dari Pengusahaan Hutan hingga bentuk agro-industri, seperti perkebunan dan pengolahan hasil-hasil perkebunan. Tahun 1980-an, nampak nyata berbondong-bondong masuk ke pedesaan, yang berakibat tercerabutnya hubungan petani (termasuk masyarakat adat) dengan tanahnya. Hampir umum diberitakan di surat kabar, kebanyakan kasus tanah menunjukkan kekalahan kaum tani. Sementara itu, pada kantong-kantong pengusahaan hutan dan industri pertanian, kaum tani perlahan-lahan mengalami perubahan dari pemilik tanah menjadi buruh. Keuntungan-keuntungan yang diperoleh dari hasil bumi pedesaan, melalui penanaman modal besar-besaran, mengalir deras kepada pemilik modal besar. Kaum tani tidak memperoleh kemakmuran atas proses itu. Penyedotan ini berlangsung terus sehingga lapisan terbawah dari masyarakat pedesaan tidak pernah terangkat nasibnya.

Ketiga, pemerintah Orde Baru lebih condong pada peningkatan produksi beras melalui bibit unggul, teknologi pertanian, pupuk, pestisida, dan organisasi kredit, KUD dan lain-lain, tanpa melakukan lebih dahulu pengaturan distribusi penggunaan dan pemilikan tanah secara adil bagi petani di pedesaan. Komitmen peningkatan produksi beras berarti lebih mendahulukan kepentingan industri di perkotaan dibanding pertanian di pedesaan. Kondisi kemakmuran petani secara umum, tidak seimbang dengan kemakmuran golongan yang mengambil keuntungan langsung dari hasil-hasil kerja petani.

Jadi sejak dulu buruh tani dan petani-petani gurem selalu menjadi "alas struktur sosial" bagi kemakmuran lapisan sosial lainnya. Mereka yang diuntungkan dari pembangunan di sektor agraria adalah para kapitalis agraria, birokrasi pedesaan, petani-petani kaya dan pengusaha-pengusaha pedesaan. Sementara itu, buruh tani dan kaum petani gurem (yang jumlahnya paling banyak) tetap hidup secara subsisten. Dengan demikian terjadi ketimpangan antara si kaya dan si miskin dipedesaan yang semakin

mencolok. Nilai tukar petani sebagai indikator kemakmuran, tidak beranjak naik, bahkan semakin menurun.

Keempat, lapisan-lapisan penguasaan tanah menunjukkan bahwa para pemodal asing maupun dalam negeri menduduki lapisan teratas dalam penguasaan tanah yang cukup luas, kemudian di susul pengusahaan perkebunan yang banyak dikuasai pemodal swasta, dan selanjutnya para penggarap dan lapisan paling bawah adalah ara petani gurem. Hal ini menunjukkan bahwa kekuasaan atas tanah merupakan basis kekuasaan ekonomi dan politik, bertumpuk pada bentuk pengusahaan hutan dan perkebunan besar yang dimiliki oleh pemerintah dan pihak swasta, yang termasuk di dalamnya kelompok modal asing. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa politik agraria kapitalis akan menguatkan posisi pemilik modal swasta, termasuk swasta milik asing dan pemerintah sebabagi kekuatan ekonomi politik yang dominan. Dominasi modal inilah yang akan nampak pada konfigurasi kekuasaan ekonomi politik pada zaman Orde Baru hingga kini.

4. Industri Pertambangan

Kebijakan PMA maupun PMDN yang dilakukan oleh negara Orde Baru, merambah pula ke bidang pertambangan. Dalam bidang pertambangan, Pasal 8 (1) UU No.1/1967 menetapkan: "Penanaman modal asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerja sama dengan Pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku." Selanjutnya untuk melengkapi syarat bagi tumbuh dan berkembangnya bidang industri pertambangan maka menyusul deterbitkannya UU No. 11/1967 yaitu tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan. Dibawah UU tantang PMA dan PMDN dan UU Pertambangan beserta perangkat kebijakan lainnya sejak 1 januari 1967 sampai dengan 30 Juni 1996, tercatat 215 buah perusahaan swasta yang menanamkan modalnya. 4 buah BUMN, 11 Koperasi juga terlibat dalam usaha pertambangan di Indonesia. Diantara 215 perusahaan swasta yang menamkan investasi, tercacat 43 buah adalah PMA dan 172 PMDN dengan kumulatif investasi per Juni 1996 sebesar US $ 6. 357.083.000 untuk PMA dan Rp. 3.308.189.000.000,- untuk PMDN (BKPM : Juni 1996). Kebanyakan dari hasil industri tambang ditujukan untuk ekspor, apalagi hasil tambang non-migas yang didominasi oleh modal asing (bahkan sangat tergantung pada keterlibatan modal asing). Hal ini dilakukan antara lain disebabkan tidak tersedianya industri pengolah bahan baku tambang di dalam negeri yang dapat menyerap lebih banyak produk galian tambang, di samping itu pula politik perdagangan dan industri negara maju memang hanya menempatkan negara Indonesia sebagai produsen *row material*, baik mentah maupun setengah jadi, untuk kepentingan dan kebutuhan olahan lanjut mereka.

Menurut Senghaas, keadaan semacam itu menggambarkan bahwa industri pertambangan yang didominasi oleh PMA memang berorientasi ekspor. Ini menunjukkan bahwa perdagangan luar negeri itu sendiri adalah bagian dari penetrasi kapital dari wilayah-wilayah metropolis *(center of capitalist word)* terhadap ekonomi masyarakat atau negara-negara berkembang dan terbelakang. Ia menganalisis: banyak memperlihatkan bahwa produksi yang berorientasi ekspor maupun macam-macam kegiatan ekspor lainnya, yang ada dalam tangan modal asing berasal dari wilayah-wilayah metropolis (Senghaas, 1977: 179)

Dalam konteks industri dan perdagangan hasil tambang, hubungan ekonomi yang sudah biasa dilakukan antara negara-negara sedang berkembang dengan negara industri

maju, menunjukkan hanya ada sedikit pengolahan dilakukan di dalam negeri penghasil bahan mineral, sehingga barang yang diekpor mempunyai nilai tambah yang yang tidak terlampau banyak. Negara-negara majulah yang akan mendapat keuntungan lebih besar dari industri pertambangan ini, karena merekalah yang menjadi penyerap produk mineral dari Indonesia, untuk kemudian diolah di negara industri dan setelah menjadi barang jadi dilempar kembali ke Indonesia. (skema alur ekspor-impor)

Dalam kontek ini, Arif dan Sasono (1987) berpendapat bahwa sesungguhnya interaksi Indonesia dengan pihak-pihak luar negeri yang merupakan proses internasionalisasi ekonomi, telah menimbulkan penghisapan surplus ekonomi dari bumi Indonesia.

Kapitalisasi yang dilakukan perusahaan-perusahaan tambang besar (PMA maupun PMDN) kiranya hanya memanfaatkan segala kelebihan sumber-sumber mineral yang dimiliki Negara Indonesia. Industri pertambangan berskala besar telah melakukan ekploitasi kekayaan alam demi keuntungan ekonomi dalam jumlah yang sangat besar. Di dalam kegiatan usaha pertambangan modern berskala besar tersebut selalu dibarengi dengan tuntutan kestabilan politik maupun ekonomi serta keamanan.

Sejumlah pengamanan yang diperlukan untuk pengembangan usaha pertambangan, khususnya usaha pertamangan yang berskala besar, telah dipenuhi oleh negara Orde Baru melalui UU No. 11/1967 dan di dukung oleh sejumlah peraturan yang lainnya seperti UU No. 1/1967 (PMA), UU No. 6/1968 (PMDN).

Begitulah kebijakan negara Orde baru di bidang industri pertambangan, yang memperlihatkan bahwa Rezim Orde baru telah melakukan negaranisasi dan kapitalisasi dengan membuat hukum positip demi berkembangnya kapital.

4. Sektor Industri di Pedesaan

Selain program-program pembangunan di sektor agraria dan industri pertambangan, pemerintah juga menempatkan sektor industri masuk ke pedesaan. Elemen-elemen penting dari pembangunanisme yang dicirikan dengan modernisasi di pedesaan menjadikan negara melakukan penetrasi yang bercirikan empat aspek kelembagaan yakni: kapitalisme, industrialisme, kekuatan kontrol terhadap informasi dan aktivitas sosial.

Giddens menggambarkan bahwa antara kapitalisme dan industrialisasi mempunyai korelasi yang sangat erat dan saling mendukung dalam proses perubahan dan moodernitas. Bagaimana pertautan antara persoalan industrialisasi dengan fenomena kapitalisme di pedesaan menurutnya perlu dikaji secara kritis. Logika bahwa kemakmuran dan kemiskinan masyarakat desa tampak tidak memadai apabila hanya mengandalkan pendekatan pembangunan yang terpusat pada pengembangan peran sektor pertanian khusunya sektor tanaman pangan.Oleh karenanya sektor industri di pedesaan juga salah satu katup pengaman bagi masyarakat pedesaan dalam menyediakan tenaga kerja di luar sektor pertanian. Lebih-lebih pasca diterapkannya revolusi hijau, di pedesaan semakin banyak jumlah anggkatan kerja yang tidak terserap pada sektor pertanian, di pihak lain semakin tingginya angka pertumbuhan penduduk.

Pemikiran-pemikiran tentang perkembangan kapitalisme global pada saat sekarang terjadi harus mulai memperhitungkan kekuatan-kekuatan dan kelemahan industrialisasi di pedesaan. Sejauh ini industrialisasi terhadap masyarakat pedesaan masih dipahami secara berlainan, oleh karenanya pemahaman terhadap perkembangan

industri pedesaan dalam skala yang lebih luas dapat dipahami sebagai suatu transisi antara bentuk yang bersifat artisan dengan industri modern. Dengan demikian industri pedesaan diidealisir untuk dapat berfungsi sebagai alat pertumbuhan ekonomi yang dapat meningkatkan penyerapan tenaga kerja. Di Indonesia industri pedesaan cenderung diartikan sebagai bagian dari alat pembangunan pedesaan dengan ukuran industri rumah tangga dan industri kecil, bukan dari bagian dari industri modern. Pengertian seperti ini sekalipun tidak keliru, tetapi belum cukup lengkap sehingga dapa memadai untuk digunakan sebagai pedoman.

Industrialisasi pedesaan dalam konteks Indonesia semestinya dilihat dalam pengertian yang luas, yakni usaha transformasi masyarakat pertanian pedesaan ke arah masyarakat dengan organisasi yang sosial yang bersifat industrial. Pada kenyataannya banyak industri yang berukuran besar (kapitalis) yang berpengaruh terhadap ekonomi dan sosial pedesaan. Ada kalanya berpengaruh positif terhadap peningkatan pendapatan riil masyarakat atau sebaliknya sangat eksploitatif sehingga secara sosial politik telah menciptakan kesenjangan di antara keduanya.

Kritik Terhadap Kapitalisasi

***Kritik terhadap kebijakan Revolusi Hijau*.** Seluruh hasil pengalaman yang terjadi dalam program eksploitasi di sektor agraria yang lebih pada pengutamaan keuntungan secara makro di atas, maka dapat dikritisi di mana perkembangan kapitalisasi yang diterapkan di pedesaan ada masalah besar yakni: Apakah modal, dan dengan cara bagaimana modal tersebut mengambil alih pertanian, mengubahnya secara mendasar, menghancurkan bentuk-bentuk lain dari cara produksi dan kemiskinan dan mendirikan bentuk yang baru di atasnya (kautsky).

Kapitalisasi yang masuk ke ranah pedesaan tersebut meliputi: perubahan dari cara-cara produksi subsisten kepada produksi komoditi, masuknya pembayaran secara tunai, sehingga pembayaran dalam bentuk barang diganti oleh pembayaran dalam bentuk uang dan terakhir adalah penggantian tenaga kerja keluarga menjadi tenaga kerja sewa atau bayaran serta penggunaan input-input faktor produksi termasuk teknologi yang diterapkan.

Konsekuensi dari hal ini maka telah terjadi penyingkiran kegiatan industri kecil pertanian di pedesaan yang berakibat meningkatnya kebutuhan akan uang tunai bagi para petani. Bersamaan dengan ini pula maka telah terjadi pembayaran tunai dari petani penggarap kepada para tuan tanah. Sementara itu pula para petani ini hanya sanggup membayar tunai dari uang hasil produksinya. Belum ditambah dengan pengadaan faktor produksi pabrikan yang diproduksi oleh industri kapitalis dari perkotaan.

Gambaran ini sering dibarengi pula dengan adanya lintah darat yang meminjamkan uang pada masa-masa paceklik kepada para petani atau buruh tani dan menciptakan dasar bagi eksploitasi modal lintah darah. Proses-proses demikian ini berkecenderungan dan berakibat semakin terlineasinya petani dari tanahnya sendiri. Dan dampak selanjutnya dari fenomena ini adalah terjadi proses pemiskinan yang berkelanjutan pada massa petani serta semakin membengkanya jumlah pasar tenaga kerja yang murah di luar sektor pertanian. Masalah kapitalisasi di pedesaan dampaknya terhadap perekonomian Indonesia, khusunya perekonomian di pedesaan yang secara kritis diungkapkan oleh Geertz yakni di Indonesia telah terjadi *"involusi pertanian"*.

Kritik terhadap industri pertambangan. Industri pertambangan modern dalam skala besar sangat potensial menciptakan pelanggaran HAM, baik yang dilakukan oleh badan usaha yang bersangkutan maupun oleh negara di mana kegiatan penambangan itu dilakukan. Potensi ini muncul karena dua sifat dari usaha pertambangan skala besar itu sendiri., yaitu: Pertama, usaha pertambangan skala besar sangat berhubungan dengan pengerukan kekayaan alam demi (keuntungan ekonomi dan materiil) dalam jumlah yang sangat besar dan akan selalu bersinggungan dengan dengan penentuan hak-hak atas sumber kekayaan tersebut; Kedua, di dalam kegiatannya, usaha pertambangan modern berskala besar selalu menuntut kestabilan politik dan ekonomi serta keamanan dari negara atau wilayah tempat usaha pertambangan itu berlangsung. Sifat pertama berhubungan dengan persoalan perebutan sumber daya alam dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. Sifat kedua berhubungan dengan persoalan pengamanan sejumlah uang (modal) yang dinvestasikan untuk seluruh kegiatan perebutan sumber daya tersebut. Dalam kontek perebutan sumber daya inilah Negara memiliki potensi yang sangat besar untuk terlibat dalam sejumlah pelanggaran HAM, karena dalam proses perebutan kekuatan-kekuatan politik dan hukum atau unsur-unsur kekuasaan akan terkait dalam menentukan klaim hak atas sumber daya alam yang diperebutkan. Klaim-klaim yang muncul berikut sejumlah argumentasi dan pembenarannya kemudian kemudian menjadi sangat mungkin dipengaruh oleh kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik dari kelompok yang sedng berkuasa dalam pemerintahan. Dalam arti lain, sejumlah klaim dan pembenaran itu bisa jadi sudah terbeli oleh kepentingan ekonomi, tidak lagi ‘ terbeli’ oleh kepentingan kesejahteraan yang seharusnya didahulukan oleh pemerintah yang sedang berkuasa, karena itu memang mandat yang diperolehnya atas kekuasaan politik yang dimilikinya.

Dilihat dari kerangka hubungan negara dengan dan proses-proses akumulasi modal, negara cenderung lebih mendukung proses penetrasi dan akumulasi modal itu sendiri, terlepas bagaimana dampaknya terhadap masyarakat/rakyat. Dalam konteks ini maka negara telah berkiblat menciptakan kondisi-kondisi yang mendukung bagi akumulasi modal secara cepat dan bahkan tak segan-segan menyingkirkan hambatan-hambatan yang merintanginya melalui regulasi maupun dengan kekerasan. Biasanya segala fasilitas yang diberikan oleh negara kepada kegiatan pertambangan padat modal dan berskala besar bukanlah bertujuan untuk mensejahteraan rakyat.

Beranjak dari kebutuhan pengusaha akan keamanan dan stabilitas politik untuk mendukung usaha investasinya, itu maka negara bisa masuk ke dalam sejumlah aktivitas yang dapat diklasifikasikan sebagai pelanggaran HAM melalui sejumlah peraturan yang dibuat yang membuka ruang bagi terjadinya pelanggaran pelanggaran tersebut melalui tindakan-tindakan langsung di lapangan dalam rangka dan atas nama pengamanan investasi. Pelanggaran HAM ini bisa terjadi karena untuk membuat situasi politik stabil dan aman di atas atas permukaan sering diperlukan sejumlah pengekangan dan pembatasan, termasuk tindakan kekeraan, terhadap kegiatan rakyat dalam kehidupan politik, organisasi, dalam berargumentasi dan berpendapat dan lebih jauh lagi pembatasan kegiatan rakyat banyak dalam berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya.

Kritik terhadap pengembangan industri pedesaan. Kritik terhadap pembangunan industri adalah terletak pada ketidakterkaiatan antara sektor industri dengan sektor pertanian. Anglomerasi industri besar tidak mempunyai keterkaitan dengan anglomerasi industri kecil. Orientasi pembangunan industri relatif mengesampingkan peran sektor

pertanian pedesaan sehingga menyebabkan adanya kesenjangan di sektor pertanian dibandingkan dengan sektor lainnya. Orde Baru memandang bahwa industrialisasi pedesaan adalah tujuan akhir dari proses pembangunan pedesaan Indonesia. Sedangkan industrialisasi itu sendiri sangat tergantung dari struktur dan sosial budaya yang mendukung proses itu. Dengan struktur sosial dan budaya yang otoriter di pedesaan, banyak kalangan menyangsikan untuk dapat mentransformasikan masyarakatnya dari ekonomi pertanian ke ekonomi industri yang kapitaistik.

Perkembangan realitas yang terjadi di Indonesia, pembangunan yang bercorak kapitalistik harus kita perhitungkan, karena pengaruhnya yang negatif terhadap proses perkembangan dan pembangunan di Indonesia. Sekalipun keberadaan birokrasi dan negara di Indonesia punya peran yang amat besar dalam menentukan arah pembangunan ekonomi masyarakatnya, akan tetapi keberadaannya belum tentu netral, sebab negara cenderung punya kepentingan sendiri. Oleh karena itu dapat dimengerti bahwa masuknya modal kota ke pedesaan patut pula dicurigai. Kapitalisme sebagai ideologi politik yang memberi legitimasi terhadap berbagai sistem di dalam masyarakat manapun, senantiasa tersimpan bahaya manipulasi terhadap kebebasan HAM pada masyarakat sipil di Indonesia.

Semakin meluasnya eksploitasi kapitalis yang masuk ke ranah pedesan kini, maka semakin masyarakat di pedesaan telah terintegrasi dengan kapitalisme global dan menjadikan masyarakat di pedesaan sudah terjadi *"open class society"*. Artinya desa-desa di Indonesia, oleh karena kondisi tertentu terjadi perubahan kelas secara ekonomi yang berdampak pada pembilahan secara politik. Ketakutan negara berkembang adalah, jika kekuatan ekonomi pasar bebas kapitalis dari luar desa atau struktur yang ada di atasnya akan menggangu mobilitas sosial dengan runtuhnya usaha-usaha menengah dan kecil.

Di Indonesia dengan meluasnya eksploitasi kapitalisme berlangsung dengan dukungan penuh dari kebudayaan maupun subkebudayaan pemegang legitimasi politik. Dengan kata lain penetrasi kapitalisme di Indonesia berjalin langsung dengan kebudayaan yang memegang legitimasi. Untuk bisa memasuki atau melakukan ekploitasi di negeri pinggiran kapitalisme dunia harus mendukung entitas kebudayaan seperti itu serta mengusahakan agar legitimasi politik memperoleh kebenaran. Ini tidak terlepas dari sifat kapitalisme itu sendiri yang bersifat trans budaya, yakni mampu berkompirasi (persekongkolan) dengan berbagai entitas kebudayaan elite penguasa untuk memperoleh keuntungan politik dan ekonomi yang maksimum.

Modernisasi pertanian dan industri tambang maupun indusalisasi pedesaan yang dilakukan negara Orde baru telah berimplikasi terhadap perekonomian pedesaan yang sangat nyata yaitu terjadinya "komersialisasi", yang sangat represif terhadap perekonomian di pedesaan. Aktor negara sangat menentukan dalam mendukung serta menentukan aktor non-negara (swasta) baik dalam negeri maupun asing yang tergabubg dalam Perusahaan Multi Nasional (PMN). Perusahaan kapitalis besar telah memainkan peranan utama dengan menguasai sektor agribisnis, kimia dan bahan pangan, bahan tambang. Keperkasaan modal kapitalis inilah yang telah merugikan negara-negara Dunia Ketiga, khusunya masyarakat sipil baik secara ekonomi maupun secara politik.

Penetrasi kapitalisme di pedesaan kini telah beragam dan sangat kompleks serta berlindung dibalik proteksi pemerinah. Contohnya: dalam kasus pembebasan tanah untuk pabrik, perdagangan hasil produksi pertanian, ekspansi gaya hidup dan modal perkotaan

di desa serta bank-bank yang beroperasi di desa. Dengan demikian sejarah kapitalisme di pedesaan bukan semata-mata merupakan proses akumulasi, dimana negara sangat mendominasi terhadap transformasi kapitalisme itu. Di saat inilah kebijakan negara terhadap masyarakat pedesaan, merupakan momentum penting di negara yang sedang mengalami proses transformasi dari otoritarianisme ke transisi demokrasi.

Alternatif Transformasi

Aliansi antara negara dan kapital, yang dibingkai dengan otoritarianisme, sentralisme, korporatisme dan kompradorisme, sebenarnya hanya membuat negara kuat (*strong state*) dari sisi formasi, tetapi kapasitas negara sangat lemah (*soft state*). Formasi negara kuat (*strong state*) berjalan secara efektif menundukkan aktor-aktor politik di luar negara, termasuk masyarakat lokal maupun rakyat desa. Tetapi praktik kompradorisme, yakni patronase antara politiko-birokrasi dengan pemilik modal, justru menggerogori kapasitas negara dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Negaranisasi dan kapitalisasi telah merambah wilayah pedesaan melalui penyebaran sejumlah kebijakan publik. Proses ini menghasilkan pengorganisasian masyarakat desa yang sangat asimetrik, memberikan keuntungan pada aktor ekonomi, politik, birokrat maupun para elite lokal. Elite lokal yang biasanya merupakan patron lokal dukungan negara. Mereka mendominasi pemaknaan atas realitas kehidupan idiologi maupun politik yang berperilaku eksploitatif secara ekonomi dan memaksimalkan keuntungan sendiri. Bagi masyarakat pedesaan memaknai perlakuan seperti tersebut di atas sebagai himpitan dan tekanan struktural atau negaranisasi.

Kini, Indonesia memasuki era transisi demokrasi. Desentralisasi, demokratisasi dan *good governance* di era otonomi daerah merupakan kesempatan baru untuk meninjau ulang praktik-praktik negaranisasi dan kapitalisasi yang telah menghancurkan desa. Sekarang muncul kesadaran baru bahwa pengelolaan kekuasaan-kekayaan tidak bisa lagi disandarkan pada pendekatan yang berpusat pada negara (*state centered approach)* dan didorong oleh pasar (*market driven*), tetapi menjadikan yang berpusat pada rakyat *(society centered approach).* Berbagai prinsip ini sebenarnya secara mendasar telah tertuang di dalam Pancasila dan UUD 1945, kalau kedua mantra ini masih digunakan sebagai ideologis dan dasar NKRI. Pancasila sejak awal telah meneguhkan prinsip ketuhanan, kemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sebagai dasar bagi pengelolaan negara dan masyarakat Indonesia. Paralel dengan Pancasila, UUD 1945 sebenarnya juga menegaskan prinsip-prinsip negara-bangsa yang berdaulat dan bermartabat, pembagian kekuasaan yang demokratis, kedaulatan rakyat, desentralisasi dan otonomi daerah, kebebasan sipil, perlindungan negara terhadap warga, maupun prinsip-prinsip *welfare state* sebagaimana tertuang dalam Pasal 33. Di dalam UU 1945 juga ditegaskan bahwa negara dibentuk untuk berbagai tujuan mulia: memberikan perlindungan terhadap warga negara, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan sosial, dan lain-lain.

Namun demikian, prinsip-prinsip mulia di dalam Pancasila dan UUD 1945 itu telah dirusak sendiri oleh negara yang membuat keduanya menjadi tidak bermakna. Orde Baru selalu menyerukan hendak melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara "murni dan konsekuen", tetapi ini ini sama sekali tidak otentik, penuh dengan indoktrinasi, dan sejarah telah membuktikan bahwa Orde Baru justru yang paling merusak keduanya. Karena itu, transformasi negara dan kapital ke depan, memang harus kembali ke *khittah*

Pancasila dan UUD 1945, keduanya harus diperdebatkan, disegarkan, dan disosialisasikan secara nalar. Berpijak pada prinsip ini, kami hendak mengedepankan nalar kritis yang terkait dengan pembaharuan negara dan pembaharuan agraria, sebagai jawaban untuk perubahan berkelanjutan ke depan.

1. Pembaharuan negara

Negara selalu menjadi jantung perhatian banyak pihak (terutama ilmuwan politik, praktisi kebijakan, kalangan NGOs dan lembaga-lembaga pembangunan internasional) di sepanjang zaman, tetapi kajian yang paling intensif terjadi selama dua dekade terakhir. Mereka berupaya mengkaji ulang posisi dan peran negara dalam berhubungan dengan masyarakat, pasar dan kekuatan global, sebagai bentuk respons mereka atas kegagalan negara maupun menguatnya aktor-aktor di luar negara akibat dari demokratisasi dan globalisasi. Ada sebuah konvergensi pemikiran di antara mereka, yang memunculkan perspektif governance, sebuah perpektif baru untuk menata ulang posisi dan peran negara di tengah-tengah globalisasi, demokratisasi, desentralisasi, privatisasi dan lokalisasi. Perpsktif governance itu secara umum mengusung sejumlah ortodoksi baru tentang posisi dan peran negara:

a. Negara tetap menjadi pemain kunci bukan dalam pengertian dominasi dan hegemoni, tetapi negara adalah aktor setara (*primus inter pares*) yang mempunyai kapasitas memadai untuk memobilisasi aktor-aktor masyarakat dan pasar untuk mencapai tujuan besar.
b. Negara bukan lagi sentrum "kekuasan formal" tetapi sebagai sentrum "kapasitas politik". Kekuasaan negara harus ditransformasikan dari "kekuasaan atas" (*power over*) menuju "kekuasaan untuk" (*power to*).
c. Negara harus berbagi kekuasaan dan peran pada tiga level: "keatas" pada organisasi transnasional; "kesamping" pada NGO dan swasta; serta "kebawah" pada daerah dan masyarakat lokal.
d. Negara harus melonggarkan kontrol politik dan kesatuan organisasinya agar mendorong segmen-segmen di luar negara mampu mengembangkan pertukaran dan kemitraan secara kokoh, otonom dan dinamis.
e. Negara harus melibatkan unsur-unsur masyarakat dan swasta dalam agenda pembuatan keputusan dan pemberian layanan publik.
f. Penyelenggara negara harus mempunyai kemampuan responsif, adaptasi dan akuntabilitas publik (AA GN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko, 2003).

Keenam agenda itu sebenarnya identik dengan "membawa negara lebih dekat pada masyarakat" (*Bringing the State Closer to the People*), yang dipromosikan oleh WORLD DEVELOPMENT REPORT (1997): *The State in A Changing World*. Ada tiga ortodoksi penting ide itu. *Pertama*, memadukan peranan dan kapasitas negara dalam melakukan dan promosi aksi kolektif dalam proses pembangunan politik, transformasi ekonomi dan redistribusi sosial, misalnya dalam konteks pemeliharaan *law and order*, kesehatan dan pendidikan publik, infrastruktur dasar, dan lain-lain, sesuai dengan tuntutan masyarakat. *Kedua*, perlunya membangkitkan kapasitas negara lewat penguatan institusi publik. Strategi ini mencakup desain peraturan yang efektif, kontrol terhadap penggunaan sarana pemaksa, pemberantasan korupsi, peningkatan kinerja institusi-institusi birokrasi negara, perbaikan gaji pegawai, penguatan lembaga peradilan,

profesionalisme aparat kemanan, dan lain-lain. *Ketiga*, memadukan antara kapasitas negara, desentralisasi dan partisipasi masyarakat.

Membawa negara lebih dekat ke masyarakat dalam konteks pembangunan identik dengan gagasan membuat sinergi antara negara dan masyarakat desa. Gagasan ini berangkat dari konteks tantangan utama pembangunan yang menghadang kita sekarang, yakni *bagaimana negara-negara berkembang yang miskin dapat mengubah jalan untuk membuat settings kelembagaan lebih kondusif bagi pembangunan?* Pengalaman dan penelitian menunjukkan bahwa sifat lembaga formal dan informal jelas ke arah pembentukan jalan pembangunan negara (North 1989, 1991; Oestrom *et al*. 1993; Putnam 1993; dan Dollar *et al*. 1998). Banyak pekerjaan dilakukan untuk menjelaskan bagaimana jenis rezim politik dan organisasi administrasi yang berbeda mempengaruhi *outcome* pembangunan.

Dengan kesadaran yang tumbuh akan keterbatasan pendekatan *top-down* tradisional dalam pembangunan, perhatian telah bergeser ke peran partisipasi masyarakat yang mungkin sangat kuat dalam perencanaan dan pengelolaan penyelenggaraan pembangunan di tingkat lokal. Untuk menggunakan kekuatan masyarakat lokal secara efektif bagi pembangunan, kita perlu memahami dinamika komunitas dan administrasi-pemerintahan lokal, dan hubungan mereka dengan tingkat administrasi-pemerintahan yang lebih tinggi. Pemahaman yang lebih baik tentang apa yang memaksa aktor ini dalam aksi pembangunan penting sekali untuk membangun hubungan yang lebih sinergis antara negara dan masyarakat.

Komunitas lokal dicirikan oleh jaringan hubungan kompleks dan padat, yang dapat merupakan sekutu atau penghambat sangat kuat bagi pembangunan. Partisipasi masyarakat lokal dalam proses pembangunan mempunyai beberapa keuntungan. Informasi lokal dapat dilemparkan untuk penggunaan yang baik dalam banyak cara perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan program. Efisiensi banyak tindakan pembangunan ditingkatkan dalam komunitas skala-kecil, yang anggotanya tidak hanya mempunyai pengetahuan langsung tentang situasi, tetapi juga mempunyai andil langsung pada hasil, meskipun mungkin asimetris informasi antar anggota. Sebagaimana digambarkan oleh banyak studi, pemantauan lokal dapat sangat efektif dalam menjamin akuntabilitas dalam pengembangan kawasan, kebijakan pembangunan, penggunaan dana, dan kinerja pelayanan (Wade 1997, Probe Team 1999).

Komunitas lokal juga dicirikan oleh ketidakseimbangan kekuasaan yang serius, yang menempatkan pembatasan keras terhadap pembangunan berbasis-komunitas. Ketika hubungan vertikal (klientelisme) antara elite lokal dan rakyat miskin kuat, sukar untuk membentuk asosiasi horisontal yang diperlukan untuk mengorganisasikan tindakan kolektif bagi kepentingan umum. Di sisi lain ada bahaya nyata terhadap penyerobotan lokal (*local capture)* terhadap program-program pembangunan. Gejala *capture* oleh elite lokal jauh lebih tinggi di daerah Afrika, India dan Indonesia yang masih dicirikan oleh ketidakmerataan sosial-ekonomi yang luas daripada di daerah yang lebih egalitarian. Dalam *setting* semacam itu, tingkat pemerintah lebih tinggi mungkin benar-benar secara lebih baik terdorong untuk membantu rakyat yang tidak beruntung daripada perwakilan lokal yang dipengaruhi oleh kepentingan tetap lokal. Sebagai contoh, pemerintah federal di Amerika Serikat mempunyai sejarah panjang melindungi hak sipil minoritas lebih baik

daripada pemerintah negara bagian (Foner, 1989). Ini mungkin karena alasan ideologi, berbagai macam motif politik dan pemilu, atau hanya karena pusat terlepas dari hubungan kekuasaan lokal yang khusus.

Untuk membuat sebagian besar keuntungan potensial penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan publik lokal, juga penting untuk mengubah cara operasi perwakilan pemerintah lokal sehingga mereka mengambil informasi lokal dan memantau kapasitas. Dalam banyak *settings*, administrasi lokal didesain menjadi "instrumen pemerintah pusat dalam perubahan pengendalian sumberdaya lokal, dan disesuaikan dengan hukum dan orde" (Whang, 1981). Tidak hanya mereka mempunyai sedikit akuntabel terhadap rakyat yang mereka layani, tetapi sering kali sistemnya secara khusus didesain untuk meminimisir pertukaran (tempat) antara komunitas dan pemerintah lokal, supaya mengurangi kesempatan untuk korupsi.

Kami berargumen bahwa pengurangan hirarki sosial-politik melalui pembaharuan tanah dan perluasan sumber pendapatan non-tanaman membantu menciptakan komunitas yang lebih egalitarian. Ini memberi kebebasan kepada individu dan kelompok dalam komunitas untuk memprakarsai tindakan bagi pembangunan mereka sendiri. Juga mempersiapkan komunitas sebagai keseluruhan untuk tindakan kolektif yang mungkin digunakan untuk kepentingan umum, juga untuk bekerjasama dengan perwakilan pemerintah dan memantau kinerja mereka. Kami juga berargumen bahwa tingkat negara lebih tinggi dapat mengkatalisasikan pemerintah lokal ke dalam upaya memperbaiki efektivitas pembangunan mereka dan bekerjasama dengan komunitas. Dengan membentuk aliansi dengan komunitas untuk menuntut dan memantau kinerja, tingkat pemerintah lebih tinggi dapat memperbaiki *outcomes* pembangunan, sekaligus juga memperoleh legitimasi dan dukungan rakyat. Mengambil beberapa contoh negara yang berhasil, dan meringkas dari lintasan sejarah individual mereka, kami menggambarkan bagaimana secara cepat perubahan institusi dapat dibuat. Perubahan ini dapat sangat kuat melepaskan energi lokal untuk pembangunan: mengkatalisasikan prakarsa lokal dan memberi kebebasan kepada rakyat untuk ikut serta dalam jangkauan aktivitas untuk memperbaiki kondisi ekonomi dan politik mereka.

Sebagaimana ditunjukkan banyak studi antropologi dan ekonomi, hirarki sosial-ekonomi yang kuat sangat mengurangi kekuatan tindakan kolektif untuk kepentingan umum dalam komunitas, dan meningkatkan kekuatan elite lokal menangkap keuntungan yang ditujukan untuk komunitas. Masyarakat dengan pendapatan yang tinggi dan ketidaksamaan aset dicirikan oleh konflik kepentingan yang tajam antar kelompok. Analisis kualitatif menemukan bahwa tindakan kolektif bekerja dengan baik di kalangan orang-orang yang relatif sama dan mempunyai kebutuhan dan sumberdaya yang sama.

Fenomena itu bekerja dalam konteks hubungan patron-klien yang menjadi ciri umum banyak masyarakat agraris. Mereka merupakan *subset* dari "*interlinked contracts*" yang dianalisis oleh para ekonom pembangunan: di mana hubungan kontraktual mempunyai bermacam-macam peran, dengan hubungan satu transaksi bergantung pada hubungan lain. Contoh klasik adalah hubungan *patronage* antara tuan tanah dan penyewa, di mana kontrak tunggal telah jalin menjalin dalam penetapan sewa menyewa dan kredit. Sebagai contoh di Bengal Barat India, Bardhan dan Rudra (1986) menemukan proporsi buruh yang tinggi meminjam dari pemilik tanah dalam musim sepi dengan komitmen memberikan pelayanan buruh dalam musim ramai. Jumlah hari kerja diperlukan untuk membayar kembali pinjaman biasanya diperhitungkan at a per diem

yang secara signifikan lebih rendah daripada tarif yang berlaku pada waktu "penandatanganan" pinjaman itu. Karena tuan tanah mempunyai kemampuan lebih banyak untuk mengakses pasar kredit daripada para buruh, mereka mempunyai posisi monopoli sebagai perantara keuangan antara pasar pinjaman luar dan para buruhnya.

Sebagaimana para antropolog dan ekonom mengatakan, bahwa hubungan agraria ini menghasilkan tidak hanya aturan perilaku tetapi juga menjadikan kenyataan suatu alam moral yang dicirikan oleh distribusi kekuasaan sosial-politik yang tidak sama. Alam moral ini yang di dalamnya orang bekerja jelas di luar dinamika kontrak yang "mengikat-buruh" ini pada pembentukan kepentingan klas. Hubungan patron-klien paling jelas ketika kepemilikan tanah terpolarisasi kuat, dengan beberapa tuan tanah luas memelihara ikatan dengan sejumlah besar penyewa atau buruh. Contoh dari ini sangat banyak di Amerika Latin dan Asia, juga di Eropa sebelum-industri. Tapi hubungan ini hanya dapat kuat dimana pemilik tanah yang luas tidak ada, tetapi di mana mereka yang menguasai pasar tanah bertindak sebagai kelompok klas *vis-à-vis* kelompok klas lain dari komunitas mereka.

Ciri penting hubungan patron-klien ini adalah bahwa mereka membuat konsentrasi kekuasaan pada sebuah komunitas, menciptakan pembagian tajam diantara anggota sebuah komunitas. Pokok persoalan itu diringkas dalam ungkapan ringkas dan tepat Breman (lihat Breman 1974) "*patronage* dan *exploitation*": bagian lain dari logika sama tentang menjalankan kekuasaan seseorang sebagai tuan tanah. Tuan tanah mempunyai kepentingan kuat dalam memelihara orang lain dalam posisi kebergantungan yang rentan terhadap pendapatan ekonomi juga status sosial yang meningkat. Dengan menawari si miskin kredit dan beberapa ukuran jaminan yang sama pada kemungkinan yang serius, tuan tanah dapat memperoleh buruh pada tarif yang rendah dan memungut bunga yang tinggi pada modal mereka. Jaminan yang ditawarkan sangat elastis, menawarkan bantuan yang lebih besar ketika waktu sangat baik dan lebih sedikit ketika waktu lebih baik. Bagi patron, *noblesse oblige* semacam itu menjamin daya tahan hidup dan partisipasi klien mereka yang berkesinambungan dalam hubungan itu.

Hirarki sosial-politik kaku semacam itu tidak hanya menempatkan pembatasan yang melumpuhkan terhadap tindakan individu, tetapi juga terhadap tindakan kolektif bagi kepentingan umum. Jika distribusi kekuasaan terlalu condong pada sebuah komunitas, prospek kepercayaan dan kerjasama adalah rendah. Para elite akan merasa tindakan kolektif oleh si miskin sebagai ancaman terhadap hegemoni mereka, dan secara kuat mengecilkan hatinya. Karena peran mereka, si miskin tidak mungkin ingin ikut serta dalam tindakan kolektif terhadap ketakutan bahwa para elite akan mencari retribusi atau menyediakan pendapatan.

Dalam konteks semacam itu, jangkauan perubahan pola sosial menjadi sempit. Ketika orang dalam sebuah komunitas berjuang untuk mempertahankan kepentingan kelompok, tidak hanya kepentingan ekonomi individu, itu menjadi sukar bagi mereka untuk mengorganisasikan tindakan kolektif demi kepentingan seluruh komunitas. Banyak sekali dalam contoh perjuangan atas simbol status dan kekuasaan, dan tidak hanya substansi keuntungan dan kerugian ekonomi mereka ini. Sesungguhnya, orang akan membuat banyak kerugian ekonomi dalam jangka pendek untuk memelihara status kelas jangka panjang. Sebagai contoh di sebuah desa di India Utara, pemerintah lokal memutuskan untuk membagi tanah kas desa ke dalam petak-petak kecil untuk diberikan ke beberapa orang yang tidak punya tanah. Meskipun petak-petak itu demikian kecil

untuk menimbulkan sedikit ancaman ekonomi terhadap kasta yang memiliki tanah, gagasan untuk memberi orang lain status memiliki lahan itu cukup menggembleng orang dari klas-kasta ini untuk bertindak. Atas biaya mereka, mereka berasal dari radius ratusan mil, orang dari agama yang berbeda, dan mendukung protes politik selama bertahun-tahun untuk mencegah aksi ini. Mereka menghendaki ditangkap, mereka mengikat traktor mereka untuk transportasi dan berbuat apa saja untuk mencegah distribusi tanah umum yang sepele ini dalam satu desa. Untunglah, orang yang tidak berlahan dapat memperoleh bantuan polisi dan pers untuk menyokong usaha pemerintah lokal (Das Gupta, 1982).

Dalam kasus itu, memang intervensi negara adalah kunci keberhasilan. Fakta bahwa ini lebih merupakan perang kelas daripada hanya perselisihan individu membuatnya lebih mudah bagi negara untuk ikut campur tangan. Pasangan contoh lain dari India menggambarkaan bagaimana ini dapat efektif dalam mengubah pola diskriminasi abad kuno. Di luar India Selatan, sebuah cara umum untuk menjaga kelas klien pada tempat mereka adalah meniadakan mereka akses terhadap candi berdasarkan kasta mereka. Sejak 1950, administrasi berturut-turut berhasil mengubah ini, menggunakan ancaman tindakan polisi secara efektif untuk menjamin bahwa jalan masuk candi tidak dapat ditiadakan (Srinivas, 1966). Jenis tindakan ini tidak mungkin ketika administrasi negara terus dikuasai oleh kepentingan elite-elite perdesaan.

Banyak dari diskusi di atas didasarkan pada contoh-contoh Asia Selatan, tetapi ada literatur yang berharga tentang negara-negara Amerika Latin, juga menguraikan ketidakadilan agraria yang lebih ekstrem berdasarkan pemusatan kepemilikian lahan. Distribusi kepemilikan lahan secara historis sangat tidak adil di luar banyak (negara) Amerika Latin, serta pola *patronage* dan mengikat-buruh adalah umum terjadi (Thiesenhusen, 1995a). Sebagai contoh, di bawah sistem *hacienda* Meksiko, seluruh komunitas petani hidup dan bekerja pada lahan tuan tanah di bawah sistem hubungan patron-klien. *Hacienda* bukan hanya merupakan suatu lahan pertanian yang dimiliki oleh seorang individu. Ia merupakan sebuah masyarakat di bawah perlindungan pribadi, maupun suatu keseluruhan sistem sosial dan memerintah kehidupan mereka yang dipekerjakan padanya dari ayunan hingga kuburan (Tanenbaum, 1962).

Juga umum dilakukan adalah penggunaan kekerasan untuk menjaga kedudukan mereka dan menolak mereka memperoleh lahan (Hall, 1994). Di banyak *settings* Amerika Latin, politisi-pemilik lahan berhasil dalam menolak pembaharuan atau dalam memprakarsai kontra-pembaharuan, dan karena itu mempertahankan status mereka. Sebagai contoh, rezim militer yang menyertai pembunuhan Allende di Chile mengambil tindakan untuk membalikkan pembaharuan agraria (Thiesenhusen, 1995b). Lebih belakangan ini di Brazil, usaha untuk membagikan lahan kepada orang-orang yang miskin-lahan dirusak oleh lobbies yang sangat kuat, seperti itu di pemukiman baru Amazon 6% pemilik lahan memiliki 80% dari tanah pertanian (Prosterman *et al*., 1990).

Negara modern mempunyai banyak kekuatan untuk menyediakan bantuan, *inputs* dan infrastruktur kelembagaan yang diperlukan untuk mobilitas ke atas dan untuk memicu prakarsa pembangunan lokal. Ini memerlukan desain hati-hati organisasi birokrasi dan insentif pegawai untuk berprestasi, sebuah pertanyaan besar yang memperoleh banyak perhatian. Ia juga memerlukan perhatian untuk menghindari "local capture", yang merupakan hambatan khusus pembangunan dalam *settings* yang dicirikan oleh ketidakadilan sosial ekonomi (Bardhan dan Mookherjee, 1999). Beberapa analisis memperlihatkan bagaimana penyelenggaraan pelayanan membaik jika kekuatan

komunitas yang saling melengkapi dan aparatur negara dicampur: menggunakan kekuatan lokal dalam kapasitas informasi dan pemantauan untuk melengkapi *inputs* teknis dan lainnya dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi.

Dalam *settings* politik dan administrasi yang sangat berbeda, re-organisasi kelembagaan yang inovatif telah membantu perkembangan aliansi negara-komunitas bagi pembangunan dan membantu mencegah *local capture* program pembangunan. Yang membesarkan harapan, berbagai kasus memperlihatkan bahwa perubahan kelembagaan semacam itu dapat dicapai cukup cepat, mengingat kemauan politik yang kuat. Sebagai contoh, pemerintah lokal Korea Selatan mempunyai sejarah panjang membuat pembangunan yang baik. Perubahan organisasi dan nilai institusi administrasi lokal di Korea Selatan memerlukan banyak organisasi yang kreatif pada pihak negara. Secara historis, pemerintah lokal di Korea merupakan instrumen pemerintah pusat yang menguasai pengendalian sumberdaya lokal, dan diorientasikan pada hukum dan perintah. Bantuan pembangunan perdesaan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan komunitas perdesaan tampaknya merupakan sebuah konsep baru untuk mereka… Organisasi pemerintah lokal disusun kembali untuk memperkenalkan sebuah transformasi fungsional dari kontrol dan regulasi ke administrasi bantuan pembangunan (Whang, 1981: 17).

Pada 1970-an, pemerintah Korea Selatan juga melaksanakan program pembangunan komunitas cepat, *Saemaul Undong* (Whang, 1981; Wade, 1982). Gagasan itu adalah untuk menggembleng komunitas ke dalam peningkatan keadaan hidup mereka sendiri, sementara juga memasukkan mereka ke dalam struktur sentral negara. Melalui penyebaran informasi yang luas dan propaganda tentang program itu, orang tahu tentang manfaat program itu dan terdorong untuk mendukungnya. Ini dikombinasikan pada tingkat lokal dengan nasehat lebih langsung dan beberapa paksaan, diperkuat oleh kompetisi yang terorganisir dengan jalan mana komunitas yang lebih berhasil diganjar dengan diberi alokasi lebih banyak sumberdaya oleh negara. Pemimpin komunitas dilatih dan pegawai lokal didorong untuk memberikan sokongan dan bantuan teknis ketika diperlukan. Mereka juga didorong untuk berhubungan dalam banyak forum dengan pegawai lebih tinggi, sehingga mereka dapat secara spontan mengembangkan gagasan baru dan kesempatan kerjasama:

> Saluran organisasional yang disediakan bagi para pemimpin *Saemaul* terutama mendorong partisipasi pemimpin desa dalam proses pembuatan keputusan pada tingkat kota dan kabupaten, dua-duanya. Sesungguhnya, beberapa pemimpin *Saemaul* bekerja sebagai anggota Komite Konsultasi *Saemaul* pada tingkat kota dan kabupaten, dua-duanya… (Mereka juga) diberi hak istimewa untuk bebas bertemu dengan kepala kabupaten atau gubernur jika mereka ingin berbuat demikian (Whang, 1981: 96).

Hasilnya adalah untuk memperbaiki desa sepanjang jangkauan dimensi yang luas. Infrastruktur desa secara luas dibangun dan di-upgrade: termasuk jalan, sistem air, jembatan, irigasi skala-kecil, dan penerangan listrik. Berbagai macam proyek yang menghasilkan-pendapatan dan program tabungan di mulai. Kesehatan rumah tangga dan komunitas terutama diperbaiki melalui bermacam-macam tindakan, seperti kandang ternak yang lebih baik dan perbaikan pengelolaan air. Selanjutnya, ongkos ditanggung oleh komunitas itu sendiri: tanggapannya begitu antusias sehingga komunitas

memberikan kontribusi sekitar 70% dari total sumberdaya yang diperlukan untuk proyek ini (Whang, 1981: 15).

Model pengembangan jaringan ikatan erat antara komunitas dan epmerintah lokal juga mendasari pertumbuhan perusahaan kota dan desa (TVEs, *Township and Village Enterprises*) yang mempesona di China selama 1980-an dan 1990-an (Pei 1996; Johnson 1991; dan Oi 1999). Karena berbagai macam alasan, termasuk keinginan untuk mengurangi migrasi desa-kota, pemerintah pusat mengambil langkah untuk menyokong pembangunan industri di daerah pedesaan, dengan mengijinkan komunitas lokal mengorganisir perusahaan mereka. Pemimpin komunitas dipilih oleh komunitas, tetapi disahkan oleh otoritas lebih tinggi dan berfungsi sebagai anggota hirarki administrasi negara dan juga anggota desa mereka. Melalui ikatan mereka dengan pemerintah, pemimpin komunitas memperoleh informasi tentang kesempatan ekonomi juga membantu memperoleh kredit dan sumberdaya lain untuk mewujudkan kesempatan ini. Perbedaan antara pemerintah kota dan desa dan pemerintah diatas tingkat kota adalah bahwa sebagian besar pejabat pemerintah kota dan desa pada saat yang sama merupakan anggota organisasi kolektif, dan oleh karena itu, juga merupakan pemilik TVEs. Pejabat desa dapat dianggap mempunyai identitas ganda; mereka adalah anggota hirarki pemerintah China dan anggota desa mereka (Pei, 1996: 45-61).

Tindakan kolektif terutama dipermudah dalam komunitas China oleh ikatan kekeluargaan yang sangat erat dan loyalitas lokal, dalam kerangka kerja mana orang biasa bekerja sama untuk keuntungan bersama (Johnson, 1991). Sanksi komunitas digunakan secara efektif dalam sistem ini:

> Karakteristik pemerintah lokal juga berakar dari dalam organisasi komunitas perdesaan China… karena ongkos informasi tentang kelompok sosial dan imobilitas geografis pejabat desa yang rendah, ongkos pemilihan dan ongkos penilaian kinerja sangat rendah. Pejabat tidak dapat membuat pengembalian berkesinambungan untuk dirinya sendiri…Haruskah dia mencoba berbuat demikian, reputasinya yang sangat bernilai dan manfaatnya saling berhubungan akan hilang. Sehingga ia merupakan kepentingan jangka-panjang milik pejabat untuk tidak membahayakan mereka (Pei, 1996: 45-61).

Kemungkinan untuk menggunakan institusi sosial yang sudah berjalan lama ini, bagaimanapun, hanya dapat diwujudkan setelah perubahan krusial dalam insentif keuangan. Sebelum reformasi pasar, komunitas mempunyai sedikit insentif untuk meningkatkan *output*, ketika negara mengambil surplus itu untuk dirinya sendiri. Sistem perpajakan sekarang berbeda-beda antar *settings*, tetapi praktek umum pajak ditetapkan di muka (Qian dan Weingast, 1996). Beberapa pendapatan di luar itu dibagi oleh komunitas dan pejabat, memberikan dua-duanya andil besar dalam keberhasilan perusahaan. Pada saat yang sama, negara tidak memberikan jaminan: komunitas menghadapi pembatasan anggaran yang sulit dan jika mereka tidak dapat membuat perusahaan itu bekerja dengan berhasil, mereka menanggung kerugian penuh. Ketergantungan terus menerus mereka pada pertanian membantu melindungi mereka terhadap kemunduran industri, juga memberi sumber modal investasi.

Di Taiwan, usaha untuk membangun kerja aktif antara negara dan komunitas membantu untuk secara simultan mengembangkan pertanian dan industri pedesaan.

Menyusul pembaharuan pertanahan, dan dengan perlunya keberhasilan pembangunan yang cepat dan kuat, pemerintah Taiwan mendorong komunitas perdesaan untuk secara cepat mengembangkan ekonomi pertanian. Ini secara ringkas dijelaskan dalam Fei, Ranis dan Kuo (1979: 37-71):

> Asosiasi petani dan koperasi kredit didirikan oleh Jepang untuk memfasilitasi program penyuluhan pertanian dan pengadaan beras, adalah institusi *top-down* yang dikuasai oleh tuan tanah dan bukan petani. Akibatnya, sebagian besar petani tidak secara langsung beruntung dari mereka. Pada 1952 pemerintah mengkonsolidasikan institusi-institusi itu dalam asosiasi petani yang serbaguna terbatas untuk petani dan melayani kepentingan mereka. Disamping fungsi asli penyuluhan pertanian, kegiatan asosiasi petani diperluas untuk melibatkan departemen kredit, yang menerima simpanan dari petani dan membuat pinjaman untuk mereka, dan untuk memberi fasilitas pembelian, pemasaran, pergudangan, dan pengolahan. Jadi asosiasi menjadi *clearinghouses* bagi para petani, yang mengendalikan dan memelihara mereka dan memandang mereka sebagai milik mereka.

Dengan adaptasi yang cekatan, asosiasi ini juga digunakan untuk menimbulkan pertumbuhan produksi industri berbasis di daerah pedesaan (Fei *et al*., 1981), juga dibatasi oleh volume permintaan internal barang industri yang relatif kecil; negara membuat tersedia informasi yang diperlukan dan bantuan organisasional lain untuk memungkinkan industri perdesaan berproduksi untuk pasar internasional.

Di Ceara, Brazil timur laut, Tendler (1997) menggambarkan bagaimana negara berusaha mengatasi persoalan dalam penyelenggaraan pelayanan dengan membentuk aliansi dengan para pekerja dan komunitas lokal. Dengan cara demikian ia membawa tekanan pada pemerintah kotamadya lokal dari atas dan bawah, untuk memperbaiki kinerja mereka di bidang-bidang seperti kesehatan masyarakat, penyuluhan pertanian, bantuan kekeringan dan infrastruktur bangunan misal (gedung) sekolah. Negara merekrut dan melatih kader baru dari para pekerja *grassroots* untuk memberikan pelayanan, dan sangat mendorong mereka dengan mempublikasikan kerja mereka dan menawarkan banyak penghargaan resmi atas pelayanan mereka:

Hanya dengan benar-benar bekerja dalam program ini, mereka dikatakan, mereka berdiri di atas kedudukan sebagai pemimpin, dan ini menempatkan beban khusus terhadap mereka untuk berperilaku bertanggung jawab. Semuanya ini memberikan kontribusi pada rasa hormat baru kepada para pekerja ini oleh publik—luar biasa dalam sebuah masa kurang respek kepada pemerintah yang tersebar luas (Tendler, 1997: 136).

Kampanye publisitas bertindak sebagai sebuah senjata bergigi banyak dalam strategi ini. Ia membantu memperkuat rasa hormat kepada para pekerja. Pada saat yang sama, ia mendorong orang untuk mempunyai harapan tinggi terhadap program dan memaksa para pekerja mempertanggungjawabkan kinerja mereka. Ia juga memberitahu orang tentang pelayanan apa yang seharusnya mereka terima, sehingga mereka dapat menekan pemerintah lokal untuk memberikan mereka jika pelayanan itu tidak akan diberikan. Kampanye publisitas ini membantu menggembleng komunitas ke dalam tindakan kolektif, dengan bantuan teknis di mana perlu:

> Program perbaikan dan pemeliharaan sekolah mendatangkan asosiasi lingkungan tempat tinggal ke dalam proses pemilihan kontraktor kecil. Dan untuk memungkinkan asosiasi ini secara informal memantau pekerjaan perbaikan dan rekonstruksi, teknisi agen memerintahkan mereka dalam beberapa prosedur dasar yang kontraktor harus mengikuti, seperti penyiapan permukaan dinding yang tepat untuk menerima ubin. (Tendler, 1997: 140).

Penugasan yang banyak adalah sebuah sifat penting dari pekerjaan para pekerja *grassroots* itu, dan ini membuat pelayanan mereka lebih menarik untuk klien. Tugas utama para profesional kesehatan publik adalah pelayanan preventif, tetapi mereka juga diberi wewenang untuk memberikan beberapa pelayanan kuratif, biasanya monopoli perawat dan dokter. Agen penyuluhan pertanian diberi wewenang untuk memberikan bantuan kekeringan dan untuk mengawasi proyek konstruksi kecil dalam program bantuan kekeringan, yang biasanya merupakan pekerjaan para ahli teknik dan pengawas. Sebagai pengganti mengantarkan pesan yang dibakukan tentang perbaikan pertanian, para pekerja perluasan ini didorong untuk memecahkan berbagai macam persoalan yang diangkat petani, termasuk persoalan seperti mendapatkan akses terhadap bank yang tidak simpatik.

Ini tampakanya tugas yang campur-aduk, kadang-kadang melibatkan lebih banyak *brokering* daripada tenaga ahli, berkumpul bersama pada sebuah *client-centric*, pendekatan *problem-solving* ke penyelenggaraan pelayanan. Itu memberikan kenaikan pada hubungan saling mempercayai dan menghormati antara klien dan pegawai pemerintah… (Tendler, 1997:138).

Kekurangan pembaharuan lahan negara-negara Asia Timur yang luas sebelumnya, negara harus memecahkan kepentingan tuan tanah dan koneksi politik mereka dengan pemerintah lokal. Ini menciptakan persoalan, sebagai contoh, dalam memberikan bantuan kekeringan: "program bantuan kekeringan menguntungkan para pemilik tanah yang luas daerah itu, kontraktor swasta dan penyedia bantuan lebih banyak daripada mereka yang memerlukan pekerjaan, pangan dan air" (Tendler, 1997: 49). Pada kekeringan 1987, pekerja penyuluhan pertanian digunakan untuk memecahkan cengkeraman *patronage* dalam distribusi bantuan kekeringan. Namun, melanjutkan keberhasilan semacam itu membutuhkan banyak usaha berkesinambungan, dan paling tidak pada awal 1990-an kepentingan tetap yang sangat kuat berusaha memperkenalkan kembali beberapa klientelisme dalam bantuan kekeringan.

Sebagaimana ditunjukan Tendler, kasus Brazil memperlihatkan bahwa pemerintah dapat menjadi kekuatan moral yang kuat dalam dunia pelayanan publik, dan ia dapat menggunakan kekuatan ini untuk menyuruh warga negara memantau para pekerjanya dan membantu melindungi mereka dari campur tangan politisi lokal dan kelompok kepentingan kuat lainnya. Para pekerja yang mengabdi memerlukan perlindungan dari yang lainnya, termasuk sesama pekerja rent-seeking, atasan dan para pejabat yang dipilih, dan menunjukkan penghargaan terhadap penerimaan perlindungan ini. Pemerintah negara kurang mungkin untuk merespons tuntutan yang diungkapkan selama pembagian sosial-ekonomi yang dilokalkan dan oleh karena itu suatu persekutuan proyek pembangunan komunitas yang lebih baik. Semuanya lebih banyak sehingga menghendaki pelayanan diselenggarakan pada tingkat lokal dan dapat mengklaim keberhasilan ini sebagai miliknya sendiri dalam kepentingan politik negara.

Ketika model ini diperluas ke bidang pembangunan yang lebih luas di Brazil, campur tangan politik lokal terus bertahan oleh desakan pemerintah negara yang majelis tingkat kota untuk mengeluarkan dana mempunyai paling tidak 80% perwakilan dari komunitas pengguna-akhir (Bank Dunia, 1997b). Lebih lanjut, jika komunitas merasa mereka diperlakukan secara tidak adil oleh dewan kota, mereka dapat melangkaui mereka untuk mempergunakan dana secara langsung dari pemerintah negara bagian. Secara bertahap, dewan ini telah memperoleh pengalaman dan sepertiga dari mereka diduga telah mulai secara aktif memantau aktivitas-aktivitas kota lain.

Contoh yang serupa tetapi kurang dramatis tentang generasi hubungan negara-komunitas yang berhasil bagi pembangunan ditemukan dalam *settings* lain, termasuk di Indonesia dan Vietnam. Contoh lain menggambarkan bahayanya usaha jenis ini yang didesain secara buruk. Sebagai conoth, Manor (1999: 59) melukiskan bagaimana desakan untuk mengorganisasikan pemilihan walikota di Filipina setelah perang, sebelum membangun perwakilan birokrasi lokal, menghasilkan walikota yang menciptakan birokrasi nepotistik mereka sendiri dan "menciptakan sistem bossism lokal yang bertahan hingga sekarang". Ini digantikan oleh bossism yang lebih tersentralisir selama rezim Marcos (1966-85), tetapi muncul kembali setelah kejatuhannya dalam proses yang secara umum dikenal sebagai 'demokratisasi':

> Undang-undang pemerintah lokal baru telah mengembalikan — dan benar-benar memperkuat — hak prerogratif walikota dan gubernur propinsi atas perwakilan lokal dan sumberdaya aparatur negara. Mengingat bermacam-macam kebusukan dari banyak para pejabat ini, pemilu telah di dipertandingkan dengan dahsyat, melalui pengerahan mesin, pembelian-suara, kecurangan, manipulasi dan kekerasan (Sidel, 1996).

Mekanisme pemantauan dan pertanggungjawaban tidak pada tempatnya untuk menjamin bahwa kolusi tidak digunakan hanya untuk keuntungan pribadi tetapi juga disalurkan untuk kepentingan umum. Pembaharuan menuju desentralisasi demokrasi, termasuk keterlibatan NGOs lokal dalam pembuatan keputusan pada tingkat lokal, tidak cukup untuk meniadakan kecenderungan *rent-seeking* bos-bos lokal. Program PIDER Meksiko, yang dimulai oleh pemerintah federal pada 1973, merupakan sebuah program investasi yang besar untuk implementasi proyek lokal skala-kecil di beberapa daerah paling miskin di negara itu. Dalam menggambarkan bagaimana program ini beroperasi di negara bagian Nayarit, Fox (1992) mengatakan bahwa program itu pada awalnya sangat berhasil, dengan sebuah tim organiser komunitas yang dinamis yang membawakan pemimpin dari beberapa komunitas agraria bersama-sama untuk pertama kalinya. Tim itu meningkatkan kesadaran di kalangan petani yang merugi terus-menerus karena pasar terikat dan birokrat rent-seeking. Petani bergerak secara berhasil untuk memperoleh akses yang lebih baik terhadap kredit dan pupuk yang lebih murah, dengan menekan gubernur negara bagian, manajer cabang bank pertanian pemerintah, dan agen pupuk pemerintah. Namun, pada 1976, presidensi berubah tangan dan reformis kehilangan kekuasaan, mencabut gerakan persekutuan federal-nya. Menjadi mudah bagi gubernur negara bagian untuk menumbangkan gerakan itu. Gerakan itu terlalu singkat untuk menciptakan sebuah kekuatan yang berkelanjutan yang dapat bertahan melawan kepentingan otoritas lokal yang kuat.

2. Pembaharuan Agraria

Salah satu nilai pokok kaidah fundamental Negara mengamanatkan bahwa negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Penjabaran dari prinsip ini tercantum dalam pasal 33 UUD 1945 (ayat 1, 2, dan 3). Kesemuanya ini merupakan pilar-pilar demokrasi yang mendasari mekanisme perekonomian dan penyelenggaraan pembangunan. Amanat konstitusi tersebut dijabarkan dalam Garis - Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dalam GBHN 1993 diamanatkan bahwa pembangunan ekonomi harus selalu mengarah kepada mantapnya sistem ekonomi nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang disusun untuk mewujudkan Demokrasi Ekonomi yang harus dijadikan dasar pelaksanaan pembangunan yang memiliki ciri-ciri antara lain: (a) Perekonomian disusun sebagai sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan; (b) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; (c) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; (d) Sumber-sumber kekayaan dan keuangan negara digunakan demi kemakmuran rakyat; ….. dan seterusnya (GBHN 1993).

Konteks nilai-nilai tersebut mempertegas bahwa "Dalam Demokrasi Ekonomi yang berdasarkan Pancasila harus dihindarkan hal-hal antara lain : (a) Sistem *free fight liberalism* yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankna kelemahan struktural ekonomi nasional dan posisi Indonesia dalam perekonomian dunia; (b) Sistem *etatism* dalam arti bahwa negara beserta aparatur ekonomi negara bersifat domian, mendesak dan mematikan potensi serta daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara; (c) persaingan tidak sehat serta pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dan sebagai bentuk monopoli dan monopsoni yang merugikan masyarakat dan bertentangan dengan "cita-cita keadilan sosial".

Prinsip-prinsip demokrasi ekonomi bersifat langgeng, namun interpretasi terhadap prinsip-prinsip tadi dalam dimensi waktu tertentu bersifat kontekstual. Dalam era PJP I, obsesi untuk mengejar pertumbuhan ekonomi melalui serangkaian kebijakan penyesuaian *(adjustment policies)* cenderung memberi peluang yang sama pada semua pelaku ekonomi. Karena kemampuan untuk memanfaatkan peluang tidak sama, maka mereka yang lebih mampu memanfaatkan peluanglah yang lebih berperan di dalam ekonomi nasional. Alokasi sumber daya dan fasilitas lebih cenderung mengarah pada *growt-generating actors, growth generating sector, growth generating regions,* dan sebagainya (Moeljarto, 1999:169).

Kebijakan itu menjurus ke arah proses konglomerasi, dan ini mulai terjadi pada Pelita-Pelita akhir PJP I. Akibatnya struktur dunia usaha di Indonesia cenderung didominasi oleh sejumlah kecil usaha besar yang mengusai sejumlah besar aset produktif (tanah dan bahan bahan-bahan tambang yang ada di dalamnya) dan menguasai pangsa autput total yang tinggi, sedangkan usaha-usaha kecil yang menjadi sumber kehidupan rakyat hanya menguasai aset produktif serta autput yang kecil dan tidak proporsional. Lebih dari itu, apa yang sering terjadi justru adanya *net reverse transfer resources* di dalam bentuk *trickle-up effect.* Rakyat kecil memberi subsidi di dalam berbagai bentuknya kepada pelaku-pelaku ekonomi besar.

Kebijaksanaan yang demikian nampaknya bersifat kontekstual dengan kondisi saat itu yakni negara dituntut oleh kebutuhan untuk mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang cukup. Meskipun kebijaksanaan yang demikian telah mengakibatkan ekselerasi proses transformasi ekonomi menuju masyarakat industri, akan tetapi bagaimana dampaknya terhadap demokrasi ekonomi perlu dipertanyakan.

Kondisi semacam ini berakibat pada kemiskinan yang semakin meluas dan rakyat desa semakin dijauhkan dari akses produktif mereka. Karenanya pada bulan Juli 1979, diadakan Konferensi Dunia tentang Pembaruan Agaria dan Pembangunan Pedesaan *(World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* atau WCARRD oleh FAO, yang diharappkan mampu memperbaiki keadaan. Terutama WCARRD menyimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi semata tidaklah mencukupi, dan harus didukung oleh pemerataan dan partisipasi rakyat. Program aksinya menyatakan bahwa perbaikan yang berkelanjutan dari pedesaan memerlukan akses yang merata atas tanah, air dan sumberdaya produktif lainnya, serta keikutsertaan kaum miskin desa dalam kekuasaan ekonomi dan politik serta dalam sistem produksi dan distribusi.

Pembaharuan agraria tentu merupakan alternatif atas kapitalisasi desa yang selama ini menimbulkan pemiskinan rakyat desa. Istilah pembaruan agraria sudah menjadi kata kunci yang menonjol diperdebatkan di berbagai negara sejak dekade 1950-an. Makna ’agraria’ bukan sekadar ’tanah’ atau ’pertanian’. Secara etimologis, ’agraria’ berasal dari kata ’ager’ (dalam bahasa Latin), yang berarti ’pedusunan’, ’bukit’ dan ’wilayah’. Ini menunjukkan arti yang lebih luas dari sekadar ’tanah’, karena mencakup wilayah yang didalamnya terdapat berbagai macam tumbuhan, air, sungai, bahkan tambang, perumahan terutama manusia. Konotasi tekanan pada ’tanah’ lebih disebabkan karena di jaman Romawi Kuno, konsep tentang ’lingkungan’, ’sumberdaya alam’, ’pertambangan’, belum dikenal sebab kegiatan manusia yang dominan saat itu adalah berburu di hutan atau bertani menghasilkan pangan. Jika mengacu pada UUPA 1960, maka yang dimaksud dengan agraria di Indonesia adalah lebih dari sekadar tanah, tetapi mencakup “Bumi, Air, Ruang Angkasa dan Kekayaan Alam yang Terkandung Di dalamnya”. Dengan pengertian ini, maka hukum agraria serta pengertian agraria di Indonesia merupakan pengertian yang lebih luas, jauh lebih luas daripada hukum pertanahan, karena meliputi juga hukum perairan, keruangkasaan, pertambangan, perikanan, dan sebagainya.

Pembaruan agraria diartikan sebagai upaya perubahan atau perombakan sosial yang dilakukan secara sadar, guna mentransformasikan struktur agraria ke arah sistem agraria yang lebih sehat dan merata bagi kesejahteraan masyarakat desa. Seringkali pembaruan agraria juga diartikan sebagai *land reform* dalam arti luas. Dengan kata lain, pembaruan agraria adalah merupakan upaya pemerintah yang bekerjasama dengan masyarakat untuk mengubah struktur penguasaan tanah, memperbaiki tata guna tanah dan kekayaan alam yang menyertainya, dengan memperbaiki jaminan kepastian penguasaan tanah bagi rakyat yang memanfaatkan tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya. Jadi pada dasarnya pembaruan agraria merupakan upaya pembaruan sosial. Dengan demikian pembaruan agraria dapat dikonsepsikan sebagai “upaya-upaya yang dilakukan oleh negara dan masyarakat dalam merubah hubungan-hubungan sosial agraria dan bentuk-bentuk penguasaan tanah dan sumber daya alam ke arah keadilan dan pemerataan, melalui mekanisme dan sistem politik yang demokratis dan terbuka, bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat”. Pengertian ini tidaklah sekadar

perubahan dari penguasaan tanah dan hubungan-hubungan sosial yang ada di dalamnya, tetapi pembaruan agraria harus pula mengakui keberadaan tanah-tanah masyarakat adat, agar tanah-tanah adat tidak dengan mudah dikuasai oleh negara dan pemilik modal. Pengakuan akan tanah-tanah adat merupakan hal yang sangat penting dalam pembaruan agraria, sehingga kiranya sangat perlu diadakan pengaturan yang khusus mengenai hal tersebut.

Tujuan yang hendak dicapai pembaruan agraria adalah keadilan agraria, yaitu keadaan dimana: (1) Tidak adanya konsentrasi yang berarti dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah beserta kekayaan alam yang menjadi hajat hidup orang banyak; (2) Terjaminnya kepastian hak penguasaan dan pemanfaatan rakyat setempat terhadap tanah dan kekayaan alam lainnya; dan (3) Terjaminnya keberlansungan dan kemajuan sistem produksi rakyat setempat yang menjadi sumber penghidupan mereka.

Tataran implementasinya, agenda Pembaruan Agraria mencakup: *Orientasi Produksionis dengan Transformasi Struktural (redistribusionis) maupun Jastifikasi Yang Komprehensif*. Pada tataran implementasi, istilah *land reform* sering dipadankan dengan *agrarian reform* (pembaruan agraria). Maka dalam praktiknya konsep *land reform* telah diperluas cakupannya untuk menekankan peran strategis dari tanah dan pertanian dalam pembangunan. Oleh karenanya, konsep reforma agraria, yakni merujuk pada penataan struktur agraria secara cepat yang mencakup sistem penguasaan tanah, skala operasi usahatani, ketentuan-ketentuan penyakapan, kelembagaan kredit pedesaan, pemasaran dan pendidikan, dan introduksi teknologi (Tuma, 2003).

Menurut Wiradi (2000) istilah *land reform*, atau tepatnya *redistrubutive land reform*, merupakan penataan kembali sebaran penguasaan tanah yang mencakup dua aspek, yakni *tenure reform* dan *tenancy reform.* Aspek pertama dengan redistribusi lahan, yang meliputi pemecahan dan penggabungan satuan-satuan usahatani dan perubahan skala pemilikan. Sedang *tenancy reform* berarti perbaikan dalam hal perjanjian sewa, bagi hasil, gadai dan sebagainya tanpa harus mengubah distribusi pemilikan. Dalam konsepsi ini, maka konsolidasi lahan juga dimasukkan dalam pengertian *redistributive land reform* yang mengisyaratkan pula kepada upaya menyatukan pemilikan tanah yang letaknya terpencar-pencar (frakmentasi) menjadi satu hamparan solid, yang dapat dilakukan dengan cara tukar-menukar. *Redistrubutive lend reform* ini dalam perkembangannya disertakan pula langkah-langkah komplementer seperti penyediaan kredit, pendidikan dan latihan, teknologi, penyuluhan, penyesuaian pasar, dan sebagainya. Dengan paket lengkap inilah maka konsep *land reform* kemudian memperoleh konseptualisasi baru yang lebih luas dan komprehensif sehingga secara populer diberi pengertian yang sama dengan istilah *agrarian reform* atau pembaruan agraria.

Perspektif lain menekankan program reforma agraria sebagai proses transformasi struktur sosio-agraria menuju kondisi yang lebih berkeadilan. Menurut perspektif ini, makna reforma agraria harus melibatkan upaya-upaya yang sekaligus "mengkombinasikan faktor-faktor teknis untuk meningkatkan produksi dengan faktor perbaikan kerangka kerja kelembagaan agar menguntungkan bagi lapisan terendah masyarakat pedesaan. Salah satu faktor kelembagaan itu adalah sistem atau susunan penguasaan tanah. Ini perlu mendapat perhatian yang serius, sebab usaha peningkatan produksi dalam susunan penguasaan tanah yang timpang tidak akan dapat memperbaiki kehidupan sebagian besar rakyat desa.

Mengingat hal ini semua, maka pelaksanaan pembaruan agraria pada intinya ada transformasi struktur sosio agraria melalui *redistributive land reform* menjadi suatu yang sangat penting yang tidak dapat di tawar-tawar. Ada dua alasan mendasar untuk meyakinkan keharusan reform agraria secara komprehensif, yakni alasan keadilan dan alasan ekonomi.

Kedua alasan ini saling terkait. Alasan keadilan menekankan bahwa distribusi lahan yang egaliter akan memberikan peluang yang sama untuk berkembang bagi pemilik melalui persaingan. Artinya, seleksi alamiah memang akan terjadi melalui proses persaingan, tetapi titik tolaknya harus berangkat dari peluang yang sama. Kesamaan peluang ini hanya dapat dicapai melalui kondisi "keadilan agraria", yaitu keadaan di mana ketimpangan struktur agraria dapat diatasi serta hak penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alamnya oleh petani terjamin dan terlindungi.

Pengalaman di sejumlah negara, dampak dari kesamaan peluang dalam hal distribusi lahan yang egaliter menunjukkan adanya dampak ekonomi dari jaminan akses yang adil terhadap aset. Akses pada lahan ini dapat memberi kontribusi pada ketahanan pangan dan status gizi rumahtangga yang lebih baik. Jaminan akses terhadap tanah juga dapat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan melalui investasi. Jaminan akses terhadap aset secara adil juga membawa dampak pada stabilitas sosial dan politik Bukti-bukti menunjukkan bahwa dalam masyarakat di mana penguasaan aset sejak awalnya sangat tidak adil, kemampuan masyarakat untuk terlibat dalam tindakan kolektif yang optimal secara sosial juga terganggu. Partisipasi dalam proses pengambilan keputusan secara demokratis rendah sehingga banyak menghilangkan potensi kekuatan rakyat. Jika isu-isu mengenai akses atas tanah ini tidak ditangani sejak dini, dapat meningkat dan menjadi konflik lebih luas yang berdampak timbulnya berbagai kerusakan sosial ekonomi.

Sebaliknya, distribusi yang adil dalam pemilikan aset terbukti telah memberi kontribusi yang signifikan kepada indikator-indikator pembangunan manusia. Pengalaman di Cina, India dan Filipina, para penerima manfaat program *land reform* telah memiliki kemampuan yang lebih besar pada pendidikan anak-anaknya dibandingkan mereka yang tidak menerimanya.

Dari paparan di ats menjadi jelas bahwa distribusi yang adil atas akses lahan akan menciptakan bukan saja keadilan sosial, tetapi juga pembangunan pertanian dan pedesaan yang berkelanjutan, dan akhirnya perkembangan ekonomi secara keseluruhan. Oleh karena itu, menjadi tuntutan besar bagi negara untuk mewujudkan agenda penataan struktural tersebut di atas demi terwujudnya cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, seperti yang diamanatkan dalam Sila ke lima Pancasila yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia maupun amanat pasal 33 UUD 1945. Negara harus memainkan peran yang besar dalam upaya-upaya menjalankan pembaruan agraria ini.

Tuntutan akan pembaharuan agragria terus-menerus disuarakan oleh elemen-elemen masyarakat. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) merupakan elemen gerakan sosial yang terus menerus melakukan perjuangan pembaharuan agraria. Ketika Abdurrahman Wahid menjadi presiden RI (1999-2001), sebenarnya sudah cukup peka merespons desakan pembaharuan agraria, sebagaimana tercermin pada lahirnya TAP MPR No.IX/MPR/2001 mengenai Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Dalam pasal 2 TAP MPR No.IX/MPR/2001 disebutkan *"Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali*

penguasaan pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumberdaya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia". Bahkan di pasal 6 pada TAP di atas juga dinyatakan sebagai berikut *"Menugaskan DPR RI bersama Presiden RI untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumbersaya alam serta mencabut, mengubah dan atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan Ketetapan ini"*

Namun TAP MPR ini hanya berhenti menjadi museum yang mati, hanya sekadar formalisme. TAP MPR sampai sekarang belum diiakui dengan UU baru yang berpihak kepada pembaharuan agraria. Di tempat lain, justru muncul kebijakan maupun tindakan-tindakan negara yang jauh dari semangat pembaharuan agraria. Di pusat, sebagai contoh terkini adalah lahir Perpu I/2004 mengenai ijin penambangan di hutan lindung yang diikuti dengan lahirnya Keputusan Presiden No 41/2004 tentang penetapan 13 perusahaan yang diizinkan melakukan penambangan. Di banyak daerah lahir pula beberapa Perda yang menegasikan hak-hak masyarakat adat, seperti Perda Kabupaten Mamasa No. 4/2004 tentang Pembentukan Badan Perwakilan Desa, Lembaga Kemasyarakatan, Pemberdayaan dan Pengembangan Adat Istiadat di Desa dan Kelurahan, atau Perda Kabupaten Sanggau No. 4/2002 tentang Pemerintahan Kampung yang kemudian diikuti dengan tuntutan hukum adat oleh masyarakat kepada eksekutif dan legislatif di kabupaten itu. Di Wonosobo, pemerintah pusat berkeberatan dengan skema pengelolaan hutan sebagaimana diatur dalam Perda PSDHBM (Pengelolaan Sumberdaya Hutan Bersama Masyarakat) yang disusun oleh badan legislatif, eksekutif bersama masyarakat. Rekeyasa politik yang menghambat perda ini telah muncul sejak lahirnya SK Gubernur Jawa Tengah yang materinya menguatkan kebijakan PHBM Perhutani di wilayah Propinsi Jawa Tengah, sampai pada surat No. 1665/Menhut–11/2002 tertanggal 11 September yang intinya adalah permintaan Menteri Kehutanan kepada Menteri Dalam Negeri agar membatalkan perda terkait dengan alasan bertentangan dengan UU No. 41/1999 tentang Kehutanan dan PP No.25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Propinsi sebagai Daerah Otonom.

Pembaharuan agraria tampaknya membutuhkan upaya-upaya radikal, sebagaimana terjadi di banyak negeri lain. Taiwan dan Korea Selatan adalah contoh kuat tentang bagaimana pembaharuan agraria dapat mengeluarkan energi bagi pembangunan. Mereka mempunyai kondisi yang hampir ideal bagi pembaharuan agraria secara radikal setelah Perang Dunia Kedua. *Pertama*, kepergian kolonialis Jepang meninggalkan bidang tanah kosong yang luas, tersedia bagi tahap awal pembaharuan tanah pasca-perang. *Kedua*, ancaman revolusi komunis memberikan pemacu untuk pembaharuan tanah sebagai sebuah benteng melawan Komunisme. Faktor *ketiga* yang memfasilitasi pembaharuan adalah bahwa rezim baru berhutang sedikit kepada para elite pemilik tanah yang ada sebelumnya. Taiwan diperintah oleh Kuomintang dari China daratan, dengan sedikit perlu dukungan dari para elite lokal. Di Korea Selatan, kepemimpinan politik baru relatif tidak dibebani oleh hubungan politik yang ada, karena ia mulai berakar dengan kekosongan yang ditinggalkan oleh Jepang dan kekacauan dari Perang Korea. Selanjutnya, kelas pemilik tanah Korea secara luas tidak dipercaya lagi oleh kerjasama yang dirasakan mereka dengan kolonialis Jepang. Dengan bantuan aktif dari Amerika serikat, kedua negara itu mendesain pembaharuan yang imajinatif dan berhasil.

Pembaharuan tanah memfasilitasi pertumbuhan asosiasi pembangunan horisontal dalam komunitas Korea Selatan dan Taiwan. Sebagaimana disebutkan di atas, Wang (1981) menekankan bahwa kekuatan pembangunan perdesaan Korea Selatan yang cepat dihasilkan oleh pembaharuan agraria, ditingkatkan lebih jauh oleh akses yang sama terhadap pendidikan dasar. Membuat hubungan sosial dalam masyarakat lebih egalitarian adalah sebuah prasyarat penting terhadap penggunaan komunitas lokal yang imajinatif dalam memantau para pegawai irigasi lokal di Korea Selatan dan Taiwan (Wade, 1997). Perubahan sama dalam ekonomi politik hubungan komunitas yang menyertai pembaharuan agraria didokumentasikan-dengan baik dalam gerakan koperasi Taiwan. Koperasi didirikan di Taiwan di bawah Jepang, tetapi mereka berkembang setelah pembaharuan agraria menjadi organisasi pembangunan yang lebih aktif. Dengan bantuan pemerintah, organisasi petani tumbuh subur, membantu petani untuk menyatukan tabungan mereka, memperbaiki irigasi dan memperoleh teknologi baru, dan over time mengembangkan industri perdesaan (Ranis dan Stewart, 1993). Manfaat pembaharuan agraria yang paling penting adalah bahwa ia meletakkan dasar-dasar bagi pemerintahan yang lebih inklusif dan membangun. Sebagaimana Harriss (1999) tunjukkan, daerah-daerah India yang di dalamnya struktur kekuasaan agraria tradisional yang diubah memperlihatkan hasil (*outcomes*) pembangunan yang lebih baik. Studi menunjukkan bahwa pembaharuan sewa menyewa Bengal Barat telah membawakan banyak perubahan positif, dan membantu penduduk kasta-rendah merasa bahwa pemerintah lokal tidak lagi diserobot oleh elite lokal.

Agenda pembaruan agraria menjadi suatu hal yang tidak bisa di tawar-tawar lagi supaya transformasi agraria yang lebih baik dapat terwujud. Melalui pembaruan agraria ini kehidupan dan kegiatan pedesaan akan ditransformasikan dalam semua aspeknya, yaitu aspek ekonomi, sosial, budaya, kelembagaan, lingkungan dan kemanusiaan. Dengan transformasi ini maka pembaruan agraria diharapkan akan menghapus kesenjangan antara sektor pertanian dengan sektor ekonomi lainnya dan antara penduduk desa dengan kota dalam hal kesempatan dan tingkat kehidupannya.

Pembaruan agraria ini niscaya akan melenyapkan dualisme antara sektor pertanian dengan non-pertanian, atara sektor yang teknologinya maju dengan yang teknologinya rendah. Dengan demikian akan terjadi peningkatan mobilitas tenaga kerja dalam menanggapi tuntutan ekonomi dan pembangunan. Dengan kata lain, pembaruan agraria akan mengantarkan pada transisi dari struktur "agraris tradisional" menjadi suatu struktur hubungan di mana sektor pertanian terintegrasi ke dalam pilar-pilar ekonomi lainnya, lebih produktif, dan kesejahteraan rakyat meningkat. Alhasil, redistribusi tanah melalui *land reform* merupakan prakondisi untuk memasuki sistem ekonomi modern yang berkeadilan. Tanpa redistribusi tanah, ekonomi modern yang dihasilkan bersifat cacat dan menimbulkan kontradiksi-kontradiksi. Konflik kelas sosial akan semakin menajam, tidak ada tingkat konsumsi yang tinggi, demikian pula tidak ada tabungan masyarakat karena mayoritas penduduk desa hidup dalam subsistensi. Ditambah lagi oleh kenyataan bahwa tanpa *land reform* maka tidak akan tumbuh demokrasi di tingkat desa.

Demikian pula, melalui pembaruan agraria akan terwujud demokrasi ekonomi, sekaligus menghasilkan demokrasi politik. Tumbuhnya ekonomi rakyat akan menghasilkan kreativitas dan pengorganisasian secara mandiri. Pembaruan agraria juga akan menghasilkan deferensiasi pembagian kerja masyarakat. Deferensiasi ini akan menghasilkan pula berbagai profesi dan pekerjaan; yang selanjutnya akan menciptakan

asosiasi dan kelembagaan baru dalam masyarakat. Dengan sendirinya ini akan menciptakan aspirasi dan penyaluran politik. Politik adalah cerminan dari deferensiasi kelas-kelas sosial dan pengelompokan masyarakat yang semakin majemuk. Pada akhirnya hal ini akan menumbuhkan tatanan masyarakat sipil yang sehat dan kuat.

Bab Dua
Desentralisasi Politik dan Otonomi Desa

Sampai sekarang sikap negara
terhadap otonomi desa tidak jelas.
Bahkan tidak pernah ada pernyataan
resmi bahwa desa mempunyai otonomi.
(Selo Sumardjan, 1992).

"Pusat tempat sentralisasi, provinsi tempat dekonsentrasi, kabupaten/kota tempat desentralisasi dan desa tempat otonomi asli", demikian tutur Kamardi, Kepala Desa Bentek, Kecamatan Tanjung, Lombok Barat, suatu ketika, di Denpasar. Bagi Kamardi, skema itu memperlihatkan pembagian posisi dan kekuasaan yang proporsional, dan yang lebih penting negara harus memberikan pengakuan, penghormatan dan penegasan dalam konstitusi tentang "otonomi asli" kepada desa yang berbasis pada adat setempat.

Cerita "otonomi asli" yang melekat pada desa memang sudah lama kita dengar. Perangkat regulasi menyebut otonomi asli identik dengan kesatuan masyarakat hukum yang berhak dan berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Selo Sumardjan (1992), misalnya, menegaskan bahwa Pasal 18 UUD 1945 tanpa ragu-ragu mengakui keberadaan daerah-daerah istimewa seperti desa di Jawa-Bali, nagari di Sumatera Barat, atau marga di Sumatera Selatan, sebagai daerah swapraja (*zelf-besturende landschappen*) dan kesatuan-kesatuan rakyat (*volksgemeenschappen*). Buku-buku lama juga menceritakan bahwa desa memiliki "otonomi asli" sebagai warisan sejarah masa lalu sebelum republik Indonesia terbentuk, sementara otonomi yang melekat pada daerah merupakan "pemberian" melalui skema desentralisasi. Kalau desa disebut *self-governing community*, sedangkan daerah disebut *local-self government*.

Kami tentu sepakat dengan pembedaan itu. Tetapi kami terus berpikir dan bertanya kepada banyak pihak, termasuk kepada tokoh adat senior, apa yang disebut dengan otonomi asli, apa yang disebut dengan hak dan kewenangan asal-usul? Bagaimana format dan substansi otonomi asli ketika desa sudah masuk menjadi bagian, bahkan di bawah, negara? Apakah antara *self-governing community* dan *local-self government* tidak bisa disatukan? Jika desa sudah berada dalam negara, sebaiknya kewenangan apa yang harus diakui dan dibagi kepada desa? Kami tidak memperoleh jawaban yang jelas dan memadai atas pertanyaan itu. Bahkan problem serius itu muncul sejak pascakemerdekaan, terutama sejak 1965, tetapi sampai sekarang tidak ada jawaban dan solusi yang memadai. Demikian komentar Selo Sumardjan (1992: 3):

> Mengenai pembentukan daerah-daerah administratif pada umumnya tidak dijumpai masalah-masalah yang berarti, baik secara hukum maupun politis. Sebaliknya menghadapi desa, negeri, marga dan sebagainya yang diakui sebagai daerah istimewa tampaknya ada berbagai pendapat yang berbeda-beda yang sampai sekarang belum dapat disatukan dengan tuntas. Perbedan pendapat itu mengakibatkan keragu-raguan pemerintah untuk memilih antara sistem desentralisasi

> dua tingkat, yaitu dengan daerah otonomi tingkat I dan tingkat II saja dan sistem tiga tingkat dimana di bawah tingkat II ditambah tingkat III.

Problem itu juga tidak terpecahkan meskipun ruang desentralisasi terbuka lebar setelah 1999. Suara desa memang terus bergolak selama 5-6 terakhir, menuntut otonomi yang lebih besar dan pembagian kewenangan-keuangan secara seimbang, tetapi formulasi yang dibawa belum memadai. Kalangan NGO, akademisi dan lembaga-lembaga internasional juga menggelar pembelajaran dan perdebatan panjang mengenai desentralisasi dan otonomi desa, tetapi sampai sekarang belum membuahkan "*village papers*" yang memadai sebagai pijakan advokasi kebijakan. Bagi pejuang dan pendukung suara desa, "otonomi desa" tampaknya sekarang menjadi ikon dan *common denominator* lokal sebagai amunisi perlawanan (*voice* dan *exit*) terhadap sentralisme dan keadilan, sekaligus untuk memperjuangkan perbaikan nasib desa. Sementara pihak pemerintah tampak belum serius melancarkan otonomi desa, bahkan terlihat sangat bingung dalam memperjelas posisi desa. "Kejelasan desa terletak pada ketidakjelasannya", demikian keterangan Persadaan Girsang, Direktur Pemerintahan Desa, Ditjen PMD Depdagri, pada sebuah lokakarya di Jakarta, Juli 2004.

Berbagai pertanyaan itu tentu merupakan bentuk kesulitan dan tantangan, yang sebenarnya sudah berlangsung lama, untuk mendorong transformasi politik desa melalui prakarsa desentralisasi dan otonomi desa. Kesulitan utama terletak pada pembentukan format otonomi desa, desain relasi maupun posisi dalam formasi negara, dan substansi otonomi desa.

Krisis Otonomi Desa

Memahami keberadaan desa di Indonesia tidak sesederhana sebagaimana diformulasikan di dalam peraturan perundang-undangan. Permasalahan tentang kapan dan bilamana desa itu eksis merupakan suatu hal yang sangat dilematis, artinya apakah keberadaan desa itu terjadi karena kepentingan kekuasaan atau karena formulasi nilai ideal yang diharapkan dan hendak diwujudkan oleh suatu komunitas lokal. Dengan kata lain dapat diungkapkan bahwa tidak pernah ada titik pangkal kurun waktu tentang keberadaan suatu desa. Sebuah pendapat mengemukakan bahwa desa ada begitu saja sejak zaman dulu kala dimana bangsa manusia bertempat tinggal, sehingga dengan kata lain bahwa desa tidak pernah dijadikan (Duto Sosialismanto, 2001: xxiv). Untuk mengidentifikasi keberadaan desa juga dapat dilihat ketika diperlakukan tanam paksa yang dilakukan baik oleh rezim yang sedang berkuasa maupun penguasa lokal (tingkat desa), baik dalam posisinya untuk kepentingan pribadi maupun sebagai kepanjangan tangan dari rezim yang sedang berkuasa. Persoalan membagi lahan petani yang harus diserahkan kepada pemerintah sebagai ganti pajak, persoalan memobilisasi tenaga kerja untuk pembangunan sarana fisik, dan persoalan perang lokal maupun antar pulau, semuanya membutuhkan lembaga yang dapat dikomando sewaktu-waktu. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh RE. Elson sebagai berikut:

> Sungguh, acapkali terjadi perlombaan diantara "negara-negara" (Penulis, yang dimaksud dengan negara di sini termasuk di dalamnya adalah negara kecil seperti kekuasaan tingkat desa) untuk mendapatkan pengikut para petani gurem, sebabnya tidak lain adalah bahwa kemakmuran dan kekuasaan amat tergantung pada kemampuan seseorang untuk memobilisir massa tenaga kerja daripada mengontrol wilayah, dan para petani gurem sendiri sering kali juga berpindah kesetiaan dari majikan yang satu ke majikan yang lainnya yang dianggap lebih kuat dan menarik dari segi

> jaminan kehidupan. Pada umumnya, penguasa tingkat lokal seperti ini, tentu bersama dengan keluarga batih dan luasnya, para kroni dan tangan kanannya, meminta bagian hasil dari para petani gurem penggarap sampai separohnya, selain itu juga sewaktu-waktu secara ajeg mereka meminta pasokan tenaga kerja untuk kerja bakti dan tidak jarang untuk kepentingan pribadi termasuk untuk mendorong status sosial majikan dan lingkaran dekatnya (Elson, 1994: 17).

Para antropolog dan sosiolog kolonial mengemukakan bahwa desa merupakan bentuk komunitas pertama yang terkonsolidasi dalam kehidupan awal (Suhartono, 2003. 2). Setelah manusia mulai kehidupan sedenter, orang memerlukan tempat tinggal dan pembagian kerja untuk melangsungkan kehidupan. Pada dasarnya desa yang kemudian berdiri di tempat lain juga masyarakatnya hidup dalam kondisi *self supporting*, artinya dicukupi sendiri. Pergaulan hidup masyarakat ditandai oleh gotong royong yang sifatnya *reciprocal* atau timbal balik. Pada tingkat awal, kontak dengan desa lain untuk menukarkan barang yang diperlukan untuk dan tidak dapat dibuat sendiri.

Kehidupan desa asli yang otonom di Indonesia dapat dikatakan terhenti setelah datangnya pengaruh Hindu pada abad ke-5. Pengaruh Hindu ternyata melahirkan *state formation* yang secara vertikal menghubungkan pusat kerajaan dengan desa (Soemarsaid Moertono, 1968). Desa dimasukkan secara integral ke dalam kerajaan. Hal ini terjadi karena terbawanya *concept of land property right*. Konsep ini ada dalam kitab *Manawadharmasastra* yang menjadi pegangan raja dan para birokratnya, (Suhartono, 2003: 3) bahwa "semua yang ada di bawah langit dan di atas bumi adalah milik raja". Dengan dasar inilah kemandirian desa menjadi terhalang dan raja dapat bertindak secara otoriter dengan mengembangkan istilah *"kagungan ndalem"* atau *"kagunganing nata"* yang memperkuat kepemilikan tunggal.

Secara historis desa adalah sistem pemerintahan yang agraris. Kehidupan rakyat desa sangat dekat dan tergantung pada tanah. Raja sebagai penguasa tertinggi tentu tidak dapat menjalankan pemerintahan tanpa bantuan birokrat kerajaan. Kerajaan agraris asetnya hanya tanah, padahal raja dan para birokratnya harus membiayai pemerintahan dan birokrat bawahannya. Sebagai imbalan jasa, para birokrat itu diberi *apanage* atau tanah *lungguh* (Suhartono, 1991). Luasnya apanage yang diberikan kepada para birokrat tergantung tinggi rendahnya pangkat dalam birokrasi kerajaan. Apanage sebenarnya adalah tanah yang memiliki cacah atau tenaga kerja (juga berarti pajak dan luas tanah), sedangkan cacah itu otomatis tinggal dalam desa. Raja dan para birokrat tidak dapat berhubungan langsung dengan desa. Pada masa kerajaan-kerajaan kuno, desa-desa sudah dipimpin oleh *rama* atau *buyut*. Pada masa Mataram Islam, desa-desa dipimpin oleh *demang* untuk desa besar dan untuk desa kecil oleh *mantri* atau *lurah*. Merekalah yang harus dipegang. Pada masa-masa kemudian karena perluasan birokrasi kerajaan diperlukan birokrat yang memiliki departemen dengan berbagai fungsi, sehingga pembentukan desa-desa baru dilakukan (Suhartono, 2003: 4). Pada masa berikutnya mereka adalah para bekel, lurah, aris, dll.

Dengan demikian, keberadaan desa dimana warganya secara institusional menyelenggarakan kehidupan sosial, ekonomi, budaya, politik dan ritus keagamaan secara sengaja dibentuk atau dijadikan oleh karena kepentingan baik suatu rezim atau kelompok elite pada tingkat lokal. Ini membuka peluang persekongkolan antara elite desa dengan negara untuk secara bersama-sama mengeksploitasi potensi masyarakat dan desa. Kerjasama negara dengan penguasa lokal bukannya menciptakan kesejahteraan dan ketertiban masyarakat, akan tetapi lebih merupakan kerjasama yang kurang berpihak

pada masyarakat desa. Dengan latar belakang alam pemikiran "desa yang dijadikan" , maka dapat dipahami bahwa keberadaan desa lebih merupakan alat ekonomi dan politik dari yang kuat.

Secara ekonomis desa menjadi fondasi kehidupan supra desa. Berpijak dari konsep property terjadi strukturasi antara pemilik dengan penggarap. Pemilik adalah raja dan birokrat, sedangkan penggarap adalah petani desa. Strukturasi ini berakibat pada pembagian hasil tanah *apanage* dan kesenjangan sosial. Meskipun konsepnya membagi dua *(marwa, maro)* tetapi petani dan desa akhirnya mendapat bagian kecil dan harus membayar berbagai kewajiban feodal, seperti pajak dan kewajiban kerja untuk raja/birokrat dan ada pungutan dan sumbangan insidental yang tidak terhitung berapa kali ditarik dalam setahun. Dengan kata lain desa dieksploitasi oleh kerajaan.

Kondisi desa yang selalu tereksploitasi berlanjut pada zaman penjajahan, diawali dengan hadirnya orang-orang Belanda yang memusatkan perhatian pada perdagangan yang bergerak pada usaha agraris. Usaha ini mau tidak mau harus melibatkan desa sebagai tulang punggung yang menyediakan faktor produksi utama, yakni tanah dan tenaga kerja. Dalam ikatan feodal yang berlaku di desa tidak hanya menyumbangkan dua faktor produksi tersebut, tetapi juga berbagai sumbangan feodal yang sifatnya *non-budget system* (Suhartono, 1991). Masyarakat desa tidak menghargai uang karena ia terikat pada ikatan feodal yang dengan kata lain karena adanya hubungan dependensi.

Pada era kemerdekaan keberadaan desa masih dalam kondisi yang kurang berubah, artinya kondisi eksploatatif dan ketergantungan terhadap supra desa masih cukup tinggi. Hal ini tidak lepas dari kepentingan supradesa ataupun kecenderungan yang muncul dalam masyarakat desa. Kondisi tersebut telah merusak kemandirian desa dan menciptakan kondisi yang semakin memprihatinkan bagi masyarakat desa sendiri. Adalah sebuah ironi dalam masyarakat yang sedang berkembang ketika kondisi masyarakat desa sendiri kurang menguntungkan, khususnya berkaitan dengan kondisi sosial, ekonomi dan kulturnya. Seringkali terjadi bahwa keberadaan sebuah peraturan yang sebenarnya ditujukan bagi upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat desa, akan tetapi dalam aktualisasinya ternyata regulasi digunakan untuk melakukan birokratisasi dan intervensi terhadap desa, yang di tingkat lokal juga dimanfaatkan oleh sebagian masyarakat desa untuk mendapatkan status yang memberikan efek yang menguntungkan baik secara ekonomi maupun politis.

Di masa Orde Baru, misalnya, pemerintah menerapkan UU No. 5/1979, sebuah kebijakan untuk menata ulang terhadap kelembagaan pemerintahan desa, membuat desa tradisional menjadi desa modern, dan mengintegrasikan desa secara seragam dalam struktur negara modern. Model birokrasi modern dimasukkan ke desa untuk menata mekanisme administrasi dan kelembagaan desa. Desa dikendalikan oleh tangan-tangan birokrasi dari istana negara, kementerian dalam negeri, propinsi, kabupaten dan sampai kecamatan. Pemerintah pusat melakukan penyeragaman (regimentasi) terhadap seluruh unit pemerintahan terendah menjadi nama "desa", sebagai upaya untuk memudahkan kontrol dan korporatisasi terhadap masyarakat desa. Kebijakan tersebut sangat efektif menciptakan stabilitas dan katahanan desa. Tetapi kerugiannya bagi masyarakat lokal jauh lebih banyak dan lebih serius. Bagi komunitas lokal di luar Jawa, UU No. 5/1979 merupakan bentuk penghancuran terhadap kearifan lokal, keragaman identitas lokal, maupun adat-istiadat lokal. UU No. 5/1979 juga meneguhkan posisi kepala desa sebagai "penguasa tunggal" di desa, sekaligus membuat kepala desa lebih berorientasi ke atas

ketimbang sebagai pemimpin desa yang memperoleh legitimasi kuat di hadapan masyarakat. Akibatnya benturan antara kepala desa dengan pemimpin adat maupun masyarakat terjadi secara serius (Sutoro Eko, 2003d, 2003e, 2004h, 2004i).

Ketika keberadaan desa merupakan obyek politik kekuasaan, maka desa sebagai alat ekonomi dan politik masyarakat merupakan suatu keniscayaan. Alasannya cukup sederhana, yakni menjadikan desa sebagai alat adalah mahal. Ini bisa dilakukan ketika mereka (masyarakat) memiliki kontrol dan akses terhadap kekayaan dan kekuasaan. Pada sisi lain masyarakat desa sebenarnya kurang peduli terhadap makna organisasi kedesaan yang memiliki fungsi sebagai alat ekonomi-politik. Bagi mereka, desa entah itu terorganisir atau tidak, baginya yang terpenting kalau itu menyelenggarakan kehidupan bersama sebagai satuan ekonomi-budaya yang bukan untuk menguasai (bukan berpolitik) tetap untuk saling menjaga harmoni (tapi berbudaya).

Mengikuti pendapat Karl Polanyi (1957), desa dilihat sebagai semacam surga yang hilang, *the lost horison*. Keadaan masyarakat desa masa lalu, karena belum ada tatanan sosio-politik maka diaksiomakan sebagai kerakyatan dan dalam keseimbangan dengan alam sekitar, memang ekonomi sudah membentuk kerangka hubungan saling membantu dan bertandang (*reciprocity*, antara lain patron-client atau majikan-bawahan). Desa telah kehilangan surganya, bukan semata karena intervensi kekuasaan negara, tetapi juga karena proses komersialisasi dan dominasi pengetahuan serta teknologi. Atau, sebagaimana dikemukakan D.H. Penny (1990), sistem pasar telah mengakibatkan kemiskinan, bahkan mengekspose orang ke bahaya kelaparan. Kondisi ini mendorong kerinduan Boeke (1952) akan desa egalitarian populis yang secara subsisten cukup bertahan terucap sebagai cita-cita untuk melakukan "Rekonstruksi Desa". Sebuah utopia yang memang layak jadi panutan mengkritisi keadaan yang bubrah dan resah, sebuah keadaan yang bagi Boeke dinamai proses dualisme sosial. Sebuah proses maraknya kiprah kapitalisme (dapat) juga sosialisme menerjang dan memporakporandakan ekonomi egalitarian populis desa (Boeke, 1953). Berangkat dari utopia ini kiranya tidak akan berhenti sebagai sebuah mimpi belaka, akan tetapi lebih merupakan sebuah kritik abadi terhadap keadaan yang sedang terjadi. Gambaran tentang desa sebagai sebuah utopia paling tidak akan mengisi semangat manusia untuk maju. Kemajuan di sini bukan dimengerti sebagai pencapaian materi semata, tetapi kesempurnaan manusia yang bermakna, bebas dari sikap tamak dan serakah.

Desa yang digambarkan oleh Boeke paling tidak akan dapat dijadikan peluang bagi masyarakat desa untuk memperjuangkan kedaulatan rakyat, untuk mengarahkan dan mengisi organisasi desa sesuai cita-cita memerdekakan dan mensejahterakan rakyat banyak. Kalaupun belum terlaksana, impian tersebut dapat dijadikan sebagai *platform* tuntutan rakyat. Dengan cara itu, kiranya dapat mendorong rakyat desa dapat menjadikan lembaga desa sebagai perwalian kontrol rakyat terhadap intervensi negara yang melanggar batas hak-hak rakyat berdaulat secara politik dan ekonomi.

Dari uraian di atas tampak bahwa posisi atau keberadaan desa selalu dalam posisi yang kurang menguntungkan. Format pengaturan politik yang berlaku selalu menempatkan desa sebagai institusi yang tertindas dan tereksploatasi, pada sisi lain perubahan masyarakat sendiri juga selalu mengikuti kecenderungan yang kurang berpihak kepada terciptanya kemandirian desa. Ketika berbicara tentang format pengaturan politik maka dapat dipahami bahwa keberadaan desa selalu berhubungan

dengan supra desa yang tersusun secara hirarkhis, mulai dari kecamatan, kabupaten, propinsi, dan pemerintah pusat.

Pengalaman Mutakhir

Selama 5-6 tahun terakhir, menyusul lahirnya UU No. 22/1999, kami terlibat intensif dalam dialektika sekaligus melakukan pengamatan terhadap meluasnya wacana desentralisasi dan otonomi desa. Ada sejumlah pengalaman dan pelajaran dalam dialektika desentralisasi dan otonomi desa, baik perkembangan yang bersifat positif (kemajuan), stagnan maupun involutif.

1. Kerangka regulasi dan institusional

Era reformasi melahirkan kerangka regulasi dan institusional baru desentralisasi dan otonomi desa, yakni keluarnya UU No. 22/1999. UU ini memang tidak mengenal desentralisasi untuk desa, tetapi para perumusanya, misalnya Prof. M. Ryaas Rasyid, menegaskan bahwa semangat dasar UU No. 22/1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan desa (atau dengan nama lain) sebagai *self-governing community,* yang tentu saja merupakan manifestasi terhadap makna "istimewa" dalam Pasal 18 UUD 1945. Pemaknaan baru ini berbeda dengan semangat dan disain yang tertuang dalam UU No. 5/1979, yang hanya menempatkan desa sebagai unit pemerintahan terendah di bawah camat. Secara politik UU No. 5/1979 bermaksud untuk menundukkan desa dalam kerangka NKRI, yang berdampak menghilangkan basis *self-governing community*.

Dengan berpijak pada semangat pengakuan itu, UU No. 22/1999 mendefinisikan desa sebagai berikut: "*Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di Daerah Kabupaten*". Rumusan ini merupakan lompatan yang luar biasa bila dibandingkan dengan rumusan tentang desa dalam UU No. 5/1979: *"Desa adalah wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai persatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsunjg di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri"*. Secara normatif UU No. 22/1999 menempatkan desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desa. Implikasinya adalah, desa berhak membuat regulasi desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan desa, sejauh belum diatur oleh kabupaten.

Meski menciptakan lompatan yang luar bisa, tetapi UU No. 22/1999 tetap memiliki sejumlah keterbatasan, terutama kalau dilihat dari sisi desain desentralisasi. Setelah mencermati wacana yang berkembang di Departemen Dalam Negeri, kami memperoleh informasi bahwa pemerintah hendak menyerahkan sepenuhnya persoalan desa kepada kabupaten/kota. Kehendak inilah yang membuat rumusan UU No. 22/1999 memberikan "cek kosong" pengaturan desa kepada kabupaten/kota. UU No. 22/199 hanya memberikan diktum yang sifatnya makro dan abstrak dalam hal desentralisasi kewenangan kepada desa. Di satu sisi ini adalah gagasan *subsidiarity* yang baik, tetapi

kami menilai bahwa pemerintah tampaknya tidak mempunyai konsepsi yang memadai (jika tidak bisa disebut kurang mempunyai komitmen serius) untuk merumuskan disain desentralisasi dan otonomi desa. Sebagaimana ditunjukkan oleh Selo Sumardjan (1992), pemerintah sebenarnya mengalami kesulitan dalam mengatur otonomi desa, sejak awal kemerdekan, khususnya sejak 1965. Jika dilihat dari sisi hukum ketetanegaraan, pemberian cek kosong kepada kabupaten sangat tidak tepat, sebab yang melakukan desentralisasi adalah negara, bukan kabupaten/kota.

UU No. 22/1999 membuat kabur (tidak jelas) posisi desa karena mencampuradukkan antara prinsip *self-governing community* (otonomi asli) dan *local-self government* (desentralisasi) tanpa batas-batas perbedaan yang jelas (Sutoro Eko, 2003e, 2003f, 2004h dan 2004i). Pengakuan desa sebagai *self-governing community* (otonomi asli) lebih bersifat simbolik dan nostalgia, ketimbang substantif. Setelah UU No. 22/199 dijalankan, tidak serta-merta diikuti dengan pemulihan otonomi asli desa, terutama otonomi dalam mengelola hak ulayat desa adat. Menurut UU No. 22/1999, kewenangan Desa mencakup: (1) kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa; (2) kewenangan yang oleh peraturan perundang-perundangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan (3) Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten.

Ayat (1) menunjukkan bahwa desa memiliki kewenangan asli yang tidak boleh diintervensi oleh pemerintah supradesa. Namun hal ini dalam kenyataannya tidak jelas kewenangan yang dimaksud, sehingga desa tetap saja tidak mempunyai kewenangan yang benar-benar berarti (signifikan) yang dapat dilaksanakan secara mandiri (otonom). Kewenangan yang selama ini benar-benar dapat dilaksanakan di desa hanyalah kewenangan yang tidak mempunyai kontribusi yang signifikan terhadap kehidupan masyarakat desa itu sendiri.

Kewenangan asli tersebut sebenarnya yang menjadi pertanda bagi desa sebagai kesatuan masyarakat hukum atau desa sebagai subyek hukum yang otonom. Tetapi, sekarang, kewenangan generik bukan hanya susah untuk diingat kembali, tetapi sebagian besar sudah hancur. Komunitas adat (desa adat) yang paling menderita atas kehancuran kewenangan generik. Adat telah kehilangan eksistensinya sebagai subyek hukum untuk mengelola *property right*. Banyak tanah ulayat yang kemudian diklaim menjadi milik negara. Ketika desa dan adat diintegrasikan ke dalam negara, maka negara membuat hukum positif yang berlaku secara nasional, sekaligus meniadakan hukum adat lokal yang dulunya digunakan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sengketa hukum dan agragia antara negara dengan adat pun pecah dimana-mana yang sampai sekarang sulit diselesaikan secara karitatif karena posisi (kedudukan) desa adat yang belum diakui sebagai subyek hukum yang otonom. Di tingkat lokal juga sering terjadi dualisme antara kepala desa dengan penghulu adat atau sering terjadi benturan antara "desa negara" dengan "desa adat" yang menggelar sengketa dalam hal pemerintahan, kepemimpinan, aturan dan batas-batas wilayah.

Titik krusial lain adalah perubahan dari kewenangan mengatur dan mengurus "rumah tangga sendiri" menjadi kewenangan mengatur dan mengurus "kepentingan masyarakat setempat" sebagaimana terumuskan dalam UU No. 22/1999 maupun RUU Revisi. Kalau hanya sekadar kewenangan mengelola "kepentingan masyarakat setempat", kenapa harus diformalkan dalam UU, sebab selama ini masyarakat sudah mengelola kepentingan hidup sehari-hari mereka secara mandiri. Tanpa pemerintah dan UU

sekalipun masyarakat akan mengelola kepentingan mereka sendiri. Dimata para kepala desa, mengurus dan melayani kepentingan masyarakat setempat sudah merupakan kewajiban dan tanggungjawab mereka sehari-hari.

Ayat (2) menunjukkan betapa desa hanya akan memperoleh kewenangan sisa dari kewenangan pemerintah supradesa (otonomi residu). Sementara pada ayat (3) sebenarnya bukanlah termasuk kategori kewenangan desa karena tugas pembantuan hanyalah sekedar melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Dengan demikian makna tugas pembantuan bukanlah merupakan kewenangan desa tetapi sekedar sebagai pelaksana dari sebuah kegiatan yang berasal dari pemerintah supradesa.

Di samping UU No 22/99, terdapat aturan yang menyangkut kewenangan desa, yaitu Peraturan Pemerintah No. 76/2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa. Hal-hal yang menjadi kewenangan desa, yaitu: Penetapan bentuk dan susunan organisasi pemerintahan desa; Pencalonan, pemilihan dan penetapan Kepala Desa; Pencalonan, pemilihan, pengangkatan dan penetapan perangkat desa; Pembentukan dan penetapan lembaga masyarakat; Penetapan dan pembentukan BPD; Pencalonan, pemilihan dan penetapan angota BPD; Penyusunan dan penetapan APBDes; Pemberdayaan dan pelestarian lembaga adat; Penetapan peraturan desa; Penetapan kerja sama antar desa; Penetapan dan pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDES); Pengeluaran ijin skala desa; Penetapan tanah kas desa; Pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat; Pengelolaan tugas pembantuan; Pengelolaan atas dana bagi hasil perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten dan kota.

Kerangka PP tersebut perlu dikritisi agar dapat benar-benar operasional. Ada kewenangan yang ternyata tidak dapat secara langsung diberlakukan, seperti pengalaman dari salah satu desa di daerah Ngawi yang akan menambah struktur organisasinya. Ketika itu desa tersebut ternyata harus terlebih dahulu memperoleh ijin atau persetujuan dari pemerintah kabupaten untuk dapat menambah struktur organisasi tersebut. Dalam hal ini berarti kewenangan desa untuk menetapkan bentuk dan susunan organisasi pemerintahan desa sebenarnya masih tetap dipegang oleh kabupaten.

Penetapan dan pembentukan BPD sebenarnya juga belum diserahkan sepenuhnya kepada desa. Hal ini ditunjukkan dengan adanya Perda yang masih mengatur dan membatasi jumlah anggota BPD. Karena akhirnya yang memberi honor kepada anggota BPD adalah desa itu sendiri, maka sebenarnya tidak perlu ada pembatasan jumlah anggota BPD, yang lebih penting adalah tingkat representasi dari anggota BPD itu sendiri. Bila suatu desa menghendaki jumlah anggota BPD lebih besar, hal itu tidak perlu dilarang karena risiko penambahan anggota dengan tambahan beban honor bagi anggota BPD akan ditanggung oleh desa itu sendiri. Di sisi lain kewenangan desa untuk menetapkan peraturan desa, kadang-kadang justru menimbulkan beban bagi masyarakat terutama peraturan yang menyangkut pungutan-pungutan.

Pengelolaan tugas pembantuan sebenarnya juga bukan kewenangan desa, melainkan tugas (beban) yang diberikan kepada desa. Titik kewenangannya justru bersifat “negatif”, yaitu kewenangan desa menolak tugas pembantuan bila tidka disertai pendukungnya.

Kritik dan tuntutan terhadap UU No. 22/1999 terus mengalir. Umumnya suara desa menuntut agar revisi UU No. 22/1999 lebih mempertegas dan memperjelas

kewenangan desa, termasuk pembagian kewenangan secara proporsional antara pusat, provinsi, kabupaten/kota dan desa. Tetapi ternyata revisi UU No. 22/1999 tidak mengakomodasi tuntutan itu secara memadai. UU No. 32/2004, sebagai pengganti UU No. 22/1999, tidak membawa kemajuan dalam hal desentralisasi dan otonomi desa. UU itu memberikan definisi secara "standar" mengenai wewenang untuk mengelola "urusan" pemerintahan desa. Kewenangan direduksi menjadi urusan. Menurut pasal 206 ada empat urusan pemerintahan desa: (a) urusan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; (b) urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa; (c) tugas pembantuan dari Pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota; dan (d) urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Pembagian kewenangan ke desa itu belum *clear*. Kewenangan asal-usul dan adat-istiadat umumnya sudah hancur dan tinggal kenangan karena masuknya intervensi negara dan eksploitasi modal, yang kemudian membuat masyarakat lokal (adat) kehilangan kepemilikan, harga diri dan identitas lokal. Yang masih sedikit tersisa hanya ritual adat yang sama sekali tidak berhubungan dengan kewenangan pemerintahan. Sejumlah empat urusan yang diberikan kepada desa masih abstrak atau hanya kewenangan "sisa", karena semua kewenangan yang strategis sudah dibagi habis oleh kabupaten/kota, provinsi dan pusat. UU ini tidak mengedepankan prinsip *subsidiarity* kepada desa, sebuah prinsip penting dalam desentralisasi (penggunaan kewenangan dan pengambilan keputusan secara lokal), yang memungkinkan penguatan prakarsa dan akuntabilitas lokal. UU ini lagi-lagi memberikan cek kosong kepada Peraturan Pemerintah dan Perda untuk menjabarkan urusan yang bakal menjadi wewenang desa.

2. Tarik-menarik tentang desentralisasi dan otonomi desa

UU No. 22/1999 beserta peraturan pelaksanaannya (seperti PP No. 76/2001) terasa sulit dilaksanakan serta diwarnai dengan perbedaan tafsir dan benturan kepentingan. Para pemimpin lokal bergolak mengkritisi sejumlah kelemahan yang terkandung dalam UU No. 22/1999. Mereka antara lain mengatakan bahwa UU 22 tidak memberikan pengakuan secara tegas dan jelas tentang kedudukan desa dan otonomi desa; yang justru menempatkan desa di bawah kabupaten sehingga ada kecenderungan pemindahan sentralisasi dari pusat ke kabupaten. Kewenangan desa yang tercantum dalam UU No. 22/1999 mereka nilai sebagai "kewenangan kering" atau "kewenangan air mata" yang hanya memberikan beban berat kepada desa. Karena itu, kepala desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) masing-masing membentuk asosiasi untuk menyuarakan tentang revisi UU No. 22/1999 yang berorientasi pada pemberian otonomi yang lebih besar serta pembagian kewenangan dan keuangan kepada desa yang lebih berimbang (Sutoro Eko, 2004a).

Apa yang dilakukan oleh para pemimpin desa kian diperkuat oleh dukungan advokasi para akademisi, NGO maupun lembaga-lembaga donor internasional. Melalui proses pembelajaran dan pengorganisasian, kerja-kerja kelompok *intermediary* ini semakin memperluas dan mengeraskan "suara desa" untuk memperkuat otonomi desa. Mereka yakin betul bahwa penguatan otonomi desa mempunyai beberapa tujuan: memberikan pengakuan terhadap lokalitas yang eksistensinya jauh lebih tua ketimbang NKRI; membawa negara lebih dekat pada rakyat desa; membangkitkan potensi dan prakarsa lokal; menciptakan pemerataan dan keadilan; memberdayakan kekuatan rakyat

pada level *grass root*; memperbaiki kualitas layanan publik yang relevan dengan preferensi lokal; dan lain-lain.

Pihak pemerintah supradesa ada yang bersikap hati-hati, ada yang khawatir dan ada pula yang menolak tegas gagasan otonomi desa. Sikap ini didasarkan pada sejumlah alasan. *Pertama*, otonomi desa tidak diatur dalam konstitusi dan regulasi. Ini yang kami sebut sebagai argumen legal-formal. Menurut peraturan, desa merupakan subsistem, subordinat atau menjadi bagian dari wilayah yurisdiksi kabupaten. Ada bupati yang mengatakan bahwa otonomi daerah berhenti di tangan kabupaten. Di banyak tempat, banyak pejabat yang mengatakan bahwa otonomi desa tidak sesuai dengan prinsip NKRI, bahkan bisa merongrong NKRI. *Kedua*, argumen psikologis. Tidak jarang pejabat supradesa yang mengatakan bahwa otonomi desa merupakan gangguan bagi otonomi daerah karena desa secara riil "tidak siap". Suara otonomi desa itu adalah gagasan yang tergesa-gesa. Argumen ini sama dengan argumen pemerintah pusat ketika berbicara tentang keseiapan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Karena itu pejabat yang hati-hati selalu mengatakan bahwa "sekarang belum saatnya kabupaten memberikan otonomi desa, kabupaten akan mempersiapkan kemampuan desa terlebih dulu dan secara bertahap akan menyerahkan kewenangan kepada desa".

3. Eksperimentasi lokal mengenai otonomi desa

desentralisasi melalui UU No. 22/1999 telah mendorong bangkitnya identitas lokal di daerah, karena selama Orde Baru identitas politik dihancurkan dengan proyek penyeragaman ala Desa Jawa. Bagi pemimpin dan masyarakat lokal, identitas diyakini sebagai nilai, norma, simbol, dan budaya yang membentuk harga diri, eksistensi, pedoman untuk mengelola pemerintahan dan relasi sosial, dan senjata untuk mempertahankan diri ketika menghadapi gempuran dari luar. Sumatera Barat telah kembali nagari sejak 2000/2001, Kabupaten Tana Toraja telah mengukuhkan kembali ke lembang, dan di beberapa kabupaten di Kalimantan Barat tengah berjuang untuk kembali ke pemerintahan binua. Kembalinya ke pemerintahan asal-usul diyakini sebagai upaya menemukan identitas lokal yang telah lama hilang, sekaligus sebagai bentuk kemenangan atas penyeragaman (Jawanisasi) di masa lampau.

Banyak pihak tampaknya sangat khawatir bahwa kembalinya ke pemerintahan asli merupakan kebangkitan feodalisme yang berpusat pada tokoh-tokoh adat. Pengalaman di Sumatera Barat dan Kalimantan Barat memang menunjukkan bahwa para tokoh adat sangat dominan "memaksakan" pemulihan model lama untuk diterapkan masa sekarang. Di Sumbar misalnya, eforia kembali ke nagari memang diwarnai oleh jebakan romantisme, formalisme dan konservatisme. Tetapi aspirasi di nagari sekarang tidaklah tunggal. Suara-suara kritis generasi muda yang kosmopolit terus-menerus menyerukan tentang demokrasi, partisipasi, transparansi dan lain-lain. Bahkan suara mereka berbeda jauh dengan aspirasi "kembali ke surau" yang diserukan oleh golongan tua. Dengan demikian, aspirasi feodalisme golongan tua mau tidak mau harus mengakomodasi suara demokrasi dari kalangan muda.

Pengalaman "kembali ke nagari" di Sumatera Barat merupakan eksperimentasi lokal membangun otonomi desa (Sutoro Eko, 2003a). Sumbar adalah "pelari terdepan" bila dibanding dengan daerah-daerah lain, termasuk Jawa, meski kapasitas desa di Jawa mungkin lebih baik ketimbang nagari di Sumbar. Sumatera Barat merupakan daerah

yang sangat unik dan eksotik dalam hal desentralisasi dan demokrasi lokal. Sejak lama orang Minang mempunyai sejarah "otonomi asli" yang berbasis pada nagari.

Di sepanjang zaman proses desentralisasi di Sumbar berlangsung secara dinamis. Ketika republik Indonesia baru berumur satu dekade, Sumbar telah tampil sebagai penantang gigih sentralisasi melalui PRRI, meski dari kacatama Jakarta ia dianggap sebagai sebuah pembe-rontakan yang harus ditumpas secara represif. Pada masa Orde Baru, Sumbar lagi-lagi tampil sebagai penentang gigih terhadap intervensi dan penyeragaman (regimentasi) pemerintahan desa melalui UU No. 5/1979. Masyarakat Sumbar dipaksa menerima intervensi Jakarta, meski mereka merasakan kehilangan identitas politik lokal dan *self-governing community* yang sudah lama berbasis pada nagari.

Marginalisasi terhadap nagari mulai bergeser menjadi eforia ketika desentralisasi dan demokrasi lokal mengalami kebangkitan, menyusul bangkrutnya Orde Baru. Sejak 1998, Sumbar menemukan momentum baru seraya melakukan respons yang paling cepat terhadap desentralisasi. Salah satu tema sentral kebangkitan desentralisasi di Sumbar adalah "kembali ke nagari", yakni kembali ke identitas dan komunitas politik lokal yang desentralistik dan demokratis. Sebelum UU No. 22/1999 lahir, wacana "kembali ke nagari" telah membahana ke seluruh pelosok Sumbar, kecuali di Kepulauan Mentawai. Gubernur, bupati, DPRD, akademisi, LSM, pers, pengusaha, kerapatan adat, ninik mamak, alim ulama, *cadiak* pandai, *bundo kanduang* dan sebagainya berbicara serius untuk merumuskan formula baru kembali ke nagari.

Setelah melawati dialektika yang panjang, Propinsi Sumbar mengundangkan Perda No. 9/2000, yang menjadi efektif pada bulan Januari 2001. Kecuali wilayah kota dan Mentawai, setiap kabupaten di Sumbar segera merumuskan Perda kembali ke nagari. Kabupaten Solok adalah pelari terdepan dalam melahirkan Perda, yang diikuti daerah-daerah lain. Kabupaten Agam adalah pengikut yang terakhir. Pembukaan Perda menyatakan bahwa Sumbar kembali ke nagari, diikuti dengan rumusan ritual bahwa "adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah", "hukum agama mengatur, adat memakai, alam adalah guru bagi umat manusia". Perda itu memberikan kepastian rintisan untuk kembali ke nagari dalam batas-batas wilayah sebelum 1979. Perda juga menyebutkan sumber-sumber daya nagari: pasar, balai adat, mesjid dan surau, lahan, sawah, hutan, sungai, kolam, danau dan bagian dari laut yang dulu merupakan ulayat nagari, bangunan publik serta harta kekayaan yang bergerak dan harta lainnya.

Gerakan dan kebijakan kembali ke nagari memang tidak populer bagi Mentawai (yang mempunyai identitas berbeda dengan Minangkabau) dan bagi para kepala desa. Mengapa kepala desa menentang kembali ke nagari? Ketika UU No. 5/1979 diterapkan setiap nagari dipecah menjadi banyak desa mengikuti jumlah jorong yang berada di bawah yurisdiksi nagari. Sebaliknya kembali ke nagari mengharuskan regrouping sejumlah desa (jorong) menjadi satu nagari, kembali ke kondisi masa silam. Barisan sakit hati kepala desa menentang kembali ke nagari karena kekuasaan mereka yang sudah mapan akan segera dihentikan dan segera membentuk wali nagari baru. Toh suara boikot para kepala desa itu secara cepat tenggelam dari permukaan, karena suara mayoritas orang Sumbar adalah mendukung kembali ke nagari sesuai dengan kondisi sebelum 1979.

Kini pembentukan kembali (recreating) nagari di wilayah kabupaten telah usai dilakukan. Prinsipnya adalah membentuk "nagari baru" yang menggabungkan antara *self-governing community* (otonomi asli yang berbasis adat) dan *local-self government*

(desentralisasi dari pemerintah). Pola penggabungan ini adalah format baru yang memungkinkan terjadinya "rekonsiliasi" antara "desa adat" dengan "desa dinas" yang dibentuk oleh negara melalui UU No. 5/1979.

Mengapa kembali ke nagari di Sumbar berlangsung cepat dan "sukses"? Bagaimana kalau dibandingkan dengan kasus di Jawa? Gerakan kembali ke nagari memang bukan sesuatu yang final karena baru dalam tahap awal perubahan (pergeseran kembali dari desa ke nagari). Kini nagari tetap menghadapi sejumlah tantangan baru seperti bagaimana memper-kuat kepemimpinan *tigo tungku sajarangan*, membuat pemerintahan nagari yang lebih baik, memperkuat partisipasi masyarakat (bukan hanya dari sisi kepemilikan tetapi juga pada sisi voice, akses dan kontrol masyarakat), memper-kuat basis ekonomi nagari untuk kesejahteraan rakyat dan seterusnya.

Kami membaca bahwa "cerita sukses" kembali ke nagari ditopang oleh beberapa hal (Sutoro Eko, 2003a). *Pertama*, nagari adalah identitas utama dan basis kehidupan orang Minangkabau. Orang Minang selalu bangga menye-but dirinya sebagai "anak nagari", meski banyak di antara mereka yang sudah tercerabut dari nagari. Ini berbeda dengan di Jawa. Desa, bagi orang Jawa, bukan lagi menjadi identitas tetapi hanya sebagai satuan administratif yang mengendalikan hidup mereka. Orang desa Jawa, terutama generasi muda, cenderung merasa inferior menyebut dirinya sebagai "orang desa" meski mereka bangga sebagai "orang Jawa". Karena pengaruh developmentalisme dan cara pandang penguasa yang keliru terhadap masyarakat desa, orang-orang desa yang hidup di luar desa merasakan bahwa "orang desa" identik dengan "orang kolot", "orang miskin", "kampungan", "*kawula cilik*", "orang bodoh", dan seterusnya. Orientasi gerenasi baru orang desa sekarang cenderung "bias kota", yang mencari identitas dan penghidupan yang *urbanized*. Kami sering mendengar banyak orang-orang sukses (entah pejabat atau pengusaha) di kota yang mengatakan dirinya dari desa. Tetapi, kami menilai ungkapan itu adalah bentuk nostalgia dan kebanggaan semu, bukan sebagai bentuk komitmen sosial terhadap desa.

Kedua, kembali ke nagari didukung oleh perpadu-an antara gerakan sosial (*social movement*) dan kebijakan (*public policy*). Kami sangat yakin bahwa kebijakan dari atas yang tidak didukung secara kuat oleh gerakan sosial berbasis masyarakat akan membuat kebijakan itu sangat rapuh. Di Sumbar, kembali ke nagari telah menjadi domain gerakan sosial sebelum lahir Perda No. 9/2000. Sebagian besar orang Sumbar berbicara kembali ke nagari. Di zaman Orde Baru, kritik terhadap desa dan seruan-seruan keras kembali ke nagari tidak pernah berhenti. Karena itu, Perda menjadi kebijakan publik yang kuat dan *legitimate* setelah melewati proses dialektika yang panjang, dinamis dan partisipatif. Perda menjadi sebuah kebijakan responsif yang memformalkan isu kembali ke nagari.

Ketiga, gerakan kembali ke nagari didukung dan dibuat dinamis karena modal sosial (kerjasama dan jaringan) yang kuat. Sejak awal semua elemen berbicara dan mendiskusikan wacana kembali ke nagari. Dua organisasi lokal terkemuka di Sumbar, Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM), secara aktif mempromosikan gagasan dan seruan kembali ke nagari. Ketika proses formulai Perda dimulai, diskusi-diskusi terjadi di banyak tempat. Para perantau juga tidak ketinggalan berpartisipasi menggagas kembali nagari melalui surat, telpon, fax, email dan tidak sedikit yang datang langsung ke kampung halamannya.

Modal sosial (kerjasama dan jaringan) dan komitmen itulah yang membedakan dengan kondisi di Jawa. Di Jawa, suara otonomi desa tidak terlalu populer dibanding

dengan suara kembali ke nagari. Hanya sebagian kecil orang desa yang tahu, apalagi menyuarakan, otonomi desa. Apalagi para perantau yang sudah lama tercerabut dari desa. Kini sebenarnya telah tumbuh suara otonomi desa yang dilancarkan oleh elemen-elemen NGO dan akademisi, tetapi gerakan mereka belum gayut dengan suara asli desa dan komitmen pemerintah daerah.

Keempat, cerita sukses kembali ke nagari tidak lepas dari respons pemerintah daerah. Sebelum pemilu 1999, wacana kembali ke nagari secara resmi digunakan oleh Gubernur Sumbar. Sesudah November 1998, sebuah lokakarya tentang otonomi daerah digelar di Padang. Hasilnya, pemerintah provinsi membentuk sebuah komisi penelitian untuk mengkaji aspirasi warga masyarakat Sumatera Barat. Sebuah tim penelitian menjadi duta untuk menyelenggarakan *polling* pandangan penduduk desa. *Polling* itu menyimpulkan bahwa jelas sekali mayoritas menyenangi kembali ke nagari. Lantas Gubernur mengirimkan pertimbangan-nya kepada Mendagri tanggal 7 Desember 1998. Dalam pesannya dia menyatakan bahwa pembebanan model desa sudah tidak bekerja dengan baik di Sumbar karena model itu "tidak sesuai dengan sistem sosial budaya". Respons awal Gubernur tentu mempercepat proses gerakan dan kebijakan kembali ke nagari. Para bupati di wilayah Sumbar juga responsif dan antusias pada gerakan dan kebijakan kembali ke nagari. Bupati Solok dan Limapuluh Kota adalah dua bupati pelari terdepan dalam merespons kembali ke nagari.

Sebaliknya di Jawa dan juga di daerah lain, respons pejabat publik terhadap desa sangat lamban. Bahkan banyak yang konservatif terhadap desa. "Otonomi daerah berhenti di tangan saya", demikian tutur seorang bupati. Banyak bupati yang sibuk plesir, korupsi, menjual aset negara, atau giat meningkatkan pungutan pajak, membuka investasi dan lain-lain. Beberapa bupati memang cukup responsif terhadap otonomi desa, tetapi belum gayut dengan kemauan jangka pendek DPRD sehingga belum membuahkan kebijakan yang memadai.

Maka, kata kuncinya adalah perpaduan antara gerakan sosial, modal sosial dan kebijakan publik yang memungkinkan desentralisasi desa bisa bergerak lebih maju. Kebijakan akan rapuh atau bahkan tidak mungkin lahir kalau tidak didorong oleh gerakan dan modal sosial. Sebaliknya gerakan dan modal sosial tidak menjadi kebijakan yang konkret kalau tidak ada respons dan komitmen penguasa lokal. Pengalaman kembali ke nagari di Sumbar memberikan catatan sejarah untuk kasus ini.□

Akan tetapi Sumatera Barat sebagai pelari terdepan" belum tentu sebagai "pelari terbaik" dalam desentralisasi dan otonomi desa. Gerakan kembali ke nagari memang disambut dengan penuh eforia. Para ninik mamak merasa memperoleh kemenangan, dan mereka berharap bisa berperan kembali kehidupan nagari menurut referensi masa lalu mereka. Suara-suara lokal yang kami rekam menyatakan bahwa kembali ke nagari identik dengan penemuan kembali permata yang telah hilang, pengembalian identitas lokal, pemulihan solidaritas sosial, peningkatan partisipasi anak nagari. Pemilihan wali nagari, misalnya, disambut dengan kegembiraan dan partisipasi yang luar biasa. Para anak nagari, termasuk para perantau, ikut menyumbang dana untuk perhelatan itu. Ini berbeda dengan pemilihan kepala desa zaman dulu, yang selalu disambut dengan apatisme. Sekarang, dengan semboyan "Goro Badunsanak", berbagai elemen tengah bereforia ingin membangun kembali nagari.

Tetapi semua eforia itu kini mengalami involusi (berjalan di tempat), jika tidak bisa dibilang surut, sebab gerakan kembali ke nagari terjerembab oleh berbagai jebakan

(Sutoro Eko, 2004c). *Pertama*, jebakan formalisme. Sekarang nagari tumbuh menjadi unit pemerintahan lokal yang menggabungkan antara prinsip-prinsip pemerintahan modern dengan nilai-nilai adat lokal. Tetapi integrasi itu justru membuahkan jebakan administratif yang mendangkalkan makna otonomi nagari. Para perangkat nagari lebih sibuk membicarakan dan mengurusi masalah administratif seperti KTP, ketimbang berpikir serius tentang pengembangan nagari.

Kedua, jebakan romantisme. Para golongan tua di nagari cenderung menggunakan referensi masa lalu (yang kurang disetujui oleh golongan muda) untuk menata kembali nagari. Sebagai contoh, golongan tua mengatakan bahwa kembali ke nagari berarti kembali ke adat dan kembali ke surau. Semua hal yang terkait dengan nagari harus diatur dengan adat. Ninik mamak, misalnya, harus difungsikan kembali tanggungjawabnya kepada kemenakan dalam kerangka keluarga besar (*extended family*). Padahal transformasi sosial sudah membuat pergeseran makna keluarga. Basis sosial anak nagari tidak lagi pada keluarga besar, melainkan pada keluarga inti (*necleus family*). Di sisi lain, anak-anak muda diminta harus kembali ke surau untuk belajar agama, adat dan alam. Anak-anak muda susah menerima keharusan yang romantis ini. "Kembali ke surau itu tidak relevan lagi dengan perkembangan. Yang perlu dikembangkan sebenarnya adalah pesantren modern, bukan kembali ke surau", demikian tutur anak muda Minang.

Ketiga, jebakan konservatisme. Adat ingin mengatur semuanya, termasuk mengatur masalah pakaian. Para penghulu adat secara konservatif ingin mengatur moralitas. Sebagai contoh, nagari tengah menyiapkan rancangan Peraturan Nagari tentang Penyakit Masyarakat (Pekat), untuk mengendalikan moral dan perilaku orang, termasuk membatasi mobilitas perempuan. Bagaimanapun konservatisme itu bisa mempersempit wawasan serta menumpulkan kreasi dan inovasi masyarakat. Para anak nagari lebih banyak diajak untuk berpikir pada hal-hal yang normatif ketimbang memikirkan pengembangan nagari.

Mungkin jebakan-jebakan itu adalah hambatan utama bagi kemajuan nagari. Tetapi dari perspektif identitas, kami bertanya apakah jebakan-jebakan itu bisa jadi menjadi benteng kekuatan bagi orang Minangkabau untuk mempertahankan diri ketika berhadapan dengan kekuatan luar? Orang Minangkabau selalu menghadapi benturan dan perdebatan antara modernitas dan tradisi, antara lokalitas dan globalisasi, antara eksklusivitas dan inklusivitas, antara universalitas dan partikularitas, dan sebagainya, yang semua itu mampu memelihara "identitas asli" sebagai "harga diri" untuk membentengi diri ketika berhadapan dengan kekuatan luar. Benturan-benturan itulah yang membuat mengapa eksploitasi ekonomi tidak terjadi secara ganas di ranah Minang, berbeda dengan di Riau, Kalimantan, Papua, Aceh dan lain-lain.

Memahami Ulang Otonomi Desa

Pemahaman tentang otonomi desa selalu terjebak pada perspektif hukum, khususnya merujuk pada diktum-diktum yang tertuang secara baku dalam Undang-undang. Dalam UU sering ditemukan diktum "desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri" sebagai definisi standar otonomi desa. Rujukan ini membuat pemahaman menjadi tidak *clear*, karena orang hanya bisa membuat tafsir yang berbeda-beda, dan bahkan bertentangan. Konsep *self-governing community* sering juga dirujuk sebagai padanan frasa "kesatuan masyarakat hukum", tetapi sejauh ini belum ada elaborasi yang memadai tentang konsep asing itu. Memang

self-governing community secara historis mempunyai tradisi panjang di Eropa, dan juga di desa-desa di Indonesia. Tradisi ini kembali ke negara-kota (*city-states*) kuno atau kembali ke badan rapat desa dan gereja. Di negara-negara Eropa dikenal berbagai macam nama *self-governing community,* mulai dari dewan komunitas di Spanyol, *commune* di Italia, *parish* di Inggris, dan seterusnya. Pada prinsipnya *self-governing community* adalah komunitas lokal *beyond the state,* yang mengelola hidupnya sendiri dengan menggunakan pranata lokal. Hanya saja di zaman modern negara-bangsa (*nation-states*) mengambil posisi dominan dalam sistem politik dan administrasi. Di masa sekarang tradisi *self-goverining community* tampak tidak menyandarkan pada kumpulan prinsip yang koheren, ia jelasnya adalah sekumpulan praktik yang berbeda dan beragam. Namun, dasar umumnya dapat ditemukan: komunitas lokal secara tradisional memiliki tingkat otonomi dalam pengelolaan urusan lokal. Sebutan "tingkat otonomi" menunjuk pada berbagai macam praktik dan pada sifat relatif independensi lokal (Markku Kiviniemi, 2001).

Di Indonesia, tradisi *self-governing community* sudah dikenal lama dalam bentuk desa, kampung, gampong, binua, nagari, lembang, marga dan lain-lain. Menurut bahasa konstitusi Indonesia, *self-governing community* disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yang kemudian kita kenal secara luas sebagai otonomi desa atau otonomi lokal. Sejak dulu, desa (atau nama lainnya), merupakan entitas yang mempunyai tata cara, tata pemerintahan sendiri, sistem peradilan, punya kekuasaan untuk mengelola sumberdaya ekonomi secara mandiri dan lain-lain.

Bagaimana kita memaknai kembali konsep desa sebagai kesatuan masyarakat hukum atau sebagai *self-governing community* yang mempunyai otonomi dalam konteks sekarang? Bagaimana kita memahami otonomi lokal ketika desa sudah masuk dalam formasi negara? Apakah otonomi desa berarti kedaulatan desa di dalam negara yang berdaulat?

Mengikuti pendapa Lennart Lundquist (1987: 38-39), konsep otonomi terdiri dari dua dimensi utama: **kebebasan** bertindak dan **kapasitas** untuk bertindak. Tingkat otonomi seorang aktor (katakan, suatu pemerintahan lokal) berubah-ubah dari kecil sampai besar dalam dua dimensi itu. Kebebasan bertindak pemerintah lokal mungkin ditafsirkan mengacu terutama pada kesempatan institusi dan regulasi yang dijamin oleh legislasi dan konstitusi. Kebebasan bertindak adalah hak untuk memutuskan cara tindakannya sendiri. Desentralisasi institusional meningkatkan hak-hak pemerintah lokal ini. Dimensi otonomi kedua menunjuk pada kondisi otonomi dipandang dari segi kapasitas untuk mewujudkan dan mencapai tujuan yang diputuskan. Dimensi ini menyatakan keadaan nyata komunitas lokal, sumberdaya ekonomi sosial dan politik untuk bertindak.

Otonomi lokal sering dianggap sama dengan demokrasi lokal karena tanpa tingkat kebebasan bagi penentuan nasib sendiri, komunitas tidak mungkin memperkuat praktik demokrasi. Meskipun argumen di atas menegaskan peran yang lebih luas bagi demokrasi lokal, ada sedikit perselisihan bahwa demokrasi lokal, secara mendasar, adalah mengenai pemerintahan-sendiri (oleh) lokal. Ini adalah dasar pemikiran utama keberadaannya. Institusi demokrasi lokal adalah tempat di mana politik dijalankan (Garry Stoker, 1996). Dengan kata lain, institusi ini merupakan tempat persaingan nilai dan prioritas dan (tempat) penyelesaian bersama konflik itu. Jika nilai dan preferensi persaingan

diartikulasikan dan konflik diselesaikan, maka institusi demokrasi lokal, dan mereka yang terlibat di dalamnya, harus mempunyai tingkat kekuasaan dan kewenangan untuk bertindak: yaitu beberapa tingkat otonomi lokal. *The European Charter of Local Self-Government* (Dewan Eropa, 1985), secara tegas menekankan 'kebebasan daerah dan lokal dari campur tangan pemerintah pusat' merupakan komponen dasar demokrasi lokal. Karena itu, otonomi lokal merupakan sebuah isu kedaulatan: jika tidak kedaulatan atas segala sesuatu di sebuah wilayah maka setidaknya kedaulatan atas bidang kegiatan tertentu.

Dalam jangkauan beragam literatur tentang hubungan antar-pemerintah dan pemerintah pusat-lokal (Garry Stoker, 1991), ada banyak pendekatan yang berbeda terhadap isu otonomi dan kedaulatan lokal. Penganut ajaran Karl Marx cenderung memfokuskan pada peran negara lokal dalam hubungannya dengan pemerintah nasional (C. Cockburn, 1977). '*Dual state thesis*' Saunders (1984, 1986) juga membedakan fokus pemerintah lokal pada politik konsumsi dari urusan politik produksi pemerintah pusat. Pendekatan ini menyatakan bahwa otonomi lokal dibatasi oleh cara-cara kerja produksi kapitalisme bahwa isu lokal akan selalu tunduk pada kepentingan pemerintah nasional untuk memelihara dan memperbaiki sarana produksi. Berbeda dengan pandangan itu, model ketergantungan-kekuasaan yang didasari banyak program hubungan lokal-pusat, Dewan Penelitian Sosial dan Ekonomi (ESRC, *Economic and Social Research Council*) menggolongkan hubungan antara tingkat pemerintah yang berbeda sebagai bergantung pada kepemilikan dan pertukaran sumberdaya (R.A.W. Rhodes, 1981 dan M. Goldsmith, 1986). Ketika diterapkan pada analisis jaringan kerja kebijakan, pendekatan ini mempunyai implikasi tertentu bagi konsep otonomi lokal, karena ia menyatakan bahwa akan ada perbedaan signifikan dalam pendekatan kebijakan antar bidang kebijakan (R.A.W. Rhodes, 1988). Akibatnya, teori ketergantungan-kekuasaan menyatakan bahwa otonomi lokal mungkin berbeda-beda dalam gayanya dan tingkatnya antar bidang kebijakan yang berbeda. Tingkat otonomi lokal dan keleluasaan, oleh karena itu, mungkin berubah pada waktu dan isu dalam sistem pemerintahan konstitusional yang sama.

Sementara teori yang luas ini menyediakan konteks yang sangat berguna utuk mempelajari otonomi lokal, namun ada tiga pendekatan yang memanfaatkan perhatian di sini, karena mereka secara jelas memfokuskan pada otonomi lokal, keterbatasan dan kemungkinannya. **Pertama**, mereka yang mendefinisikan dan menganalisis otonomi lokal dipandang dari segi kekebalan atau 'kebebasan dari' otoritas yang lebih tinggi. **Kedua**, ada yang mendefinisikan otonomi lokal dipandang dari segi pengaruh tata pemerintahan lokal dan 'kebebasannya untuk' mencapai cita-cita atau has-hasil tertentu. **Ketiga**, ada wawasan geografi politik yang mendefinisikan dan menganalisis otonomi lokal dipandang dari segi ruang (tempat) dan kemampuan komunitas untuk membangun pengertian dan pemaknaan mereka sendiri dalam lokalitas.

1. Kebebasan dari

Pendekatan 'kebebasan dari' untuk otonomi lokal didasarkan pada pemahaman konstitusional tentang hubungan lokal-pusat. Dalam banyak hal, pendekatan ini menggambarkan pendekatan ilmu politik klasik terhadap topik tersebut dan mendefinisikan otonomi lokal dipandang dari segi tingkat kebebasan yang dimiliki otoritas lokal. Akibatnya, fokus pada otonomi lokal sebagian besar *top-down*, yang

menyelidiki proses delegasi kekuasaan oleh pemerintah nasional kepada unit pemerintah lokal. Para penulis berbeda membahas gagasan 'kebebasan dari' ini dalam cara teoritis dan empiris yang berbeda. Namun, semuanya mengkonsepkan otonomi lokal sebagai kebebasan dari otoritas yang lebih tinggi.

Clark (1984) memberikan teori yang paling maju dalam konsteks ini. Dia mempergunakan ide Jeremy Bentham untuk mengembangkan sebuah teori otonomi lokal berdasarkan pada dua prinsip **inisiasi** dan **imunitas**. Menurut Clark (1984), inisiasi atau prakarsa pada dasarnya serba membolehkan (*permissive*) dan menunjuk pada 'kekuasaan untuk bertindak, apapun keadaannya, asalkan hak untuk berbuat begitu sebelumnya ada'. Imunitas, sebaliknya:

> …pada dasarnya merupakan kekuasaan lokalitas untuk bertindak tanpa rasa takut terhadap otoritas *oversight* tingkat negara yang lebih tinggi. Dalam pengertian ini imunitas memungkinkan pemerintah lokal untuk bertindak bagaimanapun mereka inginkan dalam batas-batas yang ditetapkan oleh kekuasaan inisiatif mereka (G.L. Clark, 1984: 197-198).

Dengan membedakan antara inisiasi dan imunitas Clark dapat mengembangkan tipologi rangkap empat untuk membandingkan otoritas lokal yang berbeda, otoritas lokal yang paling otonom mempunyai kekuasaan inisiasi dan imunitas sementara otoritas yang paling tidak otonom sangat dibatasi kekuasaan inisiasi dan imunitasnya. Teori ini menarik banyak minat karena Clark cenderung menunjuk pada tingkat otonomi yang rendah pada sebagian besar sistem pemerintah lokal.

Teori otonomi lokal yang dikembangkan juga mempertimbangkan keadaan lokal dalam hubungannya dengan argumen otonomi relatif neo-Marxist, yang menyelidiki seberapa luas pemerintah lokal mempunyai otonomi dari kekuatan kapitalis yang lebih luas, juga dari institusi negara lainnya (C. Cockburn, 1977 serta R.T Gurr and D. King, 1987). Kesimpulan dari semua studi ini, bagaimanapun, adalah bahwa otonomi lokal sangat dibatasi oleh jangkauan faktor ekonomi dan politik.

Sementara jangkauan pendekatan empiris dan teoritis untuk otonomi lokal sebagai 'kebebasan dari' otoritas yang lebih tinggi sangat meluas, namun kesimpulan dan implikasi mereka cenderung sangat mirip. Ada dua faktor menonjol. *Pertama*, ada fokus umum pada posisi konstitusional pemerintah lokal di negara yang berbeda dan cara mempengaruhi kesempatan bagi otonomi lokal. Fokus ini mengarahkan perhatian pada jangkauan hubungan lokal-pusat yang berbeda: pembagian fungsi antar tingkat pemerintah (E. Page and M. Goldsmith, 1987); dasar hukum pembagian (J. Pierre, 1990); dan rezim keuangan yang mendasari hubungan itu (G. Jones and J. Stewart, 1983 dan P. Blair, 1991).

Sementara semua ini dianggap penting, bagaimanapun, adalah independensi keuangan pemerintah lokal yang sering dianggap paling signifikan. Sebetulnya, otonomi keuangan (yaitu, hak untuk menaikkan pendapatan dan menyusun prioritas pengeluaran secara bebas dari pemerintah pusat) terletak pada jiwa komitmen ideologi persaingan terhadap otonomi lokal, dari usaha Margaret Thatcher yang gagal untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah lokal melalui *the poll tax (*D. Butler, A. Adonis, dan T. Travers, 1994), hingga argumen '*localist*' untuk otonomi keuangan sebagai basis pemerintahan lokal (Jones dan Stewart, 1983). Singkatnya, argumen untuk otonomi keuangan bersandar pada gagasan bahwa otonomi hukum, politik dan organisasional adalah tidak berarti

tanpa sumberdaya untuk mewujudkan manfaat otonomi seperti itu. Argumen ini tetap bertahan dalam perdebatan sekarang ini tentang kebijakan pemerintah pusat terhadap pemerintah lokal (R. Hale, 2001).

Kedua, fokus pada keterbatasan keuangan mengarah pada kekhawatiran umum terhadap kecenderungan sentralisasi pemerintah nasional yang berbeda. Jika otonomi keuangan dilihat sebagai kunci otonomi lokal secara lebih umum, maka ada sebuah ketegangan yang tidak dapat terelakkan antara kepentingan pemerintah pusat terhadap manajemen ekonomi makro dan tuntutan keleluasaan kebijakan pemerintah lokal (Goldsmith, 1986). Namun, bukan hanya otonomi keuangan yang menonjol dalam studi sentralisasi. Michael de Vires (2000), misalnya, memetakan perubahan kepentingan dalam kebijakan desentralisasi di empat negara Eropa dan menyimpulkan bahwa dukungan bagi desentralisasi sebagian besar karena elit lokal yang lebih mementingkan dirinya sendiri daripada kecenderungan normatif atau ideologis ke arah pemerintahan lokal. Jadi, sentralisasi merupakan sebuah kecenderungan alami ketika tidak ada argumen kuat yang diajukan dengan sebaliknya. Jika perhatian difokuskan pada tingkat relatif independensi pemerintah pusat maka tidak terelakkan bahwa perhatian utama studi akan menjadi pembatas independensi itu.

Kebebasan dari sebenarnya identik dengan kekebalan dari, terutama kekebalan pemerintah lokal dari intervensi pemerintah yang lebih tinggi. Sebagai istilah yang netral, "intervensi" sebenarnya dimaksudkan pemerintah untuk mengatasi masalah dan mendorong inovasi pemerintahan lokal. Tetapi intervensi yang terus-menerus dilakukan oleh pemerintah yang berwatak sentralis justru membuat mati otonomi lokal. Arturo Israel (1987), misalnya, mengingatkan bahwa intervensi yang terlalu kuat pada dasarnya berkorelasi negatif dengan kinerja sebuah lembaga atau komunitas. Artinya, semakin kuat intervensi maka semakin rendah kinerja lembaga tersebut. Demikian juga, intervensi pemerintah yang terlalu kuat pada desa, malah tidak akan menciptakan kemajuan dan kemandirian desa tersebut. Karena itu, Israel menyebutkan bahwa untuk meningkatkan kapasitas dan kemandirian lembaga sangat diperlukan dukungan politik sepenuhnya oleh pengendali kekuasaan baik di dalam maupun di luar. Bentuk dukungan politik, meminjam Soedjatmoko (1987), bisa dengan pengembangan swaorganisasi *(self-organization*) dan swapengelolaan *(self-management).*

Gagasan "kekebalan dari" maupun gagasan Soedjatmoko itu identik (paralel) dengan konsep *subsidiarity*. Subsidiarity secara prinsipil menegaskan tentang alokasi atau penggunaan kewenangan dalam tatanan politik, yang notabene tidak mengenal kedaulatan tunggal di tangan pemerintah sentral. *Subsidiarity* terjadi dalam konteks transformasi institusi, sering sebagai bagian dari tawar-menawar (*bargaining*) antara komunitas yang berdaulat (mandiri) dengan otoritas pusat. Prinsip *subsidiarity* juga hendak mengurangi risiko-risiko bagi subunit pemerintahan atau komunitas bawah dari pengaturan yang berlebihan *(overruled*) oleh otoritas sentral. Berangkat dari ketakutan akan tirani, *subsidiarity* menegaskan pembatasan kekuasaan otoritas sentral (pemerintah lebih tinggi) dan sekaligus memberi ruang pada organisasi di bawah untuk mengambil keputusan dan menggunakan kewenangan secara mandiri (Christopher Wolfe, 1995; David Bosnich, 1996; Andreas Føllesdal, 1999).

2. Kebebasan untuk

Pada beberapa tingkat, persoalan ini dapat diatasi dengan memfokuskan pada aturan konstitusi dan politik yang berbeda bagi pemerintah sub-pusat. Ini adalah pendekatan yang dipakai oleh Wolman dan Goldsmith (1990) dalam perbandingan mereka tentang otonomi lokal di Inggris dan Amerika Serikat. Kontribusi unik mereka terhadap studi otonomi lokal adalah mendefinisikan kembali otonomi lokal dipandang dari segi pengaruh dan akibatnya bagi lokalitas:

> Dengan otonomi lokal kami mengartikan perhatian lebih banyak daripada perhatian tradisional terhadap kemampuan pemerintah lokal untuk bertindak tidak terkekang oleh pembatasan dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi, perhatian yang mendominasi literatur hubungan antar-pemerintah dan pemerintah lokal di Amerika Serikat dan Inggris. Malahan, kami menanyakan banyak pertanyaan yang berbeda dan, menurut pendapat kami, lebih mendasar: Apakah pemerintah lokal di daerah perkotaan mempunyai otonomi dalam pengertian bahwa kehadiran dan kegiatan mereka mempunyai pengaruh independen terhadap sesuatu yang penting? Apakah politik perkotaan berarti (Wolman dan Goldsmith, 1990: 3)?

Redefinisi otonomi ini sama dengan konsep inisiasi Clark, sepanjang ia berhubungan dengan hak dan kewajiban otoritas lokal untuk menjalankan kegiatan tertentu demi kepentingan warga mereka. Ia jauh lebih jelas daripada konsep Clark, bagaimanapun, karena ia memfokuskan perhatian tidak hanya pada kebebasan konstitusi dan hukum dari campur tangan pemerintah pusat tetapi juga akibat dari kebebasan itu. Dengan kata lain, ia membahas *outcomes* pemberian pemerintah lokal dengan 'kebebasan untuk' menjalankan prakarsa lokal. Jadi, redefinisi mereka tentang otonomi lokal mengkonsentrasikan pada kemampuan *residual* otoritas lokal, ketika semua variabel ekonomi dan politik luar diperhitungkan, untuk mempengaruhi kemakmuran lokalitas mereka. Akibatnya, mereka dapat membandingkan pemerintah lokal di Inggris dan Amerika Serikat tidak hanya pada dasar konstitusional tetapi juga pada dasar pengaruh yang berbeda dalam proses politik lokal. Pendekatan ini adalah pendekatan baru, yang mengarahkan dimensi baru pada studi otonomi lokal. Namun, ia mengecewakan sepanjang ia mengarah pada kesimpulan yang serupa dengan studi-studi terdahulu. Dengan memperlakukan otonomi lokal sebagai sebuah fenomena residual — yaitu, sebagai jangkauan yang ditinggalkan pada pemerintah lokal setelah 'penentu utama' diperhitungkan — Wolman dan Goldsmith menemukan bahwa otonomi lokal sangat dibatasi oleh pemerintah pusat dan faktor sosial ekonomi luas lainnya.

Pendekatan 'kebebasan untuk' adalah penting dalam konteks hubungan antara otonomi dan demokrasi lokal, karena ia menyatakan variasi otonomi lokal dalam sistem pemerintah tertentu, ia menyatakan bahwa meskipun pemerintah ada dalam batasan

politik, ekonomi dan konstitusional, otoritas lokal individual dapat, mempengaruhi *outcome* yang sangat berbeda bagi lokalitas mereka. Dengan kata lain, ia menekankan perbedaan pada dasar aturan dan pelaksanaan politik lokal. Akibatnya, studi otonomi lokal mungkin berharap menemukan *outcomes* kebijakan yang berbeda pada lokalitas yang berbeda karena cara tiap otoritas lokal menafsirkan hak dan kewajibannya dalam hubungannnya dengan persoalan dan preferensi lokal. Fokus pada perbedaan ini penting bagi konsep demokrasi lokal, karena ia merupakan justifikasi utama bagi pemerintahan-sendiri lokal (Jones dan Stewart, 1983).

3. Membangun pengertian tempat/ruang

Pendekatan geografi politik mengkonseptualisasikan otonomi lokal sebagai fenomena *bottom-up* (Lake, 1994), yang di dalamnya lokalitas berusaha membangun pegertian tempat mereka sendiri melalui interaksi sosial dan politik. Otonomi lokal, menurut perspektif ini, bukan kebebasan dalam hubungannya dengan hukum atau batasan lain, tetapi secara lebih luas merupakan kapasitas untuk mengendalikan pembangunan dan pemerintahan lokal. Sementara pendekatan ini tidak mengingkari pentingnya negara bangsa dalam membatasi tindakan, ia berargumen bahwa lokalitas 'dibuat lebih kuat atau lebih tidak berdaya bukan oleh yang berkuasa, tetapi oleh yang mewakili mereka melalui pertandingan dalam kehidupan sosial' (Brown, 1993: 264). Akibatnya, ia menempatkan lebih banyak tekanan pada kegiatan komunitas dalam mendefinisikan otonomi mereka sendiri. Menurut perspektif ini, tingkat otonomi lokal yang ditemukan di lokalitas tertentu bergantung pada apa yang sedang diperjuangkan untuk mencapai (nya) dan apa yang sedang ia usahakan untuk menjadi otonom (darinya). Berbeda secara langsung dengan tradisi lokalis Jones dan Stewart, pendekatan ini tidak terfokus pada kemungkinan lokal untuk berbeda tetapi pada cara yang di dalamnya mereka berusaha mendefinisikan perbedaan mereka sendiri.

Konsentrasi pada pembangunan dan pemerintahan lokal tidak mengingkari peran negara bangsa maupun faktor-faktor lain dalam membentuk kesempatan bagi otonomi

lokal. Sesungguhnya, banyak karya di bidang ini membangun dari pemahaman hubungan kekuasaan antara lokalitas dan lingkungan mereka yang lebih luas:

> …otonomi bukan merupakan sebuah komoditas yang dimiliki atau tidak dimiliki oleh individu atau lokalitas. Malahan otonomi adalah serangkaian hubungan kekuasaan. Oleh karena itu, suatu lokalitas tidak dapat mempunyai otonomi, karena otonomi hanya dapat diwujudkan melalui hubungan ekonomi, politik, dan sosial yang hubungan dalam lokalitas itu dilibatkan dengan dunia ekstra-lokal (DeFilippis, 1999: 976).

Jauh dari sebuah pemahaman hubungan-kekuasaan seperti itu, Lake (1994) mengembangkan tinjauan kemungkinan dan batasan lokalitas untuk merundingkan otonomi di bidang tertentu. Lake mengkonsentrasikan pada wacana teknis-rasional yang mendominasi hubungan pemerintah pusat dengan lokalitas. Wacana ini, dia berargumen, 'memberi negara dengan penampilan netralitas untuk menyeimbangkan tuntutan struktural yang bertentangan' (hal. 439). Dia membedakan wacana teknis-rasional pemerintah pusat dengan wacana partisipasi dan negosiasi pada tingkat lokal seraya menunjukkan bagaimana negara menempatkan sejumlah hambatan struktural terhadap realisasi wacana alternatif ini. Wacana partisipasi dan negosiasi, dia berpendapat, merupakan cara komunitas dapat membangun pengertian tempat mereka sendiri melalui hubungan dengan negara dan aktor-aktor lain. Dengan menerapkan wacana teknis-rasional dalam negosiasi seperti itu, bagaimanapun, negara dapat menegakkan rintangan terhadap otonomi lokal dan menegaskan otoritasnya. Hegemoni wacana teknis-rasional dalam hubungan lokal-pusat, oleh karenanya, memberi negara dengan banyak kekuasaan

dan mengurangi usaha-usaha untuk mencapai otonomi lokal. Karena itu, Lake menyimpulkan bahwa ‘pada akhirnya, perdebatan atas otonomi lokal merupakan sebuah perdebatan atas tiap kekuasaan bentuk alternatif wacana’ (hal. 439). Untuk mencapai otonomi lokal, yang di dalamnya komunitas diberdayakan untuk membangun pengertian tempat mereka sendiri, akan memerlukan sebuah perubahan radikal (yang) jauh dari argumen teknis-rasional bagi kebijakan tertentu dan penerimaan variasi lokal berdasarkan partisipasi dan negosiasi atas isu-isu khusus.

Memahami otonomi lokal dalam cara ini mempunyai daya tarik yang besar bagi studi demokrasi lokal, karena ia membawa demokrasi partisipatoris pada tingkat lokal ke dalam analisis. Jika institusi politik lokal adalah sarana yang dengannya hubungan sosial dalam sebuah lokalitas dikonsolidasikan, dan (merupakan) saluran yang melalui saluran itu hubungan dengan badan ekstra-lokal dijalankan, maka peran demokrasi lokal dibangun. Dengan kata lain, jika otonomi lokal terutama mengenai pemberdayaan komunitas lokal untuk mendefinisikan pengertian tempat mereka sendiri, maka institusi politik, dan terutama institusi demokrasi, terletak pada jiwa usaha untuk mensahkan atau meningkatkan otonomi lokal.

Demokrasi juga dibawa masuk ke dalam analisis sejauh ia mencirikan hubungan kekuasaan, dan ketegangan nyata mereka, antara pusat dan lokalitas. Sementara lokalitas sedang berusaha membangun otonomi melalui wacana politik partisipasi dan demokrasi, pusat dapat berkuasa dengan jalan lain terhadap jawaban teknis-rasional untuk persoalan politik. Argumen ini mempunyai implikasi luas bagi perkembangan demokrasi pada tingkat negara bangsa karena ia menyatakan bahwa pemerintah nasional mungkin tidak terelakkan melawan partisipasi-demokrasi yang berusaha mereka kembangkan.

Persoalannya dengan pendekatan ini terletak dalam memahami definisi tempat dalam konteks ini. Dalam banyak hal, pendekatan *bottom-up* ini menegaskan bahwa komunitas, jika mereka adalah membangun pengertian tempat mereka sendiri, pertama-tama harus mendefinisikan diri mereka sendiri sebagai komunitas. Ini berbeda dengan pendekatan konstitusional tradisional terhadap administrasi publik, yang mengakui hak negara berdaulat untuk mendefinisikan dan meredefinisikan batas-batas fungsional pemerintah lokal. Perbedaan ini tidak membuat tidak berlaku gagasan otonomi lokal sebagai pembangunan tempat/ruang sosial tetapi ia sungguh mengangkat sebuah persoalan penting: jika otonomi lokal bukan mengenai independensi relatif institusi pemerintah lokal yang ditetapkan pusat maka pada tingkat apa otonomi lokal tepat? Jika otonomi lokal berhubungan dengan pembangunan ruang sosial dan politik maka ia mungkin terjadi pada tingkat sangat lokal, di bawah pemerintah lokal tradisional. Sebagai contoh, banyak '*urban boxes*' yang muncul di kota-kota Inggris mungkin dilihat sebagai komunitas-mikro dalam otoritas lokal tradisional. Persoalan sesungguhnya adalah bahwa, dalam tradisi pemikiran politik liberal, otonomi pada dasarnya adalah tentang kebebasan individu, berbeda dengan demokrasi, yang pada dasarnya tentang pembuatan keputusan bersama. Segera sesudah analisis otonomi bergerak menjauh dari fokus pada organisasi pemerintah lokal, ia menjadi sebuah konsep yang *ambiguous* dan *mutable* yang mepunyai nilai terbatas dalam memahami realitas praktik demokrasi pada lokalitas.

Dengan demikian, otonomi desa dikonseptualisasikan sebagai suatu tingkat independensi atau 'kebebasan dari' negara-bangsa, suatu tingkat 'kebebasan untuk' mencapai preferensi lokal dan untuk memenuhi kebutuhan lokal dan, yang paling menantang, tingkat kapasitas desa untuk mendefinisikan dan mengartikulasikan pengertian mereka sendiri. Oleh karena itu, menurut definisi ini, otonomi desa lebih dari hanya sebuah ukuran relatif independensi finansial, organisasional atau politik otoritas lokal dalam sebuah negara bangsa, otonomi lokal juga merupakan ciri hubungan sosial dan politik yang membuat tiap tempat berbeda.

Desentralisasi Politik

Format pengaturan politik yang menyangkut hubungan antara pusat dan daerah merupakan suatu pergulatan yang cukup serius yang tidak pernah berhenti bahkan harus menguras energi sosial, ekonomi, politik, dan kultural yang cukup besar. Pada satu sisi dalam demokrasi terdapat sebuah komitmen untuk memberikan ruang ekspresi politik bagi daerah, sementara pada sisi lainnya terdapat struktur dan mekanisme pemerintahan dan politik yang lebih mengembangkan upaya mengeksploitasi energi lokal agar supaya selalu mengalir ke pemerintah pusat.

Demokrasi sebagai sebuah ideologi diyakini akan membawa atau menciptakan suatu kondisi sebagaimana diharapkan oleh masyarakat, artinya mampu mendukung terwujudnya nilai-nilai yang diformulasikan bersama oleh masyarakat sebagai komunitas. Sementara juga terdapat kecenderungan yang dilakukan oleh struktur dan mekanisme pemerintahan untuk kurang berpihak pada nilai-nilai rakyat, akan tetapi demi kepentingan politik dan kekuasaan.

Pengelolaan negara yang membuat kesenjangan hubungan antara negara atas rakyat sebagai bentuk sikap anti demokrasi di sebuah bangsa yang akan mendorong perubahan suatu format pengaturan politik. Seringkali kejadian ini merupakan sebuah

kondisi yang disengaja diciptakan, dimana negara secara sengaja meninggalkan rakyat. Hal ini ditunjukkan dengan adanya indikasi bahwa praktik totaliterianisme yang terjadi pada sebuah negara adalah pengejawantahan kepentingan pribadi sebuah rezim dengan membangun sebuah sistem yang sentralistik. Arendt (1995). menyebutkan bahwa dilihat dari segi struktural (model yang sentralistik) terwujudnya praktik totalitarianisme dapat ditunjukkan dengan indikasi sebagai berikut. Pertama, terjadinya legitimasi dengan gampang terhadap pelanggaran hak asasi manusia atas nama tujuan ideologis seperti pembangunan dan kejayaan bangsa, bagi bangsa Indonesia hal ini dapat dilihat dari berbagai peristiwa secara sistematis di berbagai daerah seperti Timor Timur, Aceh, Ambon, Irian Jaya, dan lain sebagainya. *Kedua*, monopoli informasi dengan alasan bahwa pemerintah tahu lebih baik mana yang baik dan tidak baik, mana yang boleh dan tidak boleh dibaca, ditonton dan didiskusikan oleh rakyat, pasca reformasipun rupanya pemerintah masih belum dapat menghilangkan kebiasaan ini. Pernyataan yang pernah dilontarkan Habibie tentang Komas (Komunisme, Marhaenisme, dan Sosialisme) yang kontroversial itu jelas menunjukkan indikasi ke arah sana. *Ketiga*, pembatasan organisasi-organisasi rakyat pada organisasi-organisasi resmi, hal ini menunjukkan ada praktik korporatisme negara.

Lebih menukik pada penggugatan praktik politik sentralistik, Dennis A. Rondinelli (1981) mengungkapkan bahwa ada banyak hal yang menunjukkan bahwa politik sentralistik lebih membawa pada kondisi yang anti demokrasi. *Pertama,* seringnya rencana-rencana pemerintah yang tidak diketahui oleh masyarakat di tingkat bawah. Padahal setiap tindakan masyarakat itu berkenaan dengan kepentingan masyarakat/rakyat. Jadi bila rakyat sudah tidak mengerti akan apa yang sedang dilakukan oleh pemerintahnya maka pada saat yang bersamaan telah terjadi pengingkaran kehendak rakyat oleh pemerintah (penguasa). *Kedua,* lemahnya dukungan elite lokal. Elite lokal merupakan institusi representasi alternatif atas keberadaan rakyat di samping institusi formal semacam legislatif. Ia memiliki basis legitimasi yang cukup kuat atas status perwakilannya itu. Dalam iklim sentralistik pendapat-pendapat elite lokal ini akan sangat terabaikan (kecuali mereka memiliki akses ke pusat, hal ini lain persoalannya). Padahal dengan kuatnya kepercayaan rakyat terhadap mereka tentu membuat pendapat elite lokal ini tidak dapat diabaikan begitu saja dalam kerangka demokrasi. *Ketiga,* lemahnya kontak pemerintah daerah dengan masyarakat. *Keempat,* tidak dapat mendorong *red tape* prosedur politik dan administrasi yang panjang.

Permasalahan dalam negara yang diselenggarakan dengan sistem yang sentralistik semacam ini rupanya telah banyak membuat frustasi para pekerja demokrasi selama ini. Di lapangan sering dijumpai bagaimana para demonstran atau mereka yang kurang menyepakati beberapa keputusan pemerintah lokal yang anti demokrasi akhirnya hanya mendapatkan jawaban bahwa "pemerintah lokal hanya menjalankan perintah atasan" atau " aspirasi saudara akan diterukan ke pusat"

Pada era Orde Baru strategi pengembangan ini dilakukan dengan pengembangan politik *steak and carrot* dengan sebuah jaringan mata-mata yang inherent dalam sistem pemerintahan yang dibangun (Cornelis Lay. 2003). Penempatan secara cermat dan sistematis "wakil-wakil hasrat Jakarta" baik ke dalam pos-pos politik yang tampaknya tidak penting tapi justru strategis, semisal "Wagub" maupun penguasa secara permanen di posisi politik tertinggi, baik di eksekutif maupun di legislatif di sejumlah daerah – secara formal dirumuskan berdasarkan tingkat "bahaya" tapi dalam praktik termasuk dan

terutama daerah-daerah basis ekonomi utama, ataupun penciptaan lembaga-lembaga yangn bertugas menjamin kepatuhan dan kedisiplinan daerah terhadap Jakarta, seperti kantor-kantor sospol yang sepenuhnya berada di bawah kendali Jakarta dan tentara adalah contoh-contoh penting yang bisa dikedepankan. Struktur dan kebijakan yang ada memang mampu membangun kepatuhan daerah dan mengukuhkan kontrol politik Jakarta atas daerah yang hampir sepenuhnya dibangun atas dasar ketakutan dan teror.

Praktik poltik sentralistik pada era Orde Baru semakin menempatkan desa sebagai institusi pragmatis yang kurang mampu mengaktualisasikan prakarsa dan nilai-nilai yang diharapkan oleh masyarkat. Intervensi pemerintah supra desa yang berlebihan semakin menciptakan hilangnya nilai-nilai dasar yang diformulasikan oleh masyarakat desa yang sebenarnya dapat dijadikan sebagai landasan bagi kemandirian desa itu sendiri.

Sebagai suatu kebenaran praksis, kelemahan yang terjadi akibat praktik sentralisasi maka perlu disandingkan dengan format pengaturan politik yang disebut sebagai desantralisasi. Keberadaan desentralisasi dimaksudkan memberikan ruang gerak bagi pengembangan lokal dan menghindari kesewenang-wenangan pemerintah pusat. Argumen lain berkaitan dengan desentralisasi adalah bahwa secara empirik banyak negara mengungkapkan bahwa pemberian otonomi secara luas kepada daerah-daerah merupakan salah satu resep politik penting untuk mencapai stabilitas sistem dan sekaligus membuka kemungkinan bagi proses demokratisasi yang pada gilirannya semakin mengukuhkan stabilitas sistem secara keseluruhan (Cornelis Lay. 2003).

Demikian halnya bahwa dengan derajat stabilitas sistem bisa dicapai melalui pengaturan politik dan pemerintahan yang bercorak desentralisasi (Putra, 1999), karena dalam format yang ada dapat mengakomodasi empat hal yang paling sensitif dalam dunia politik, yakni *sharing of power, sharing of revenue, empowering* lokalitas dan pengakuan/penghormatan terhadap identitas kedaerahan. Penyebaran kekuasaan secara geografis (*sharing of power*) akan menciptakan kemungkinan bagi terjadinya pelunakan-pelunakan sejumlah parameter primordial seperti yang saat ini menonjol di beberapa daerah. Selain itu juga akan memfasilitasi proses demokratisasi yang sehat. Hal yang lebih penting lagi terhadap pemencaran kekuasaan adalah secara jelas akan menihilkan terjadinya konsentrasi kekuasaan secara *spatial* dengan efek yang negatif. Demikian halnya dengan *sharing of revenue* akan memberikan kepuasan ekonomi bagi daerah-daerah. Namun desentralisasi juga bisa menimbulkan jebakan terjadinya ketimpangan antar daerah sebagai konsekuensi penguasaan sumber daya alam yang berbeda. Satu hal yang dilematis dalam pelaksanaan desentralisasi adalah ketika pada satu sisi terjadi penguatan daerah yang berakibat positif pada pengurangan ketergantungan secara besar-besaran beban pusat dan sekaligus memangkas potensi-potensi kecemburuan antar daerah yang biasanya mudah muncul dalam sebuah masyarakat politik yang beragam. Sementara pada sisi lain dengan desantralisasi juga tidak mengharuskan semua kekuasaan didelegasikan oleh pusat kepada daerah.

Dalam realisasinya, desentralisasi sering dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintah, utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Penyelenggaraan desentralisasi menuntut persebaran urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom sebagai badan hukum publik (Made Suwandi, 2002). Tidak ada urusan pemerintahan yang sepenuhnya dapat diserahkan kepada daerah. Bagian-bagian urusan pemerintahan yang diserahkan

kepada daerah hanyalah yang menyangkut kepentingan nasyarakat setempat. Ini berarti bahwa ada bagian-bagian dari urusan pemerintahan tertentu yang dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota, ada bagian-bagian yang diselenggarakan oleh Provinsi, dan bahkan ada juga yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat.

Terdapat dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi, yaitu tujuan politik dan tujuan administrasi. Tujuan politik akan memposisikan daerah otonom sebagai medium pendidikan politik bagi masyarkat di tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mempercepat terwujudnya *civil society*. Sedangkan tujuan administratif akan memposisikan daerah otonom sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarkat secara efektif, efisien dan ekonomis.

Dari tujuan politis dan administrasi inilah daerah otonom dalam keberadaannya memiliki misi utama yakni bagaimana mensejahterakan masyarkat melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis serta melalui cara-cara yang demokratis. (Made Suwandi, 2002). Sedangkan Smith mengemukakan tentang pentingnya desentraslisasi sebagai berikut (Smith, 1985: 18-30):

a. Untuk pendidikan politik. Desentralisasi memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang peran debat politik, penyeleksian para wakil rakyat dan pentingnya kebijakan, perencanaan dan anggaran dalam suatu sistem demokrasi.
b. Untuk latihan kepemimpinan politik. Desentralisasi menciptakan sebuah landasan bagi pemimpin politik prospektif di tingkal lokal untuk mengembangkan kecakapan dalam pembuatan kebijakan, menjalankan partai politik, serta menyusun anggaran. Dari para pemimpin di tingkat lokal ini diharapkan mampu melahirkan politisi-politisi nasional yang handal.
c. Untuk memelihara stabilitas politik. Partisipasi masyarakat dalam politik formal melalui voting dan praktik-praktik lain (misalnya dukungan aktif terhadap partai-partai politik) dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dengan cara ini dapat diharapkan tercapainya harmoni sosial, semangat kekeluargaan, dan stabilitas politik.
d. Untuk mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat. Kesetaraan politik dan partisipasi politik akan mengurangi kemungkinan konsentrasi kekuasaan. Kekuasaan politik akan terdistribusikan secara luas sehingga desentralisasi merupakan sebuah mekanisme yang dapat mencakup kelompok miskin atau kelompok marginal.
e. Untuk memperkuat akuntabilitas publik. Akuntabilitas diperkuat karena perwakilan setempat lebih *accesible* terhadap penduduk setempat dan oleh karenanya akan lebih bertanggungjawab terhadap kebijakan dan hasil-hasilnya, dibanding pemimpin politik nasional atau pegawai pemerintah. Satu suara pada pemilihan lokal merupakan suatu mekanisme yang unik bagi penduduk untuk menunjukkan kepuasan atau ketidakpuasannya terhadap kinerja para wakil rakyat.
f. Untuk meningkatkan kepekaan elite terhadap kebutuhan masyarakat. Sensitivitas pemerintah meningkat karena perwakilan lokal ditempatkan secara tepat untuk mengetahui kebutuhan-kebutuhan lokal dan agar bagaimana kebutuhan tersebut terpenuhi dengan cara-cara yang efektif.

Berdasar pada pendapat klasik G. Shabir, Cheema dan Denis Rondinelli, ada empat bentuk pokok dari desentralisasi, yaitu: dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi. Pengertian konsep-konsep tersebut secara garis besarnya dapat dikemukakan sebagai berikut (Cheema dan Rondinelli, 1983. 18) :

1. Dekonsentrasi adalah pengalihan beberapa kewenangan atau tanggung jawab administrasi di dalam (internal) suatu kementerian atau jawatan. Di sini tidak ada transfer kewenangan yang nyata. Bawahan menjalankan kewenangan atas nama atasannya dan bertanggungjawab kepada atasannya.
2. Delegasi adalah transfer (pelimpahan) tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi-organisasi di luar struktur birokrasi pemerintah dan dikontrol tidak secara langsung oleh pemerintah pusat.
3. Devolusi adalah pembentukan dan pemberdayaan unit-unit pemerintahan di tingkat lokal oleh pemerintah pusat dengan kontrol pusat seminimal mungkin dan terbatas pada bidang-bidang tertentu saja.
4. Privatisasi/debirokratisasi adalah pelepasan semua tanggung jawab fungsi-fungsi kepada organisasi pemerintahan atau perusahaan perusahaan swasta

Banyak ahli dan lembaga yang menyebut devolusi sebagai desentralisasi demokrasi (*democratic decentralization*) atau desentralisasi politik (*political decentralization*), yang memindahkan wewenang pengambilan keputusan kepada badan perwakilan yang dipilih melalui pemilihan lokal. Devolusi dalam perspektif ini lebih bermakna sebagai pembentukan atau pemeberdayaan unit-unit pemerintahan di tingkat lokal oleh pemerintah pusat dengan kontrol pusat seminimal mungkin dan terbatas pada bidang-bidang tertentu saja. Untuk melihat lebih jauh tentang makna desentralisasi politik (devolusi), Fadillah Putra (1999: 78) memberikan beberapa ciri khusus, yakni:

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

Selanjutnya agar desentralisasi politik dapat berjalan secara efektif maka terdapat beberapa hal yang perlu untuk diperhatikan, yakni:

a. Merumuskan secara lebih jelas fungsi dan tanggung jawab kepada seluruh pemerintahan, memberikan pada pemerintah lokal kewenangan serta pengaturan pajak melewati fungsi yang dibebankan kepada mereka.
b. Memperbaharui pendapatan daerah, pemerintah lokal memerlukan otonomi keuangan yang lebih banyak untuk melakukan tanggung jawabnya.
c. Keseimbangan regulasi pusat dan otonomi lokal, pengaturan secara nasional yang dapat dipertanggungjawabkan adalah tepat, tetapi mekanisme yang membuat kemanajeran lebih mantap juga penting (Putra, 1999: 87-88)

Penyebaran gagasan-gagasan tentang demokrasi melalui *democratic decentralization* dan pengaruh sistem ekonomi politik global kiranya telah banyak memberikan inspirasi bagi kebangkitan wacana lokal. Hal ini juga telah tampak melahirkan adanya suatu tekanan untuk demokratisasi yang mengarah pada pemberdayaan pemerintahan lokal. Kebangkitan ekonomi global memberikan ruang pada lokalitas sebagai suatu alternatif guna pemanfaatan modal-modal demokratisasi nasional untuk menegakkan kehidupan demokratis di sebuah bangsa. Pemerintahan lokal telah membangun api politik demokratis. Dua alasan utama untuk ini adalah mulainya gerakan demokratis yang mutahir, dimana gerakan demokratis terakhir ini mendasarkan asumsi-asumsi pada partisipasi dan kemunculan ekonomi politik global yang berorientasi pada kondisi perdamaian dan kemakmuran lokal. Untuk itu maka, *pertama*, diperlukannya penentuan oleh lokal akan nasibnya sendiri *(local self determination)* lebih banyak daripada pengarahan atas bawah (*top down), Kedua,* membebaskan lokalitas dari pemerintahan pusat dengan memberikan alternatif untuk sumber-sumber keuangan dan dukungan; sumber-sumber baru tersebut adalah negara-negara lain atau basis-basis internasional (Putra, 1999: 94-95). Sebenarnya demokrasi harus didasarkan pada lembaga-lembaga yang bertanggung jawab kepada rakyat dalam berbagai cara. Satu bentuk demokrasi politik semacam itu yang telah terbukti adalah pemerintahan lokal. Ini membawa kita pada kesadaran bahwa sesungguhnya komunitas negara itu terdiri dari *civil society* dan *political society*. Pada tingkatan *political society* itulah maka konsep desentralisasi politik harus dimainkan.

Dessentralisasi politik dalam operasionalisasinya adalah pada penegakan kedaulatan pada legislatif di daerah atas nama basis masssanya. Lebih dalam dari hal ini faktor pengukur tingkat demokrasi adalah:

a. Political will pemerintah pusat dan derajat transfer kewenangan bagi daerah.
b. Derajad budaya, perilaku dan sikap yang kondusif bagi pembuatan keputusan dan adminsitrasi yang *decentralized.*
c. Kesesuaian kebijakan dan program yang dirancang bagi pembuatan keputusan dan manajemen yang *decentralized.*
d. Derajad ketersediaan sumber daya finansial, manusia dan fisik bagi organisasi yang mengemban tanggung jawab yang diserahkan (Hermawan Sulistyo, 1998)

Desentralisasi Politik ke Desa

Di Indonesia, skema *democratic decentralization* di atas sebenarnya sudah diterapkan dalam UU No. 22/1999. UU ini mengajarkan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah harus diletakkan pada prinsip-prinsip demokrasi, keberagaman,

akuntabilitas dan partisipasi masyarakat. Secara empirik UU No. 22/1999 telah membuka ruang demokrasi yang lebar di tingkat lokal, yaitu ditunjukkan dengan bekerjanya mekanisme *check and balances*, transparansi daerah terutama terbukanya informasi mengenai praktik-praktik korupsi yang dilakukan oleh eksekutif maupun legislatif daerah, tumbuhnya organisasi-organisasi masyarakat sipil baru yang membuat semarak daerah, dan seterusnya. Bahkan di tingkat desa, demokrasi juga berjalan secara semarak: ruang publik semakin terbuka dan hadirnya Badan Perwakilan Desa yang menjadi arena baru bagi artikulasi, partisipasi dan kontrol terhadap pemerintah desa (Sutoro Eko, 2004d, 2004e, 2004f, 2004g, 2004m).

Akan tetapi UU No. 22/1999 tidak membawa desentralisasi politik secara sempurna ke level desa. *Pertama*, sebagaian besar kabupaten/kota tidak cukup responsif dan memberi ruang partisipasi bagi desa untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. Tuntutan asosiasi pemerintahan desa tidak memperoleh respons yang memadai dari kabupaten/kota. *Kedua*, kabupaten/kota menjadi sentrum kekuasaan baru. Sentralisasi yang dulu berada di Jakarta sekarang berpindah ke kabupaten/kota. *Ketiga*, skema desentralisasi politik yang membagi kekuasaan dan kewenangan kepada desa belum berjalan secara maksimal. Desa tetap menjadi domain atau subsistem pemerintah kabupaten.

Karena itu gagasan desentralisasi politik ke desa harus didorong terus-menerus, dalam rangka memperkuat eksistensi, kemampuan, otonomi, dan kemandirian. Bab ini terutama berbicara tentang bagaimana disain dan prinsip-prinsip dasar membawa desentralisasi politik ke level desa. Kami berpendapat bahwa disain desentralisasi politik ke desa jauh lebih rumit, tidak sesederhana desentralisasi politik yang membentuk otonomi daerah. Lagipula desentralisasi politik ke desa tentu tidak bisa dibuat secara universal menurut teori-teori desentralisasi maupun maupun seragam dalam satu undang-undang nasional. Mengapa demikian? *Pertama*, desa-desa di Indonesia mempunyai keragaman dari sisi *village governance* ada yang bercorak desa adat (*self-governing community*) seperti yang terjadi banyak daerah di Luar Jawa dan desa negara (*local-state government*) seperti yang terhadi di Jawa. Keragaman ini membuat sulit pembentukan *local-state government* apalagi *local-self government*. Sejarah telah membuktikan bahwa upaya UU No. 5/1979 untuk membuat desa sebagai *local-state government* yang modern ala Jawa secara seragam ternyata mengalami kegagalan.

Kedua, lebih banyak desa-desa di Luar Jawa yang sampai sekarang menghadapi benturan antara desa adat dan desa negara, baik dari sisi kepemimpinan, penguasaan sumberdaya lokal, perhatian pemerintah maupun partisipasi masyarakat. Hanya Sumatera Barat yang relatif berhasil menyatukan kembali antara desa adat dan desa negara dengan cara membentuk kembali (*recreating*) nagari baru. Jika nagari lama merupakan *self-governing community*, dan desa selama Orde Baru sebagai *local-state government*, maka nagari baru sekarang adalah *local-self government* yang tetap berbasis pada prinsip *self-governing community*.

Ketiga, desa umumnya mempunyai keterbatasan sumberdaya lokal. Berdasarkan kalkulasi nominal, desa-desa umumnya mempunyai keterbatasan dari sisi luas wilayah, jumlah penduduk, potensi desa, dan lain-lain. Di Daerah Istimewa Yogyakarta maupun Sumatera Barat, kondisi desa bisa dibilang relatif ideal karena memiliki luas wilayah, jumlah penduduk dan potensi desa yang cukup. Di banyak kabupaten di Jawa Tengah, umumnya mempunyai banyak desa dengan luas wilayah, jumlah penduduk dan potensi

desa yang sangat terbatas. Sedangkan mayoritas desa di Luar Jawa umumnya mempunyai wilayah yang sangat luas tetapi berpenduduk terbatas dan potensi desa yang belum tergarap secara maksimal. Beberapa orang, termasuk pada sosiolog seperti Selo Sumardjan maupun Nasikun masih meragukan apakah mungkin keterbatasan sumberdaya desa itu menjadi basis yang kuat bagi otonomi desa. Karena itu Nasikun pernah mengusulkan perlunya *regrouping* desa-desa yang kecil seperti pernah terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Kondisi geografis, demografis maupun spasial desa itu tentu merupakan tantangan yang harus diperhatikan dalam mendisain dan melancarkan desentralisasi politik ke desa.

Keempat, tipe kewenangan desa sangat beragam yang harus diperhatikan oleh skema desentralisasi desa (Sutoro Eko, 2004i). Tipe pertama adalah adalah kewenangan generik atau kewenangan asli, yang sering disebut hak atau kewenangan asal-usul yang melekat pada desa (atau nama lain) sebagai kesatuan masyarakat hukum. Kewenangan inilah yang sering disebut sebagai *property right* komunitas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (Yando Zakaria dkk, 2000 dan 2003), atau yang sering disebut sebagai wujud otonomi asli. Ada beberapa jenis kewenangan generik yang sering dibicarakan: (1) Kewenangan membentuk dan mengelola sistem pemerintahan sendiri; (2) Kewenangan mengelola sumberdaya lokal (tanah kas desa, tanah bengkok, tanah ulayat, hutan adat, dll); (3) Kewenangan membuat dan menjalankan hukum adat setempat; (4) Kewenangan mengelola dan merawat nilai-nilai dan budaya lokal (termasuk adat-istiadat); (5) Kewenangan yudikatif atau peradilan komunitas (*community justice system*), misalnya dalam hal penyelesaian konflik lokal.

Tipe kedua adalah kewenangan devolutif, yaitu kewenangan yang harus ada atau melekat kepada desa karena posisinya sebagai pemerintahan lokal (*local-self government*), meski desa belum diakui sebagai daerah otonom seperti kabupaten/kota. Desa, sebagai bentuk pemerintahan lokal (*local-self government*) sekarang mempunyai perangkat pemerintah desa (eksekutif) dan Badan Perwakilan Desa (BPD sebagai perangkat legislatif) yang mempunyai kewenangan untuk membuat peraturan desa sendiri. Di masa Orde Baru di bawah UU No. 5/1979, kewenangan devolutif dalam hal pembuatan Perdes ini tidak dimiliki oleh desa. Jika mengikuti Peraturan Pemerintah No. 76/2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, ada sejumlah kewenangan desa yang bisa dikategorikan sebagai kewenangan devolutif: penetapan bentuk dan susunan organisasi pemerintahan desa; pencalonan, pemilihan dan penetapan Kepala Desa; Pencalonan, pemilihan, pengangkatan dan penetapan perangkat desa; pembentukan dan penetapan lembaga masyarakat; penetapan dan pembentukan BPD; pencalonan, pemilihan dan penetapan angota BPD; penyusunan dan penetapan APBDes; penetapan peraturan desa; penetapan kerja sama antar desa; penetapan dan pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDES). Penetapan kewenangan devolutif tersebut sebenarnya sudah merupakan kemajuan yang cukup signifikan, meskipun dalam praktiknya masih banyak masalah yang muncul. Contohnya adalah penetapan jumlah BPD, rekrutmen perangkat, dan SOT desa. Sejumlah kewenangan itu bila dilaksanakan dengan baik oleh desa, tentu, akan secara bertahap menempa kemampuan dan kemandirian desa.

Tipe ketiga adalah kewenangan distributif, yakni kewenangan mengelola urusan (bidang) pemerintahan yang dibagi (bukan sekadar delegasi) oleh pemerintah kepada desa. Jika mengikuti UU No. 22/1999, kewenangan distributif ini disebut sebagai "kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan

oleh daerah dan pemerintah", yang dalam pratiknya sering dikritik sebagai "kewenangan kering" karena tidak jelas atau "kewenangan sisa" karena desa hanya menerima kewenangan sisa (karena semuanya sudah diambil kabupaten/kota) yang tidak jelas dari supradesa.

Tipe keempat adalah kewenangan dalam pelaksanaan tugas pembantuan. Ini sebenarnya bukan termasuk kategori kewenangan desa karena tugas pembantuan hanya sekadar melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Titik kewenangannya justru bersifat "negatif", yaitu kewenangan desa menolak tugas pembantuan bila tidak disertai pendukungnya.

Berangkat dari konteks di atas, kami hendak menyampaikan beberapa gagasan tentang disain dan prinsip desentralisasi politik ke desa. *Pertama*, prinsip dasar pertama desentralisasi politik ke desa adalah pengakuan dan penghormatan terhadap keragaman desa (Sutoro Eko, 2004i, 2004j). Pengakuan dan penghormatan ini dilanjutkan dengan revitalisasi kewenangan generik desa. Revitalisasi kewenangan asal-usul (generik) selalu diperjuangkan oleh pemimpin lokal, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara maupun NGOs lainnya. Salah satu yang krusial untuk direvitalisasi adalah peneguhan entitas lokal sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai hak-hak kepemilikan, terutama tanah (yang selama ini paling krusial). Di Jawa, kewenangan generik tidak menjadi persoalan yang serius. Tantangan besar di Jawa sekarang adalah bagaimana menetapkan desentralisasi kewenangan distributif, pencipataan perimbangan keuangan untuk desa dan memperkuat kapasitas desa untuk mengelola rumah tangganya sendiri, agar desa bisa menjadi lebih "siap".

Kedua, desentralisasi politik untuk membentuk kembali "desa baru" membutuhkan solusi yang beragam. Mengingat keragaman desa, dalam konteks ini ada sejumlah pilihan yang muncul: (a) penguatan pemerintahan desa disertai dengan menghilangkan adat seperti terjadi di Jawa; (b) integrasi antara adat dan desa seperti pembentukan kembali nagari di Sumatera Barat, dengan mempertegas batas-batas wilayah dan kewenangan "desa baru"; (c) membiarkan dualisme antara desa negara dengan adat seperti di Bali, dimana adat dijadikan sebagai komunitas masyarakat atau semacam organisasi masyarakat sipil yang menjadi pengimbang terhadap desa dinas; (d) menghapuskan pemerintahan desa (*local self government*) sekaligus mempertegas dan memperkuat kesatuan masyarakat hukum adat (*self governing community*), yang dalam konteks ini kesatuan masyarakat hukum adat tidak dibebani dengan urusan administrasi pemerintahan, disertai dengan pemberian layanan publik pada warga dan komunitas masyarakat adat oleh pemerintah kabupaten. Penentuan pilihan bisa berbeda-beda antardaerah, tergantung pada konteks daerah masing-masing, sehingga pengaturan mengenai "desa baru" bisa sangat beragam.

Ketiga, karena desa sebagai *local-self government* mulai terbentuk, terutama di Jawa dan Sumatera Barat, maka perlu dilakukan pembagian (distribusi) kewenangan secara inkremental kepada desa. Prinsip dasar pembagian kewenangan adalah bahwa setiap urusan atau bidang tugas pemerintahan pasti mengandung unsur kewenangan, mulai dari sisi perencanaan sampai dengan pelaksanaan, pemanfaatan, monitoring dan evaluasi. Jika mengikuti prinsip desentralisasi, maka kewenangan dalam bidang tugas pemerintahan tersebut bisa dibagi secara proporsional antara pusat, provinsi,

kabupaten/kota dan desa. Pendekatan pembagian kewenangan secara proporsional inilah yang menjadi alternatif atas "teori residu" (baik ke atas maupun ke bawah) maupun "teori cek kosong" yang diterapkan untuk pembagian kewenangan di Indonesia. Dalam konteks ini diperlukan kriteria untuk menentukan kewenangan yang dapat dibagi ke desa:

- Kewenangan yang betul-betul memerlukan pengambilan keputusan yang khusus dan spesifik di level desa. Kewenangan ini memang tidak butuh campur tangan atau ditarik ke kabupaten, misalnya pengelolaan tanah bengkok, kas desa, pasar tradisional, jalan kampung dan sebagainya;
- Kewenangan yang tidak punya resiko atau konsekuensi yang signifikan dan tidak bertentangan dengan tujuan-tujuan pemerintah yang lebih tinggi (supradesa), karena sebagai akibat dari format hirarki negara;
- Kewenangan atau penyediaan barang dan jasa publik yang tidak memliki dampak lintas desa;
- Kewenangan yang memiliki skala ekonomi relatif rendah dibandingkan dengan implementasi atau operasi pada skala luas di tingkat pemerintahan supra desa, bila efisiensi biaya justru dicapai pada skala desa, kewenangan suatu urusan harus didevolusikan ke desa;
- Kewenangan yang butuh waktu respons secara cepat. Jarak yang jauh antara penyedia barang dan jasa publik dengan masyarakat akan menjadi masalah jika penyediaan tersebut membutuhkan respons yang cepat;
- Pengelolaan kewenangan yang bersifat padat karya *(labor intensive)*, bukan teknis dan tidak padat modal *(capital intensive)*. Bila pelaksanaan suatu kewenangan memerlukan kemampuan teknis dan modal yang besar, desa akan mengalami kesulitan dalam melaksanakan;
- Perlu pertimbangan tentang keperluan integrasi yang erat antar lintas sektor dari berbagai kegiatan urusan di dalam wilayah geografis desa. Bila berbagai kewenangan masih ditangani per sektor oleh instansi pemerintah pada tingkat yang lebih tinggi akan menyebabkan koordinasi dan iplementasi menjaid tidak efisien;
- Kewenangan yang memerlukan partisipasi lokal secara langsung.
- Pelaksanaan kewenangan yang tidak memerlukan dukungan dari instansi pemerintah lain, baik dari tingkatan yang lebih tinggi atau antara instansi/lembaga semi otonom. Ini menunjukkan bahwa kemandirian desa sangat diperlukan dalam menjalankan kewenangan yang didevolusikan. Kasus di mana kontraktor sebagai pelaksana bertanggung jawab terhadap pemerintah desa dalam suatu proyek diperbolehkan dalam devolusi kewenangan urusan (Ari Krisna M. Tarigan dan Tata Mustasya, 2003).

Keempat, desentralisasi politik membentuk desa *local-self government* sekaligus memperkuat otonomi desa (kebebasan atau keleluasaan untuk, kekebalan dari intervensi dan kemampuan untuk). Ketika *local-self government* desa (terutama di Jawa dan Sumatera Barat) ini mulai terbentuk, maka desa mempunyai keleluasaan untuk mengambil keputusan sendiri dan mengelola kewenangan, kebal dari campur tangan (intervensi) dari pemerintah supradesa, dan desa mempunyai kesempatan yang luas untuk menempa kemampuan dalam membangkitkan prakarsa dan potensi lokal, memberikan layanan publik dan memberdayakan masyarakat. Tugas utama pemerintah supra desa bukanlah memberikan bantuan yang mematikan, bukan pula melakukan "campur tangan" yang menghambat kreavitas desa, melainkan memberikan "uluran tangan" dalam bentuk

supervisi, fasilitasi dan *capacity building* (Sutoro Eko, 2003c, 2003e, 2003f). Prinsip *subsidiarity* sejauh mungkin diterapkan di desa, agar desa terus-menerus belajar dan bertanggungjawab, dan pemerintah supra desa hanya akan "turun tangan" ketika desa tidak mampu.

Akhirnya, gagasan desentralisasi dan otonomi desa tentu tidak bermaksud membuat "desa berdaulat" yang menakutkan eksistensi NKRI. Ada beberapa tujuan transformatif yang hendak dicapai oleh desentralisasi dan otonomi desa. *Pertama*, membawa keadilan, pemerataan dan kesejahteraan ke desa yang selama ini tidak berpihak kepada desa. *Kedua*, membawa negara lebih dekat ke rakyat desa. Tujuan ini bukan untuk membuat negara intervensionis dan korporatis yang dekat pada desa, melainkan negara yang demokratis, responsif, kapabel, bertanggungjawab dan bisa disentuh (akses) oleh masyarakat desa. *Ketiga*, memperkuat eksistensi, kapasitas dan kemandirian desa, sebagai prakondisi untuk memperkuat dan memberi makna terhadap NKRI.

Bab 3
Membawa Desentralisasi Keuangan ke Desa

APBD itu sangat terbatas untuk membiayai
program dan kebutuhan kabupaten,
apalagi untuk membiayai desa.
Jelas tidak mencukupi.
(Suara seorang pejabat Kabupaten)

Antara desentralisasi politik (kewenangan), desentralisasi pembangunan dan desentralisasi keuangan harus dibawa serentak ke desa, sebagai kekuatan untuk melancarkan transformasi politik desa, menuju desa yang kuat-mandiri dan relasi desa-negara yang lebih adil. Sebagai sebuah metafora, desentralisasi politik identik dengan "kail", desentralisasi pembangunan identik dengan "kolam" dan desentralisasi keuangan identik dengan "ikan". Ada sebuah petuah pemberdayaan yang sudah usang mengatakan bahwa pemberdayaan adalah memberikan "kail", bukan "ikan", pada rakyat miskin. Argumen ini bermaksud baik, agar rakyat miskin tidak selama tergantung pada pemberian barang jadi, melainkan harus diberikan perangkat dan kemampuan untuk menggunakan perangkat untuk meningkatkan pendapatan secara mandiri.

Tetapi argumen itu tidak berlaku untuk penguatan desentralisasi dan otonomi desa. Kail, kolam dan ikan harus diberikan secara bersama-sama ke desa. Mengapa? *Pertama*, kalau desa hanya memperoleh "kail" (kewenangan), untuk apa kail itu, sebab kolam (pembangunan) yang ada bukan lagi milik desa, dan ikan (keuangan) dalam kolam itu terlalu sedikit dan tidak cukup untuk menghidupi masyarakat desa. Buktinya banyak warga masyarakat desa yang tidak merasa at home tinggal di desa, mereka melakukan urbanisasi untuk mencari ikan ke kolam-kolam di kota. Banyak juga perangkat desa yang tidak melulu memancing ikan atau memperoleh kesejahteraan dari keuangan desa, melainkan juga mencari kerja sambilan untuk mempertahankan hidup, sehingga kerja-kerja pemerintahan dan pembangunan desa tidak dikelola secara maksimal.

Kedua, desa selama ini memang memperoleh banyak ikan (keuangan) dari pemerintah melalui program-program pembangunan. Tetapi ikan (keuangan) itu sudah matang yang disajikan dalam "piring", sehingga seketika habis dimakan dalam tempo proyek yang ditentukan. Ikan (keuangan) itu tidak dimasukkan dalam kolam (pembangunan) yang bisa dikembangbiakkan (invetasi), yang setiap saat desa bisa menggunakan kail (kewenangan) untuk mengambil dan memanfaatkan secara berkelanjutan untuk kesejahteraan bersama. Dengan kalimat lain, pemerintah tidak memindahkan sebagian kail (kewenangan) dan

kolam (pembangunan) – yang selama ini dikuasai oleh pemerintah supradesa – kepada desa. Akibatnya desa tergantung terus pada pemberian ikan (keuangan) yang sudah siap saji, desa tidak memiliki kolam (pembangunan) yang memadai (kecuali hanya pembangunan atau kolam-kolam kecil yang digerakkan dengan swadaya masyarakat), dan desa tidak memperoleh kesempatan belajar dengan baik menggunakan kail (kewenangan) untuk mengelola dan mengembangbiakkan ikan (keuangan) dalam kolam (pembangunan).

Ketika desentralisasi politik (kail), desentralisasi pembangunan (kolam) dan desentralisasi keuangan (ikan) diberikan secara serentak kepada desa memang memunculkan sejumlah pertanyaan kritis. Apakah ketiga desentralisasi tidak merusak otonomi dan kemandirian desa? Bukankah desa selama ini sudah mandiri dalam menghidupi dan membiayai sendiri pemerintahan dan pembangunan desa? Bukankah ketiga desentralisasi itu bakal menghancurkan *self-governing community* dan meneguhkan desa sebagai unit pemerintahan terendah dalam formasi negara? Pertanyaan ini selalu muncul dari kalangan yang berhaluan lokalis dan romantis terhadap desa. Desa memang menghidupi sendiri secara mandiri dengan memanfaatkan sumberdaya lokal (tanah ulayat, tanah kas desa, tanah bengkok), sekaligus mampu memobilisasi swadaya atau gotong royong masyarakat desa untuk keperluan pembangunan dan kemasyarakatan. Menurut orang-orang yang lokalis-romantis, desa adalah entitas lokal yang dirajut dengan modal sosial, bukan digerakkan dengan material (uang). Tetapi argumen lokalis-romantis itu lemah dari banyak sisi. *Pertama*, desa memang sudah lama mempunyai kekuatan lokal yang mandiri. Dalam situasi apapun desa tetap mandiri. Namun di balik kemandirian desa itu ada ketidakadilan hubungan antara desa dan supradesa yang dibuat oleh negara (pemerintah).

30 Tahun Bantuan Desa

Dalam setiap undang-undang (mulai dari UU No. 5/1979 sampai UU No. 22/1999) ditegaskan bahwa penerimaan desa mencakup swadaya dan gotong-royong masyarakat (sebagai komponen Pendapatan Asli Desa, PADes) dan bantuan pemerintah. Pemerintah selalu mengedepankan argumen bahwa "bantuan" dimaksudkan sebagai stimulan terhadap swadaya dan gotong royong masyarakat untuk membiayai pembangunan desa. Jika program pembangunan desa berhasil menggalang swadaya dan gotong-royong (yang dimaterialkan menjadi uang) dalam jumlah besar, bahkan lebih besar daripada bantuan pemerintah, maka hal itu merupakan indikator utama keberhasilan, termasuk indikator yang dinilai dalam "lomba desa". Kepala desa akan memperoleh penghargaan dari pemerintah karena berhasil (berprestasi) menggalang swadaya. Pemerintah juga mengklaim bahwa program yang dijalankan berhasil karena mampu melipatgandakan swadaya masyarakat.

Banyak pihak, baik pemerintah maupun kalangan NGO yang *concern* pada desa, menilai bahwa swadaya dan gotong-royong merupakan basis utama otonomi desa. Ini paralel dengan keyakinan bahwa *autonomy is automoney*. Artinya otonomi desa bisa berjalan kalau mempunyai sumber keuangan sendiri. Menurut argumen ini, kalau desa mengandalkan sumber pendanaan dari pemerintah, berarti desa itu tergantung atau tidak mempunyai otonomi.

Memang, sebelum desa diintegrasikan ke dalam negara, semua kebutuhan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di tingkat desa, termasuk penghasilan pamong desa, dibiayai dengan hasil sumberdaya desa, swadaya dan gotong-royong. Semua ini merupakan pertanda desa sebagai *self-governing community*. Tetapi dalam konteks sekarang, frasa swadaya dan gotong-royong menjadi absurd karena mengalami manipulasi dan eksploitasi. Bagi kami, swadaya adalah bagian dari modal sosial, yang di dalamnya mengandung kerjasama, kepercayaan, dan solidaritas sosial antarwarga untuk merawat penghidupan masyarakat desa. Karena itu swadaya tidak boleh dimaterialkan menjadi uang yang bisa membuat masyarakat berorientasi material, dan tidak boleh diklaim sebagai komponen keberhasilan pemerintah.

Sebaliknya pemerintah melakukan manipulasi dan eksploitasi terhadap swadaya. Para pejabat pemerintah selalu mengatakan bahwa inti otonomi desa adalah swadaya. Karena itu, pemerintah selalu mendorong agar masyarakat desa terus-menerus meningkatkan swadaya dan gotong-royong, yang keduanya merupakan komponen utama yang menopang pembangunan desa. Argumen ini sebenarnya mengandung eksploitasi, sebab pemerintah tidak merasa perlu mengalokasikan kekuasaan dan sumberdaya keuangan kepada desa secara proporsional dan adil. Pemerintah selalu memberikan banyak beban dan tugas-tugas kenegaraan kepada desa tetapi tidak pernah disertai dengan skema pendanaan yang memadai dan mencerminkan keadilan. Karena itu dimana-mana kepala desa selalu mengatakan bahwa mereka merupakan "ujung tombak" dan sekaligus "ujung tombok".

Aliran bantuan (bukan alokasi) ke desa sudah diterapkan sejak awal Orde Baru dengan sebutan yang terkenal Bantuan Desa (Bandes). Bandes, sebagai bagian integral dalam pembangunan daerah dan pedesaan, ini dimulai dari tahun 1969 ketika Orde Baru memulai program Pelita, yang notabene berpijak pada Trilogi pembangunan (stabilitas, pertumbuhan dan pemerataan). Bantuan desa tentu bukanlah *treatment* terhadap desentralisasi dan pemerintahan desa, melainkan sebagai solusi atas pembangunan desa. Pemberian bandes pada tahap pertama (Pelita I) berdasarkan pada Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 16/1969 tertanggal 26 Februari 1969, yang kemudian ditindaklanjuti dengan surat bersama Mendagri dan Menteri Keuangan, serta di-*update* terus-menerus setuap tahun melalui Surat Menteri Dalam Negeri, sebagai petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis pengelolaan bantuan pembangunan desa. Ketika Inpres Desa dilancarkan pertama kali, ada tiga argumen resmi yang melandasinya. *Pertama*, kondisi desa-desa di seluruh Indonesia sebelum dilaksanakannya Repelita sangat memprihatinkan, terutama keadaan prasarana desa yang meliputi prasarana produksi, perhubungan, pemasaran dan sosial yang jumlahnya sangat terbatas. *Kedua*, banyak masalah yang dihadapi oleh desa terutama di desa-desa pedalaman yang sulit komunikasinya, rendahnya tingkat pengetahuan dan keterampilan, fasilitas kesehatan dan kebersihan yang tidak memadai, dan kelemahan dalam sosial budayanya, administrasi, rendahnya managemen dan pengawasan. Ketiga, sejarah telah membuktikan bahwa peranan masyarakat desa sangat besar dalam rangka mempertahankan kemerdekaan. Potensi swadaya gotong royong masyarakat desa yang sangat besar ternyata

merupakan modal yang nyata dalam memelihara ketahanan nasional, sekaligus potensi yang perlu dirangsang untuk mensukseskan pembangunan.

Karena itu, sejak awal pembangunan pedesaan didesain pemerintah, sebagai bentuk investasi kebijakan pemerintah, bertujuan secara langsung untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk, dan secara tidak langsung untuk meletakkan dasar-dasar pembangunan nasional yang kuat sebagai landasan pembangunan nasional jangka panjang. Sedangkan sasaran pembangunan desa adalah agar desa-desa merupakan satuan terkecil administrasi pemerintahan, ekonomi dan ikatan kemasyarakatan, dapat mempercepat pertumbuhannya dari desa swadaya, menjadi desa swakarsa dan seterusnya menjadi desa swasembada. Sejak awal juga digarikan bahwa pembangunan desa mempunyai tujuan jangka pendek dan jangka panjang. *Pertama*, tujuan jangka pendek pembangunan desa adalah untuk meningkatkan taraf penghidupan dan kehidupan rakyat khususnya di desa-desa yang berarti menciptakan situasi dan kekuatan-kekuatan dan kemampuan desa dalam suatu tingkat yang lebih kuat dan nyata dalam pembangunan-pembangunan berikutnya. *Kedua,* tujuan jangka panjangnya adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila yang diridloi oleh Tuhan Yang Maha Esa. Dalam hubungannya dengan sasaran pembangunan masyarakat desa, ditujukan untuk menaikkan produksi yang potensial yang dimiliki oleh desa, meningkatkan kesejahteraan dalam rangka pembangunan ekonomi. Kegiatan dan tindakan yang lebih intensif dan terarah daripada pembangunan masyarakat desa. Cara tersebut akan mewujudkan pula nilai ekonomi riil yang bebas di segala penghidupan dan penentu bagi suksesnya pembangunan nasional (Ditjen Pembangunan Desa, Departemen Dalam Negeri, 1977).

Inpres bantuan desa tentu merupakan instrumen pendanaan *top down* untuk mengawal dan mencapai tujuan-tujuan besar pembangunan desa di atas. Sesuai dengan trilogi pembangunan, bandes juga mempunyai dimensi stabilitas, pertumbuhan dan pemerataan. Pemerintah Orde Baru tampak sangat trauma dengan warisan politisasi PKI di pedesaan yang membuat para petani menjadi radikal memperjuangkan *land reform*, sehingga menurut pembacaan pemerintah, hal ini menjadi gangguan stabilitas politik di desa. Karena itu melalui bandes, pemerintah hendak masuk lebih dalam ke ruang kehidupan masyarakat desa, menghancurkan jejak-jejak PKI, memindahkan aktivitas politik orang desa ke aktivitas pembangunan, membangun struktur dan kultur politik baru di desa, sekaligus hendak menciptakan stabilitas politik desa.

Semangat pertumbuhan dan pemerataan tercantum secara eksplisit dalam kerangka tujuan bantuan pembangunan desa. *Pertama*, mendorong, menggerakkan dan meningkatkan swadaya gotong royong masyarakat dalam pembangunan desa. *Kedua*, mengusahakan agar pemerintah desa dan semua lembaga yang ada seperti Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), Lembaga Musyawarah Desa (LMD), Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) dan lembaga-lembaga lainnya dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Ketiga, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan Lumbung Desa/Prekreditan Desa dengan mendorong swadaya masyarakat, yang selanjutnya untuk menanggulangi kerawanan pangan dan menunjang upaya pencapaian swasembada pangan serta mengatasi kelangkaan permodalan di

desa. *Keempat*, meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan usaha-usaha ekonomi pedesaan ke arah kehidupan berkoperasi dalam rangka meningkatkan pendapatan. *Kelima*, meningkatkan kemampuan dan keterampilan masyarakat agar berpikir dinamis dan kreatif yang dapat menumbuhkan prakarsa dan swadaya masyarakat yang pada hakekatnya merupakan usaha ekonomi masyarakat pedesaan sehingga mampu berproduksi, mampu mengolah dan memasarkan hasil produksinya serta dapat menciptakan dan memperluas lapangan kerja di pedesaan.

Tetapi rupanya tujuan bandesa itu berubah-ubah dari tahun ke tahun. Sampai tahun 1980-an, tujuan penciptaan lapangan kerja di pedesaan masih sangat ditekankan, tetapi memasuki tahun 1990-an bersamaan dengan Program IDT (1994/1995) dan perubahan dari pembangunan desa menjadi pembangunan masyarakat desa, tujuan penciptaan lapangan kerja itu dihilangkan. Pada tahun 1997, muncul surat Mendagri No. 412.6/1237/SJ, yang mengedepankan beberapa tujuan bandes yang agak berbeda dengan tujuan-tujuan sebelumnya. *Pertama*, mendorong, menggerakkan dan meningkatkan swadaya gotong royong serta untuk menumbuhkan kreativitas dan otoaktivitas masyarakat dalam pembangunan desa dengan memanfaatkan sumberdaya alam yang ada secara optimal. *Kedua*, meningkatkan kemampuan sumberdaya manusia (SDM) baik aparat maupun masyarakat desa antara lain melalui kegiatan Latihan Pengembangan Pembangunan Desa Terpadu yang juga melatih KPD, serta memajukan dan mengembangkan peranan wanita dalam pembangunan masyarakat desa. *Ketiga*, meningkatkan fungsi dan peranan kelembagaan masyarakat di desa yang mencakup LKMD dan LMD. *Keempat*, membangun, mengembangkan dan memeratakan serta memelihara prasarana dan sarana pendukung di pedesaan. *Kelima,* mengembangkan ekonomi rakyat di pedesaaan lewat pengembangan usaha ekonomi produktif dalam rangka peningkatan produksi dan pemasaran barang dan jasa masyarakat pedesaan.

Mengapa terjadi pergeseran tujuan bandes dari 1980-an ke 1990-an? Apakah tujuan yang digariskan pada tahun 1970-an sampai 1980-an sudah membuahkan hasil secara optimal? Bagaimana proses, hasil dan manfaat program bandes yang sudah berjalan selama 30 tahun (1969 sampai 1999)? Apakah waktu 30 tahun tidak cukup untuk mendobrak transformasi desa secara mendasar menuju kesejahteraan dan kemandirian masyarakat desa?

Serangkaian pertanyaan itu mungkin terlalu besar untuk diajukan. Bagaimanapun bandes adalah sebuah investasi pemerintah yang terlalu kecil bila dibandingkan dengan investasi pembangunan sektoral. Lagipula investasi yang masuk desa tidak hanya melalui pemerintah, tetapi juga melalui pemodal dengan skema industrialisasi maupun privatisasi. Oleh karena itu, ada begitu banyak variabel dan aktor yang sangat menentukan transformasi ekonomi-politik desa, termasuk menentukan jalan desa menuju kesejahteraan, keadilan dan kemandirian. Jika kesejahteraan, keadilan dan kemandirian sampai sekarang belum berpihak kepada desa, sementara pembangunan desa sudah dijalankan selama tiga dasawarsa, berarti investasi yang ditanam oleh pemerintah dan pemodal mengandung banyak kekeliruan, baik dari sisi perspektif, pendekatan, disain kebijakan, maupun implementasi di lapangan. Meskipun demikian,

penilaian terhadap bandes bisa kita lakukan dengan memperhatikan aspek disain, tujuan, manfaat, dan hasil-hasilnya.

Sejauh dokumen resmi dari Departemen Dalam Negeri yang kami pelajari, sampai sekarang belum ada dokumen evaluasi terhadap program Bandes yang komprehensif, kritis dan mendalam. Pada tahun 1998, Ditjen PMD Depdagri bekerjasama dengan sejumlah perguruan tinggi (UI, IPB, UNBRAW dan UNHAS) melakukan penelitian evaluasi terhadap kinerja dan dampak bantuan desa. Secara akademik banyak cerita dan data menarik yang dihasilkan oleh penelitian, tetapi toh hal itu tidak mencerminkan sebuah evaluasi yang komprehensif di seluruh daerah, melainkan hanya berbentuk penelitian yang mengambil beberapa daerah sampel. Selain itu, orang sering bertanya, apakah hasil riset selalu menjadi pijakan bagi inovasi kebijakan, atau hanya menjadi dokumen administratif proyek yang memenuhi meja kerja birokrasi dan perguruan tinggi. Tampaknya Inpres bandes berjalan secara rutin seperti halnya mekanisme kerja birokrasi, dan secara berkala – karena iklim Asal Bapak Senang – pihak pelaksana selalu menampilkan banyak cerita sukses di tingkat desa, terutama cerita mengenai prestasi menggalang swadaya gotong royong masyarakat dan capaian proyek prasarana fisik yang bisa dilihat secara langsung.

Untuk melihat lebih dalam tentang bandes yang telah berjalan selama 30 tahun (1969-1999), biarkan data dalam tabel 3.1. dan 3.2 berbicara. Bantuan desa bersifat umum dan merata ke seluruh desa, tanpa memperhatikan aspek perbedaan kondisi sosial-ekonomi, penduduk dan geografis desa, serta tidak membedakan antara desa dan kelurahan. Pada tahun 1969/70, pemerintah menyalurkan bantuan desa sebesar Rp 100 ribu per desa, dan terakhir (1999) menyalurkan sebesar Rp 10 juta per desa untuk satu tahun. Karena dana bantuan itu bukan menjadi "hak" desa, maka desa tidak mempunyai "keleluasaan" untuk membelanjakannya. Setiap tahun pemerintah melalui Depdagri sudah membuat ketentuan yang ketat tentang prosedur pengelolaan bantuan desa, serta memberikan juklak dan juknis bantuan, yang telah menegaskan tentang batas-batas apa yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan desa.

Tabel 3.1 menampilkan data agregat tentang proporsi bantuan desa yang disalurkan oleh pemerintah pusat, bantuan pemerintah daerah (provinsi maupun kabupaten/kota). Kemampuan pemerintah pusat memberikan bantuan, baik dari sisi jumlah nominal maupun persentase, mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun ke tahun. Pada pelita I (1969/70 s.d 1973/1974), bantuan desa secara nasional yang diberikan kepada lebih dari 60 ribu desa di Indonesia, sekitar Rp 22,3 milyar, kemudian mengalami peningkatan yang cukup besar menjadi Rp 94,2 milyar pada Pelita II (1974/75 s.d. 1978/79). Memasuki Pelita III, peningkatan bandes jauh lebih drastis, lebih dari 300%, yakni mencapai sebesar Rp 331.9 milyar. Peningkatan ini tidak lepas dari sokongan rezeki nomplok dari *boom* minyak pada awal Pelita III (1979) yang membuat pemerintah mengobral kebijakan yang populis. Pada Pelita berikutnya (IV dan V), angka bandes juga mengalami peningkatan, tetapi tidak sefantastis peningkatan pada Pelita III.

Tetapi angka-angka bandes itu sebenarnya mengalami penurunan drastis bila dilihat dari sisi komposisi seluruh dana Inpres dalam APBN. Pada tahun

1970, angka Inpres bandes mencapai 49,5 dari total dana Inpres di APBN, sementara Inpres Dati II sebesar 50,5%, dan Inpres-inpres lainnya belum dialokasikan oleh pemerintah. Pada tahun 1974, pemerintah mulai menambah jenis Inpres lainnya, yakni Inpres Dati I (35,7%), Inpres SD (16%), dan Inpres Kesehatan (4,3%), sehingga Inpres Desa mengalami penurunan secara drastis menjadi 9,3% dan Inpres Dati II menurun menjadi 34,6%. Pada tahun 1995, penurunan Inpres Desa, Inpres Dati II dan Inpres Dati II terjadi secara dratis karena masuknya Inpres IDT. Proporsi Inpres Desa hanya sebesar 0,1% dari total Inpres, Inpres Dati II sebesar 0,5%, Inpres Dati I sebesar 0,3%, Inpres SD 0,1%, Inpres Kesehatan 0,1%, sedangkan Inpres Desa Tertinggal mencapai angka 98,8% dari seluruh total Inpres.

Tabel 3.1
Proporsi Bantuan Pusat, Bantuan Pemda dan Swadaya Masyarakat
untuk Pembiayaan Pembangunan Desa, 1969/1970 s.d 1992/1993

No	**Tahun**	**Pusat**	**Pemda**	**Swadaya**	**Jumlah**
1	1969/70	6.135.233,8	273.668,0	4.600.000,0	11.008.901,8
2	1970/71	3.445.503,6	253.767,2	5.590.000,0	9.289.270,8
3	1971/72	6.135.233,8	273.668,0	4.600.000,0	11.008.901,8
4	1972/73	3.548.864,6	217.283,4	5.700.000,0	9.466.148,0
5	1973/74	3.074.563,0	107.626,1	5.700.000,0	8.882.189,1
	Pelita I	**22.339.398,8**	**1.126.012,7**	**26.190.000,0**	**49.655.411,5**
	%	**45,0**	**2,3**	**52,7**	**100,0**
6	1974/75	11.400.000,0	272.301,0	14.382.903,0	26.055.204,0
7	1975/76	15.929.000,0	309.668,8	18.607.224,5	34.845.893,3
8	1976/77	19.794.000,0	350.908,9	27.348.242,5	47.493.151,4
9	1977/78	23.174.000,0	501.526,9	27.671.813,8	51.347.340,7
10	1978/79	23.955.000,0	468.846,6	26.713.966,1	51.137.812,7
	Pelita II	**94.252.000,0**	**1.903.252,2**	**114.724.149,9**	**210.879.402,1**
	%	**44,7**	**0,9**	**54,4**	**100,0**
11	1979/80	31.025.000,0	441.677,9	33.261.021,0	64.727.698,9
12	1980/81	50.738.000,0	406.567,1	41.531.694,0	92.676.261,1
13	1981/82	70.164.800,0	411.339,3	50.296.481,0	120.872.620,3
14	1982/83	88.342.658,0	1.540.700,7	70.986.273,6	160.869.632,3
15	1983/84	91.611.008,0	338.496,3	57.343.083,6	149.292.587,9
	Pelita III	**331.881.466,0**	**3.138.781,3**	**253.418.553,2**	**588.438.800,5**
	%	**56,4**	**0,5**	**43,1**	**100,0**
16	1984/85	92.803.700,0	37.183,0	62.515.086,5	155.355.969,5
17	1985/86	98.431.389,1	337.372,5	80.756.734,2	179.525.495,8
18	1986/87	98.607.031,1	305.639,8	76.757.628,9	175.670.299,8
19	1987/88	98.370.616,4	416.851,6	76.190.202,0	174.977.670,0

20	1988/89	110.946.853,0	1.225.397,0	88.157.878,6	200.330.128,6
	Pelita IV	**499.159.589,6**	**2.322.443,9**	**384.377.530,2**	**885.859.563,7**
	%	**56,3**	**0,3**	**43,4**	**100,0**
21	1989/90	110.863.520,0	842.471,2	107.434.803,0	219.140.794,2
22	1990/91	178.074.268,0	622.586,0	124.594.124,4	303.290.978,4
23	1991/92	230.925.504,5	498.168,3	154.510.198,2	385.933.871,0
24	1992/93	289.356.107,5	7.531.836,7	184.083.419,4	480.971.363,6
	Pelita V	**809.219.400,0**	**9.495.062,2**	**570.622.545,0**	**1.389.337.007,2**
	%	**58,2**	**0,7**	**41,1**	**100,0**
	24 Tahun	**1.756.851.854,4**	**17.985.552,3**	**1.349.332.778,3**	**3.124.170.185,0**
	%	**56,2**	**0,6**	**43,2**	**100,0**

Sumber: Ditjen PMD Depdagri, *Hasil Pelaksanaan Inpres Bantuan Pembangunan Desa Pelita I s.d Tahun Keempat Pelita V* (Jakarta: Depdagri, 1994).

Yang lebih menarik dalam tabel 3.1 adalah kontribusi swadaya masyarakat bila dibandingkan dengan sumbangan dari pusat dan dari Pemda. Sumbangan Pemda (Dati I dan II) tidak cukup berarti, masih kalah jauh bila dibandingkan dengan kontribusi swadaya masyarakat untuk pembiayaan pembangunan desa. Angka swadaya masyarakat betul-betul fantastis, karena itu swadaya selalu menjadi tolok ukur utama untuk melihat kemandirian atau otonomi desa. Pada Pelita I, swadaya masyarakat memberikan sumbangan sebesar Rp 26,2 milyar, kemudian meningkat secara drastis, hampir 500%, menjadi Rp 114,7 milyar pada Pelita II. Memasuki Pelita III kontribusi swadaya masyarakat meingkat sekitar 100% menjadi sebesar Rp 253,4 milyar. Peningkatan ini kontras dengan sumbangan bandes dari pusat. Peningkatan drastis swadaya masyarakat terjadi pada Pelita II, sementara peningkatan drastis bandes terjadi pada Pelita III.

Tetapi Nick Devas dkk (1989) mengingatkan kita untuk membaca secara hati-hati terhadap angka fantastis swadaya masyarakat, karena tiga sebab. *Pertama*, ada masalah serius bagaimana mengukur dan menterjemahkan sumbangan swadaya masyarakat yang bukan uang (tenaga, barang, dan hasil tanah) ke dalam nilai uang. *Kedua*, pemuka desa berkepentingan untuk menyajikan gambaran yang baik mengenai tingkat sumbangan swadaya masyarakat untuk desanya terutama karena bantuan pemerintah harus diimbangi dengan sumbangan yang setara. Kedua faktor ini dapat menyebabkan angka-angka penerimaan desa dan swadaya masyarakat menjadi lebih tinggi yang sebenarnya. Dengan kalimat lain, Nick Devas dkk ingin mengatakan bahwa pemuka desa telah melakukan manipulasi dan eksploitasi untuk *mark-up* angka swadaya masyarakat, dalam rangka "mencari muka" di hadapan pemerintah supradesa. *Ketiga*, kemungkinan sebagian besar dari penerimaan yang dikumpulkan oleh pemuka desa tidak pernah masuk dalam pembukuan desa.

Kritik Devas dkk di atas memang sangat menarik, dan tampaknya sudah lama menjadi rahasia umum. Akan tetapi sampai sekarang belum ada riset yang obyektif dan mendalam tentang kontribusi swadaya dan gotong royong

masyarakat, sebagai data alternatif atas data agregat nasional yang dicurigai mengandung manipulas (*mark-up*). Riset tentang swadaya dan gotong royong itu merupakan pekerjaan rumah yang sangat menantang. Sejauh kita belum mempunyai data alternatif, maka data agregat nasional bisa kita cermati secara kritis.

Mari kita cermati proporsi persentase bantuan desa dengan swadaya masyarakat dari Pelita ke Pelita dalam tabel 3.1. Dalam pelita I dan II kontribusi swadaya masyarakat masih lebih besar bila dibandingkan dengan bantuan desa dari pusat. Kontribusi swadaya masyarakat pada Pelita I sebesar 52,7% dan pada Pelita II mencapai 54,4%. Sementara kontribusi bantuan desa sebesar 45,0% pada Pelita I dan sebesar 44,7%. Tetapi memasuki Pelita III telah terjadi pergeseran kontribusi, yakni sebesar 56,4% untuk bantuan desa dan 43,1% untuk swadaya masyarakat. Pada Pelita V (selama empat tahun), kontribusi bantuan desa meningkat menjadi 58,2% dan kontribusi swadaya masyarakat mengalami penurunan menjadi 41,1%. Jika dihitung selama 24 tahun (1969/70 s.d 1992/93), kontrubusi bantuan desa sebesar 56,2%; bantuan pemda hanya sebesar 0,6% dan swadaya masyarakat sebesar 43,2%.

Apa makna angka-angka itu? Kita sering mendengar cerita bahwa keuangan Dati I dan Dati II sangat tergantung pada pusat, sementara keuangan desa lebih mandiri yang berbasis swadaya. Bahkan kita sering mendengar "cerita sukses" bahwa kontribusi dari swadaya masyarakat jauh lebih besar ketimbang bantuan desa dari pemerintah. Cerita sukses itu merupakan indikator untuk mengukur banyak hal (perlombaan desa, prestasi pemerintah desa dan prestasi pemerintah supradesa) yang berorientasi vertikal (elitis), yang dijalankan dengan cara mobilisasi dan eksploitasi terhadap masyarakat. Para pemuka desa akan tampil "gagah" menepuk dada bila berhasil menggalang swadaya masyarakat, yang jumlahnya jauh lebih besar ketimbang bantuan pemerintah.

Tetapi angka dalam tabel 3.1 bisa kita gunakan untuk meruntuhkan mitologi dan klaim-klaim cerita sukses yang dilakukan pemerintah. Angka-angka dalam tabel 3.1 jelas memperlihatkan bahwa kemampuan dan kontribusi swadaya masyarakat untuk pembiayaan pembangunan mengalami penurunan, yang kemudian digeser oleh kekuatan bantuan pemerintah pusat. "Tampaknya, kedudukan sumbangan swadaya masyarakat desa dalam proyek-proyek pembangunan digantikan oleh bantuan pemerintah pusat", demikian ungkap Nick Devas dan kawan-kawan (1989). Pergeseran dari kemandirian menuju ketergantungan itu juga menjadi kultur baru di kalangan pemuka desa. Di banyak daerah, muncul budaya baru, yakni meluasnya "siasat lokal" untuk memperoleh bantuan dari pemerintah pusat, padahal sebelumnya pengelolaan barang-barang publik di desa didasarkan pada prinsip *self-governing community*. Banyak desa yang berukuran kecil di Jawa Tengah tidak mau digabung karena takut kehilangan bantuan. Pengalaman bantuan desa juga meningkatkan minat yang besar untuk pemekaran desa, selain penentuan desa-desa unit transmigrasi menjadi desa definitif. Di Sumatera Barat misalnya, pemekaran nagari menjadi beberapa desa (dengan menggunakan satuan jorong), sangat tampak mengandung siasat lokal untuk mengambil bantuan dari pemerintah pusat. Kenyataan ini tentu menjadi salah satu kelemahan mendasar pola bantuan desa yang bersifat merata dan seragam, yang mendorong daerah

untuk memperbanyak desa. Secara empirik kita bisa tunjukkan bahwa peningkatan jumlah bantuan desa secara nasional juga bersamaan dengan pertambahan desa-desa baru. Pada tahun 1969/70, tercatat sejumlah 44.478 desa kemudian bertambah menjadi 45.587 desa pada tahun 1973/74, bertambah lagi sekitar 15 ribu desa menjadi 60.645 pada tahun 1978/79. Pada tahun 1983/84, ketika terjadi penataan desa baru berdasarkan UU No. 5/1979, jumlah desa bertambah menjadi 66.437.

Siasat lokal itu diikuti dengan melemahnya partisipasi masyarakat, dalam pengertian tanggungjawab dan kepemilikan masyarakat terhadap barang-barang publik di desa (jalan, lingkungan, sarana irigasi, dan lain-lain). Terutama di luar Jawa, masyarakat tidak mengurus dan memperbaiki jalan kampung, karena mereka cenderung menunggu bantuan dari pemerintah. Kami menemukan sikap seperti ini tampak jelas di perkampungan desa di Sumatera Barat, akibat dari kehilangan atas nagari dan ketergantungan pada bantuan pemerintah. Kepemilikan masyarakat lokal yang rendah juga terjadi pada konteks pemeliharaan proyek-proyek bantuan pembangunan desa yang tidak dilaksanakan secara partisipatif. Karena alasan inilah, memasuki tahun 1990-an, panduan Inpres Desa memasukkan sebuah tujuan baru, yakni meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemeliharaan prasarana fisik yang telah dibangun dengan bantuan desa dan swadaya.

Meskipun ditemukan banyak kelemahan dan kegagalan, di setiap tahun pemerintah selalu menunjukkan sederet cerita sukses program bantuan desa, baik dari sisi manfaat dan hasilnya. Tabel 3.2 menggambarkan volume keluaran proyek-proyek bantuan desa yang digunakan untuk membangun berbagai prasarana: produksi (bendungan, irigasi, waduk, bronjong, dll); perhubungan (jalan, jembatan, gorong-gorong, dll); pemasaran (pasar, kios, lumbung, dll); sosial (gedung serba guna, lapangan, tempat ibadah, siskamling, dll). Seperti biasa pemerintah selalu menampilkan target-target kuantitatif yang fantastis. Pada tahun pertama (1969/70), ada sejumlah 86.009 volume proyek yang dihasilkan, terdiri dari 38.778 volume proyek sarana produksi; 32.344 volume sarana perhubungan; 10.083 sarana pemasaran; dan 4.804 sarana sosial. Kalau jumlah desa pada tahun itu sebesar 44.478, berarti volume 4 (empat) jenis proyek itu belum menjangkau secara merata ke seluruh desa. Lonjakan volume proyek terjadi pada tahun 1982/83, yakni sejumlah 232.921 proyek. Angka ini barangkali sudah mampu menjangkau secara merata ke seluruh desa yang jumlahnya 64.650. Tetapi data yang pasti belum jelas, apakah setiap proyek mampu menjangkau ke setiap desa. Yang juga perlu dicermati, ternyata memasuki dekade 1980-an, sebagian besar proyek Inpres Desa dilarikan ke pembangunan atau peningkatan prasarana sosial (gedung serba guna, tempat ibadah dan poskamling), sementara proyek-proyek untuk pendukung peningkatan ekonomi produktif (prasarana produksi dan pemasaran) cenderung berkurang. Sejak 1986/87, sebagian dana bandes dialokasikan untuk mendukung sarana ekonomi seperti pengembangan simpan pinjam, dana bergulir dan koperasi. Semua ini merupakan bentuk “katup pengaman” di tingkat lokal dan pemerataan akses penduduk terhadap modal kecil.

Tabel 3.2
Hasil-hasil proyek pembangunan yang dibiayai dengan Inpres Desa

No	Periode	Pr	Per.	Pem.	Sos.	Ek.	Jumlah
1	1969/70	38.778	32.344	10.083	4.804		86.009
2	1973/74	23.091	24.019	4.915	6.339		58.364
3	1978/79	17.365	36.386	3.117	30.736		87.604
4	1982/83	65.179	37.061	12.660	118.021		232.921
5	1986/87	75.474	35.414	11.930	138.762	12.497	261.580
6	1989/90	29.453	32.839	90.515	88.596	62.550	241.403
7	1991/92	28.275	34.820	6.314	146.919	59.662	216.328
8	1992/93	18.778	40.754	4.961	122.868	79.082	187.361

Catatan: Pr (Produksi), Per (Perhubungan), Pem (Pemasaran), Ek (ekonomi: simpan pinjam, koperasi, dll). Sumber: Ditjen PMD Depdagri, *Hasil Pelaksanaan Inpres Bantuan Pembangunan Desa Pelita I s.d Tahun Keempat Pelita V* (Jakarta: Depdagri, 1994).

Yang jelas Inpres Desa telah berhasil mengadakan berbagai sarana fisik di desa yang bisa dilihat secara langsung dengan mata. Akan tetapi mengukur dampak bantuan Inpres pada berbagai tingkat pemerintah, termasuk desa, terasa lebih sulit, meski tidak disangsikan lagi peranan penting yang dimainkan bantuan ini dalam mewujudkan jaringan jalan yang lebih di pedesaan di seluruh pelosok Indonesia. Pihak swasta menyambut perbaikan ini dengan menyediakan alat yang murah dan cepat berupa bus mini atau dalam istilah populernya adalah Colt. Dibandingkan dengan jumlah bus yang hanya 20.000 pada tahun 1968, dan 200.000 jenis-jenis mobil lainnya, pada tahun 1985 jumlah bus di Indonesia mencapai 230.000 dan jumlah mobil penumpang hampir mencapai satu juta unit. Selain itu, jumlah truk dan mobil angkut yang lain mengalami kenaikan dari 93.000 menjadi 844.000. Jasa angkutan yang meningkat di berbagai tempat, sekaligus masuk ke pelosok desa, tentu menciptakan jalur transportasi dan pemasaran yang lebih baik, membuka lapangan pekerjaan, meningkatkan pendapatan para petani dan pedagang kecil di desa yang setiap hari mereka bisa memanfaatkan pasar yang ada (Nick Devas, dkk, 1989).

Dalam setiap tahun pidato kenegaraan Presiden RI, ada tiga hal penting tentang manfaat dan hasil yang dipersembahkan oleh Inpres Desa. *Pertama*, Inpres Desa telah dapat mendorong berbagai jenis usaha swadaya dan gotong royong masyarakat, sehingga besarnya sumbangan swadaya dan bantuan pemerintah secara bersama-sama terus berkembang dalam mendukung

pembangunan desa. *Kedua*, Inpres Desa telah mendukung peningkatan fungsi LMD, LKDM, PKK, dan juga KPD. *Ketiga*, Inpres Desa telah meningkatkan berbagai prasarana dan sarana desa, sehingga kemampuan berproduksi penduduk pedesaan meningkat, perhubungan dalam desa maupun antardesa semakin baik dan lancar, pemasaran hasil-hasil produksi semakin baik, dan pelayanan sosial semakin berkembang. Dengan kalimat lain, Inpres Desa telah memberikan sumbangan besar terhadap peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa.

Jika laporan-laporan resmi selalu menunjukkan banyak cerita sukses yang luar biasa, banyak penelitian independen memperlihatkan analisis dan temuan-temuan kritis. Contohnya adalah penelitian independen tim Universitas Indonesia (UI), Institut Pertanian Bogor (IPB), Universitas Syah Kuala, Universitas Brawijaya (UNBRAW) dan Universitas Hasanuddin yang bekerjasama dengan Depdagri dan BAPPENAS, tahun 1998, setahun sebelum Inpres Desa berakhir. Tim penelitian UI dan Syah Kuala di Aceh, misalnya, mengambil sejumlah kesimpulan berdasarkan temuan di lapangan. Pelaksanaan Inpres Desa memang mempunyai sejumlah dampak positif: (1) memotivasi warga desa untuk melaksanakan pembangunan desa; (2) mempercepat laju pembangunan desa; (3) telah dapat dibangun prasarana dan sarana sosial-ekonomi secara lebih baik; (4) berkembangnya kapital (modal) milik desa; dan (5) pengembangan SDM lembaga pemerintahan desa. Namun di balik cerita positif itu, Inpres Desa juga mengandung sejumlah dampak negatif. *Pertama*, tujuan peningkatan partisipasi belum tercapai sepenuhnya karena adanya kebijakan pemerintah atasan yang tidak memberikan iklim untuk pengembangan partisipasi. *Kedua*, pengelolaan (perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan) Inpres Desa belum berjalan secara optimal. Pada tahap perencanaan, misalnya, kelemahan terlihat dari minimnya keterlibatan (partisipasi) masyarakat dalam menyusun Daftar Usulan Rencana Proyek (DURP). *Ketiga*, munculnya rasa kurang percaya warga desa terhadap pemerintah atasan karena adanya "potongan-potongan" atas dana Inpres secara liar dan tidak bisa dipertanggungjawabkan. *Keempat*, terbukanya kesempatan bagi penguasa tingkat atasan untuk mengambil keuntungan-keuntungan demi kepentingannya melalui pengadaan barang-barang tertentu yang didistribusikan secara seragam kepada desa. *Kelima*, melemahnya swadana masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam pembangunan, karena adanya anggapan bahwa dana pembangunan sudah tersedia dari atas. *Keenam*, belum dapat meningkatkan pendapatan warga desa. Meski telah tersedia berbagai prasarana dan kapital desa, tetapi masih banyak warga desa yang hidup dalam keadaan miskin.

Plus-minus Inpres Bandes yang sudah berjalan selama 30 tahun tentu menjadi pelajaran berharga bagi pemerintah dalam pembangunan desa. Memasuki era otonomi daerah, menyusul lahirnya UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999. Inpres Desa yang sudah menjadi legenda itu direalisasikan terakhir kalinya pada tahun 1999 dengan nominal 10 juta rupiah per desa. Setelah kedua UU itu diberlakukan 2001, urusan desa diserahkan kepada kabupaten/kota, termasuk alokasi dana untuk desa. Untuk tahun 2000, sebagai bentuk kebijakan transisi, pemerintah masih mengalokasikan Dana Pembangunan Desa (DPD) sebagai nama atau bentuk lain dari Inpres Desa. Pola ini tetap diadopasi oleh

banyak kabupaten, sementara hanya beberapa kabupaten yang mencoba mengubah pola DPD itu menjadi perimbangan keuangan kabupaten-desa, atau alokasi dana desa (ADD), atau bentuk-bentuk lainnya.

Desentralisasi Fiskal

Desentralisasi keuangan (fiskal) yang sampai ke desa tampaknya tidak begitu populer dalam khazanah akademik dan kebijakan pemerintah, sama persis dengan desentralisasi politik ke desa. Sampai sekarang belum ada studi dan teori yang baku tentang desentralisasi keuangan ke desa. Wacana dan kebijakan yang berkembang hanya berbicara tentang desentralisasi fiskal dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Meskipun demikian, sejumlah gagasan dan prinsip dasar dalam desentralisasi fiskal sebenarnya bisa direplikasi ke level desa, terutama dalam konteks relasi antara pusat, daerah dan desa.

Di Indonesia, desentralisasi politik yang digariskan oleh UU No. 22/1999 sebenarnya juga disertai dengan desentralisasi fiskal yang ditegaskan dalam UU No. 25/1999. Prinsip dasarnya adalah bahwa daerah-daerah merupakan sebuah entitas politik yang otonom, yaitu mempunyai kemandirian mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Daerah otonom juga harus memiliki keuangan yang terpisah dari keuangan negara (pemerintah pusat), untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya. Daerah harus mempunyai keuangan sendiri, dan sebagai konsekuensinya daerah perlu diberi ruang untuk menggali sumber-sumber pendapatan, agar dikelola sendiri tanpa banyak campur tangan dari pusat (Josef Riwu Kaho, 1988).

Berbicara mengenai desentralisasi fiskal sebenarnya tidak bisa lepas dari pembicaraan mengenai perimbangan keuangan pusat-daerah. Hubungan keuangan dalam Bahasa Belanda disebut *"financieele verhouding*" atau lazimnya disebut perimbangan keuangan. Istilah ini baru dikenal pada tahun 1938, yang merupakan suatu keharusan sebagai akibat dari usaha memperluas tugas "gebiedsdelen met eigen middelen", yaitu Regentschappen dan Stadsgemeenten yang dalam tahun 1936 menerima penyerahan urusan sekolah rakyat (Josef Riwu Kaho, 1982). Sementara Provincies yang diserahi urusan-urusan pertanian rakyat, kehewanan dan sebagainya.

Ungkapan di atas, kurang lebih, berarti bahwa hubungan keuangan pusat-daerah adalah perimbangan keuangan antara pusat dengan daerah, dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Dengan kata lain, daerah otonom yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan-urusan rumah tangganya yang diserahi oleh pusat, maka daerah otonom tadi harus diserahi sumber-sumber keuangan yang memadai.

Desentralisasi fiskal bisa dipahami sebagai sebuah kebijakan untuk menciptakan perimbangan keuangan pusat-daerah di atas. Desentralisasi fiskal diartikan sebagai pelimpahan kewenangan di bidang penerimaan yang sebelumnya terpusat di tangan pemerintah pusat (Bahrul Elmi, 2002). Pelimpahan kewenangan ini bukan sekadar memberikan ruang bagi daerah untuk mengelola keuangan sendiri, melainkan juga untuk menciptakan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, serta untuk mendorong kemandirian daerah di hadapan pemerintah pusat.

Ada tiga variasi desentralisasi fiskal yang terkait dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan daerah. *Pertama,* desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau ke pemerintah daerah. *Kedua*, delegasi berhubungan dengan suatu situasi, yaitu daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah. *Ketiga*, devolusi (pelimpahan) berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja implementasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan, berada di daerah (Richard M. Bird dan Francois Vaillancourt, 2000).

Tujuan hubungan keuangan pusat-daerah melalui desentralisasi fiskal antara lain dirumuskan oleh Kenneth Davey (1988) sebagai berikut:

1. Adanya pembagian wewenang yang rasional antara tingkat-tingkat pemerintahan mengenai peningkatan sumber-sumber pendapatan dan penggunaannya.
2. Pemerintah Daerah mendapat yang cukup dari sumber-sumber dana, sehingga dapat menjalankan tugas atau fungsi dengan baik (penyediaan dana untuk menutup kebutuhan rutin dan pembangunan).
3. Pembagian yang adil antara pembelanjaan daerah yang satu dengan yang lainnya.
4. Pemerintah daerah dalam mengusahakan pendapatan (pajak dan retribusi) sesuai dengan pembagian yang adil terhadap keseluruhan beban pengeluaran pemerintah.

Hubungan keuangan pusat-daerah mencerminkan tujuan politik yang sangat mendasar karena perananya di dalam menentukan bobot kekuasaan yang dijalankan pemerintah daerah dalam keseluruhan sistem pemerintahan. Artinya, apabila pemerintah pusat mampu menguasai sebagian besar sumber keuangan maka dia akan mempunyai kekuasaan politik yang besar terutama untuk menentukan pekerjaan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan oleh pemerintah daerah. Sebaliknya, apabila pemerintah daerah menguasai sumber keuangannya sendiri secara cukup maka bobot kekuasaan untuk merumuskan kebijakasanaan pengeluaran juga akan semakin besar. Bentuk hubungan ini akan menentukan peranan apa yang akan dimainkan oleh pemerintah daerah.

Menurut Nick Devas (1989), peranan pemerintah daerah, dalam kaitanya dengan hubungan keuangan pusat-daerah, bisa dianalisis melalui dua pandangan. Pandangan pertama, menekankan pada peranan pemerintah daerah sebagai ungkapan dari kemauan identitas masyarakat setempat. Dengan demikian, tujuan pemerintah daerah pada dasarnya bersifat politik. Artinya, pemerintah daerah berfungsi sebagai wadah bagi penduduk setempat untuk mengemukakan keinginan mereka dan untuk menyelenggarakan urusan setempat sesuai dengan prioritas mereka. Perangkat kebijaksanaan yang bisa mendukung peranan ini paling tidak mencakup tiga hal. Pertama, pemerintah daerah diberikan kekuasaan untuk menghimpun dan sekaligus menentukan sendiri tarif pajak dan sumber-sumber keuangan lain yang ada di daerahnya. kedua, bagi hasil penerimaan pajak nasional antara pemerintah pusat dan daerah. Terakhir, bantuan umum dari pemerintah pusat tanpa pengendalian yang terlalu ketat atas

penggunaanya. Pandangan ini menghendaki desentralisasi politik atas masalah keuangan sebagai prasyarat terciptanya otonomi daerah.

Di lain sisi, pandangan kedua berasumsi bahwa pemerintah daerah pada dasarnya adalah lembaga untuk menyelenggarakan pelayanan-pelayanan tertentu kepada masyarakat setempat. Dengan demikian, peran pemerintah daerah lebih ditujukan untuk memberikan pelayanan umum yang bersifat administratif (tata usaha). Dari sudut ini, pemberian pelayanan kepada masyarakat setempat akan lebih mudah atau berhasil guna apabila menggunakan jaringan pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas pelayanan umum yang tersebar diseluruh daerah dan sangat memerlukan pengetahuan mengenai kondisi setempat.

Bahaya campur tangan yang besar dari pusat mengakibatkan uang yang dibelanjakan untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan oleh pusat seringkali melenceng (bias) karena tidak sesuai dengan kebutuhan daerah. Beberapa contoh dari kasus ini misalnya; sekolah tanpa murid, pompa air yang tidak bisa menghisap atau rumah transmigran yang tidak ditempati. Kekacauan cara pembiayaan proyek dan layanan kepada masyarakat di daerah. Salah satu masalah yang cukup menyolok dalam sistem hubungan keuangan pusat-daerah yang terlalu terpusat yaitu sering terjadi satu bentuk layanan atau proyek mendapatkan dana dari berbagai tingkat pemerintahan atau departemen. Sistem seperti ini mempersulit peluang untuk meninjau dan mengevaluasi berapa sebenarnya dana yang diperlukan untuk membiayai satu proyek atau layanan. Disamping itu, sangat sulit untuk mengontrol dana yang telah diberikan apabila yang menerima dana harus mempertanggungjawabkan kepada beberapa pihak pemberi dana.

Karena berbagai masalah yang timbul dalam pelaksanaan hubungan pusat-daerah seperti di atas, maka dorongan untuk mendistribusikan kekuasaan sampai tingkat pemerintah terrendah merupakan satu masalah yang sangat mendesak bagi negara-negara sedang berkembang. Bila distribusi kekuasaan menyangkut proses pelimpahan kewenangan dari pusat kepada daerah untuk merencanakan dan mengelola berbagai sumber daya dan dana yang terkait dengan usaha pembangunan, maka kapasitas aparatur dan anggaran keuangan pemerintah di daerah haruslah bisa mendukung proses tersebut.

Keleluasaan daerah untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, sebenarnya merupakan salah satu cara untuk memperbesar kekuasaan pemerintah lokal (daerah) akan pengendalian berbagai sumberdaya dan sumber dana yang ada di daerahnya. Asumsinya, apabila pemerintah daerah diberikan tanggung jawab dan sumberdaya yang memadai maka diharapkan kemampuan untuk mengembangkan otoritas dan kapasitasnya akan semakin meningkat. Disebabkan adanya mitos bahwa pembangunan daerah harus selalu mengikuti prioritas pembangunan nasional secara kaku, maka kesempatan daerah untuk merumuskan sendiri kebijaksanaan pembangunannya menjadi terhambat. Mitos ini akan tetap berlaku apabila ketergantungan keuangan daerah kepada pusat masih tetap besar.

Idealnya, desentralisasi keuangan haruslah lebih ditekankan pada peningkatan kewenangan daerah dalam merumuskan kebijakan pengeluaran pembangunannya. Pelaksanaan atas masalah ini secara praktis tampaknya masih terhambat oleh infrastruktur politik yang ada, dan cenderung tidak pernah memberikan kesempatan kepada masyarakat di daerah untuk bisa mengembangkan dirinya dari dalam.

Ada dua prinsip utama yang disarankan dalam penyerahan kewenangan penerimaan ke daerah. *Pertama*, pendapatan dari "sumber sendiri" paling tidak cukup untuk memungkinkan daerah-daerah kaya untuk membiayai sendiri pelayanan lokal, terutama yang mempunyai manfaat bagi masyarakat setempat. *Kedua,* sedapat mungkin penerimaan daerah dapat dipungut hanya dari masyarakat setempat, terutama yang manfaatnya mereka terima dari pelayanan pemerintah daerah.

Dalam konteks Indonesia, desentralisasi fiskal diatur dalam UU No. 25/1999. Ada beberapa prinsip dasar yang terkandung dalam UU ini:

1. Meningkatkan keleluasaan daerah dalam memanfaatkan Dana Alokasi Umum.
2. Beralihnya prioritas pembangunan dari sektoral kepada regional
3. Meningkatkan Bagian Daerah bagi daerah penghasil devisa
4. Adanya kepastian besarnya alokasi dana dengan sistim Dana Alokasi Umum yang didasarkan atas potensi dan kebutuhan daerah
5. Daerah dapat memprioritaskan alokasi dana sesuai dengan kebutuhannya.
6. Daerah dapat meningkatkan pendapatannya dari sumber daya alam nasional yang ada di daerahnya, seperti: pelabuhan, perkebunan, kehutanan, pertambangan, dsb.
7. Terjadinya pengalokasian dana sesuai dengan skala prioritas daerah dan akuntabilitas yang lebih besar karena pengawasan yang lebih kuat di tingkat lokal (mekanisme *check and balance*).
8. Memberikan diskresi pada daerah untuk lebih rasional dalam pemanfaatan sumber penerimaan daerah. Daerah akan lebih bertanggung jawab atas pemanfaatan dana dan mengurangi ketergantungan terhadap arahan dan petunjuk dari pusat. Hal ini merupakan proses pendidikan untuk meningkatkan kemandirian pemerintah daerah dalam pembiayaan otonominya.
9. Perlunya kontrol dan peran yang lebih kuat dari DPRD terhadap pemanfaatan dana untuk kepentingan daerah yang selama ini lebih ditentukan oleh pihak eksekutif atas dasar arahan dan petunjuk dari pemerintah pusat.
10. Secara bertahap terjadi rasionalisasi terhadap kewenangan-kewenangan dan pembiayaan yang tidak perlu.

Dari uraian di atas, setidaknya ada tiga unsur utama dalam konsep dan kebijakan desentralisasi fiskal. *Pertama*, kewenangan dan keleluasaan daerah mengelola sumber-sumber keuangan daerah, mulai dari kewenangan menggali (*tax power*) sumber-sumber keuangan daerah sampai keleluasaan dalam melakukan pembelanjaan yang sesuai dengan kebutuhan lokal. *Kedua*, adanya dana yang "didaerahkan" atau dana yang ditransfer dari pemerintah pusat ke daerah. Dalam konteks Indonesia dana yang didaerahkan itu disebut dengan dana perimbangan. Dana perimbangan terdiri atas: Bagian Daerah dari penerimaan Pajak Penghasilan (PPh) orang pribadi, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), penerimaan sumber daya alam (SDA); Dana Alokasi Umum (DAU) serta Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana perimbangan itu bertujuan agar: (a) terjadi perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah (*vertical imbalance);* (b) Terjadi pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis adil dan transparan

dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya (*horizontal imbalance*).

Kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia sesuai dengan UU Nomor 22 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 serta UU-APBN pada dasarnya hendak membawa beberapa tujuan. Pertama, memelihara kesinambungan kebijaksanaan fiskal *(fiscal sustainability)* dalam konteks kebijaksanaan ekonomi makro. Kedua, mengoreksi *vertical imbalance,* yaitu untuk memperkecil ketimpangan yang terjadi antara keuangan pemerintah pusat dan keuangan daerah yang dilakukan dengan memperbesar taxing power daerah. Ketiga, mengkoreksi *horizontal imbalance* yaitu ketimpangan antardaerah dalam kemampuan keuangannya, dimana kemampuan keuangan antar daerah relatif masih sangat bervariasi. Keempat, mengoreksi *vertical imbalance,* yaitu untuk memperkecil ketimpangan yang terjadi antara keuangan pemerintah pusat dan keuangan daerah yang dilakukan dengan memperbesar *taxing power* daerah. *Kelima*, meningkatkan akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi dalam rangka peningkatan kinerja pemerintah daerah. *Keenam*, meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. *Ketujuh*, memperluas partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di sektor publik yang demokratis (Machfud Sidik, 2002).

Konsep dan kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia, yang dikenal dengan konsep Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah (PKPD), lebih ditekankan pada aspek pengeluaran atau belanja dengan memperbesar porsi di daerah. Hal ini mempunyai berbagai alasan yang secara akademik bisa dipertanggungjawabkan, yaitu kondisi antar daerah yang sangat heterogen, antara lain dapat dilihat dari jumlah penduduk, luas wilayah, kepadatan penduduk, kondisi geografis, serta kondisi dan potensi ekonomi daerah. Implementasi kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia bisa dilihat dari dua sisi: dana yang "didaerahkan" oleh pusat serta pemberian kewenangan kepada daerah untuk menggali sumber-sumber keuangan daerah. Dana yang "didaerahkan" dilakukan melalui Dana Perimbangan yang terdiri dari: (1) Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Penghasilan (PPh) Perseorangan, dan Sumber Daya Alam; (2) Dana Alokasi Umum (DAU); dan (3) Dana Alokasi Khusus (DAK).

> Dari sisi keuangan negara, kebijakan desentralisasi fiskal telah membawa konsekuensi kepada peta pengelolaan fiskal yang cukup mendasar. Dalam tahun pertama (APBN 2001), total dana yang didaerahkan melalui dana perimbangan sebesar Rp 82,40 triliun atau 5,6% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Dana ini meningkat cukup tajam bila dibandingkan dengan APBN 2000, yang hanya sebesar Rp 32,9 triliun atau 3,3% dari PDB. Bila dibandingkan dengan Penerimaan Dalam Negeri (PDN), dana yang didaerahkan tahun 2000 sebesar 16,04%, sementara tahun 2001 mencapai 27,48%. Jika dibandingkan dengan Belanja Negara, dana perimbangan tahun 2000 sebesar 14,95% dari total belanja negara, dan pada tahun 2001 mencapai sekitar 23,24%. Sementara, dana yang didaerahkan melalui dana perimbangan pada tahun anggaran 2002 mencapai Rp 94,53 triliun, yang berarti meningkat sebesar 5,1% bila dibandingkan dengan setahun sebelumnya.

Desentralisasi fiskal, tentu saja, bukan sekadar bermakna mendaerahkan dana kepada daerah secara merata atau untuk mencapai perimbangan keuangan pusat-daerah. Lebih dari sekadar pembagian dana, desentralisasi fiskal mempunyai tujuan yang besar seperti halnya tujuan desentralisasi politik. Para penyokong desentralisasi fiskal memperdebatkan bahwa devolusi kekuasaan fiskal kepada pemerintah lokal cenderung meningkatkan efisiensi: pemerintah

lokal lebih bertanggung jawab kepada daerah-daerah pemilihan daripada pemerintah pusat dan pemerintah daerah lebih mengetahui informasi mengenai kondisi dan tuntutan lokal untuk barang dan jasa publik (Oates 1972). Oleh karena itu, menurut William James, desentralisasi fiskal harus menuntun kepada alokasi sumberdaya yang lebih efisien dan diharapkan secara positif dapat dihubungkan dengan pertumbuhan dalam PDB per kapita yang sebenarnya.

Bagi kami, desentralisasi fiskal mengandung dan mendorong tanggungjawab pemerintah yang lebih besar untuk mengelola otonomi daerah dari sisi pemerintahan maupun pembangunan. Karena daerah memperoleh kepercayaan (*trust*), kewenangan (*authority)* dan tanggungjawab (*accountability*) mengelola keuangan yang lebih besar, maka desentralisasi fiskal berarti harus meningkatkan kapasitas (kemampuan) daerah dalam mengelola otonomi daerah. Salah satu tujuan desentralisasi fiskal adalah mendorong kapasitas pemerintah lokal meningkatkan (memperbaiki) kehidupan penduduk miskin melalui perbaikan infrastruktur dasar seperti sarana kesehatan, pendidikan, jalan-jalan, air, limbah, dan listrik (Bank Dunia, 1994). Dengan kalimat lain, dana yang didaerahkan dari pusat bisa dimanfaatkan untuk meningkatkan pembangunan segala jenis infrastruktur daerah yang bisa menopang kelancaran kegiatan perekonomian masyarakat lokal, meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah serta untuk peningkatan pelayanan publik pada masyarakat (Mudrajad Kuncoro, 1995).

Kami sangat yakin bahwa desentralisasi fiskal tidak akan bermakna apa-apa kalau tidak memberikan dampak positif secara langsung kepada masyarakat, misalnya dampak peningkatan pelayanan publik kepada masyarakat. Kalau dimensi pelayananan publik masyarakat ini tidak memperoleh perhatian serius dalam desentralisasi fiskal, maka dana yang didaerahkan sulit untuk dipertanggungjawabkan secara publik. Bisa jadi dana yang membanjir di daerah hanya dihabiskan untuk membayar pengeluaran rutin, gaji pegawai negeri, biaya fasilitas dan dinas elite daerah, atau yang lebih celaka, malah dihambur-hamburkan untuk korupsi pejabat daerah. Sejumlah kritik terhadap desentralisasi fiskal telah memperingatkan berbagai bahaya korupsi diantara para pejabat lokal dan kerugian neraca makro ekonomi, suatu masalah yang tidak dapat dianggap ringan dalam konteks Indonesia (Prud'homme 1995). Khususnya, dengan desentralisasi di Indonesia, kekhawatiran telah dikemukakan mengenai kecenderungan otoritas lokal untuk mengenakan pajak-pajak lokal dan pembatasan perdagangan lokal, untuk membatasi hak-hak kewarganegaraan, dan menjalankan kebijaksanaan yang bersifat diskriminasi pada usaha-usaha yang berlokasi di luar kekuasaan hukum lokal (Goodpaster dan Ray 2000). Perpajakan perniagaan yang berlebihan antara daerah-daerah akan merugikan kepentingan nasional dengan meningkatkan biaya perusahaan dan individu dalam melakukan usaha, memberi ketidakpastian lebih jauh dalam lingkungan investasi yang memang sudah sulit, dan dengan menjadikan barang dan jasa Indonesia kurang bersaing dalam pasar-pasar asing. Hasil riset LPEM-FEUI (2001) juga menunjukkan dampak dan bahaya desentralisasi fiskal terhadap kondisi makro-ekonomi: mengganggu penerimaan dalam negeri; menimbulkan defisit APBN dan memacu inflasi.

Kami tidak menyangkal sedikitpun terhadap sejumlah bahaya desentralisasi yang ditunjukkan banyak ilmuwan. Bisa jadi desentralisasi fiskal tidak secara otomatis meningkatkan kapasitas daerah dalam meningkatkan kualitas layanan publik, atau sebaliknya, malah bisa memunculkan sejumlah bahaya di atas. *Kompas* (5 September 2002), misalnya, melaporkan berita bahwa desentralisasi fiskal belum sejahterakan rakyat daerah karena sebagian besar dana yang didaerahkan dialokasikan untuk belanja pegawai.

Apakah skema (format dan tujuan) desentralisasi fiskal dari pusat ke daerah di atas relevan untuk direplikasi ke desa? Apakah konsep perimbangan keuangan pemerintah kabupaten dan desa juga relevan? Bagaimana skema dan tujuan desentralisasi keuangan ke desa yang lebih tepat dan relevan? Pada prinsipnya kami hendak mengatakan bahwa desentralisasi memang harus dibuat skema teoretis yang *logic*, konsisten dan relevan sehingga mempermudah dalam pemahaman dan pengelolaan secara tepat. Kalau tidak, maka yang terjadi adalah kesimpangsiuran, multitafsir yang liar, pembuatan skema yang keliru, dan pelaksanaan pengelolaan yang tunggang-langgang. Di Indonesia, sudah lama terjadi pembuatan skema pengelolaan pemerintahan, pembangunan dan keuangan yang menyimpang dari teori, sehingga skema yang dibuat menjadi tidak *logic* dan konsisten, serta mengaburkan makna yang sebenarnya. Sebagai contoh, makna "pemisahan kekuasaan" dalam Trias Politica digantikan dengan "pembagian kekuasaan" dengan tujuan untuk lebih memperkuat kontrol eksekutif terhadap legislatis dan yudikatif. Demikian juga dalam hal desentralisasi, yang tidak dipahami dan didesain menjadi devolusi atau pembagian kekuasaan dan otoritas politik oleh konstitusi, melainkan pelimpahan atau penyerahan kewenangan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Skema ini tidak berangkat dari teori konstitusionalisme, yang menegaskan bahwa negara maupun pemerintah harus tunduk pada konstitusi, bukan sebaliknya, negara membuat konstitusi. Jika mengikuti teori konstitusionalisme, desentralisasi bukan dilakukan dengan skema penyerahan kewenangan oleh pemerintah pusat kepada daerah, melainkan pembagian kewenangan secara proporsional antara pusat, daerah dan desa yang dilakukan oleh konstitusi.

Skema dan pemahaman desentralisasi yang sudah keliru itu juga mempersulit kita dalam mendesain desentralisasi fiskal antara pusat, daerah dan desa. Konsep yang muncul adalah hubungan keuangan pusat-daerah, terus berubah menjadi perimbangan keuangan antara pusat-daerah. Konsep terakhir yang dituangkan dalam UU No. 25/1999 itu semata-mata didasarkan pada kenyataan bahwa telah terjadi kesenjangan fiskal secara vertikal (antara pemerintah pusat dan daerah) maupun secara horizontal (antara daerah kaya dan derah miskin) untuk pembiayaan pemerintahan, pelayanan publik dan pembangunan daerah. Ketika bicara tentang desentralisasi keuangan desa, orang menjadi bingung lagi karena tidak mempunyai pijakan teori dan regulasi yang mantap. Orang hukum tidak suka menyebut desentralisasi ke desa karena dalam UU tidak ada konsep itu. Lalu banyak orang menghadapi kebingungan untuk membuat skema desentralisasi fiskal. Banyak orang bertanya, "Bagaimana konsep yang tepat, apakah Alokasi Dana Desa (ADD) atau perimbangan keuangan antara kabupaten dan desa? Pertanyaan ini sampai sekarang belum

terjawab dengan baik, tetapi gagasan dan kebijakan transfer dana dari kebupaten ke desa terus mengalir.

Untuk menjawab beberapa pertanyaan di atas, sekaligus untuk menjawab pertanyaan terakhir, kami hendak mengajukan argumen dasar, agar desentralisasi (politik, pembangunan, dan keuangan) dibuat skema yang terpadu, *clear*, tegas, konsisten, tepat serta mudah untuk dipahami dan dilaksanakan. Secara teoretis sebenarnya antara desentralisasi politik, desentralisasi pembangunan dan desentralisasi keuangan merupakan gagasan yang terpadu, paralel dan konsisten. Kata kunci dasarnya adalah "pembagian" kekuasaan, kewenangan, dan keuangan secara adil dan proporsional antara pusat, daerah dan desa. Pembagian tidak boleh dimaknai sebagai kebaikan hati pemerintah pusat, melainkan sudah menjadi kewajiban konstitusi yang harus dipatuhi negara. Karena konstitusi, daerah maupun desa mempunyai hak atas pembagian kekuasaan, kewenangan dan keuangan. Pembagian kekuasaan, kewenangan dan keuangan itu memang harus selesai didesain dalam UU nasional, sehingga tidak ada desentralisasi yang bertingkat, tidak ada pengaturan desa oleh kabupaten/kota, tidak ada perimbangan keuangan antara kabupaten dengan desa, maupun tidak ada nama alokasi dana desa dari kabupaten. Desentralisasi keuangan untuk desa (yang mencakup transfer dana, *revenue sharing*, dan *taxing power*) seharusnya sudah diatur secara lengkap oleh UU. Melalui penegasan UU, daerah maupun desa mempunyai domain kewenangan, pembangunan dan keuangan yang bisa dikelola secara leluasa, mandiri, berpijak pada partisipasi masyarakat dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat setempat. Tujuan besarnya adalah mendekatkan negara kepada masyarakat, pemerataan sumberdaya secara lebih dekat pada masyarakat, serta mendekatkan perencanaan dan pelayanan publik kepada masyarakat akar rumput. Berbagai tujuan besar inilah yang niscaya akan membawa kesejahteraan, keadilan dan kemandirian masyarakat desa.

Pemikiran yang berpijak pada argumen di atas memang untuk kepentingan masa depan, terutama untuk keperluan membangun konstitusi atau regulasi baru tentang desentralisasi. Tetapi untuk sementara kami berpikir secara inkremental (ini bukan pemikiran yang pragmatis dan realistik) mencermati konteks lokal dan perkembangan empirik, terutama pengalaman lokal dalam pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) di beberapa kabupaten. Meskipun skema ADD ini tidak tepat dan jauh dari idealisme yang kami bangun, tetapi paling tidak, ADD merupakan embrio dan langkah awal yang menampilkan banyak pelajaran berharga, yang kemudian ke depan secara inkremental bisa ditransformasikan menjadi desentralisasi keuangan yang lebih ideal.

Pengalaman ADD

UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 memang tidak secara eksplisit mengatur mengenai pembagian keuangan yang terformula kepada desa. Desa hanya memperoleh bantuan dari pusat, provinsi dan kabupaten. Karena tidak tegasnya UU, kabupaten mempunyai tafsir yang berbeda-beda. Sebagian besar kabupaten hanya menerapkan konsep "bantuan" untuk mengalihkan sebagian dananya kepada desa, misalnya dengan skema Dana Pembangunan Desa (DPD)

untuk pembiayaan pemerintahan dan pembangunan desa. Masih banyak kabupaten yang "enggan" membuat kebijakan alokasi dana yang menggunakan istilah perimbangan keuangan atau alokasi dana desa (ADD), dengan cara mereplikasi formula perimbangan keuangan dalam UU No. 25/1999. Hanya ada beberapa kabupaten (kurang dari 40 kabupaten dari sekitar 400 kabupaten/kota) yang melakukan inovasi dalam hal alokasi dana desa dengan merujuk pada UU No. 25/1999. Inovasi baru ini memang tidak lepas dari berbagai dorongan yang beragam: inisiatif populis seorang bupati, dorongan dari pemerintah pusat, asistensi teknis dari sejumlah lembaga donor, serta tekanan dari oganisasi masyarakat sipil maupun asosiasi desa. Sejumlah lembaga donor seperti Partnership for Governance Reform, Program Pembaruan Tata Pemerintahan Daerah Bank Dunia, GTZ, maupun Perform USAID menjalin kerjasama dengan berbagai pihak dan melakukan asistensi teknis di banyak kabupaten untuk melancarkan kebijakan ADD. Ford Foundation, Yayasan Tifa dan CSSP-USAID juga mendukung banyak NGO untuk mendorong lahirnya ADD di banyak kabupaten.

Pengalaman lokal menunjukkan bahwa formula alokasi dana ke desa sangat beragam. Di Sumatera Barat lebih dikenal dengan Dana Alokasi Untuk Nagari (DAUN). Kabupaten Kabumen, Jawa Tengah, telah mengeluarkan Perda No. 3/2004 tentang Alokasi Dana Desa (ADD), yang bertujuan untuk untuk pemerataan pembangunan dan meningkatkan partisipasi, kesejahteraan serta pelayanan masyarakat desa melalui pembangunan dalam sekala desa. Besar ADD ditentukan minimal 10% dari besar Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dibagi ke desa-desa, berdasarkan ketentuan alokasi dana minimal (ADM) sebesar 40% dan alokasi dana variabel (ADV) sebesar 60%. ADM mengandung tujuan pemerataan, masudknya sebesar 40% ADM itu dibagi secara merata kepada seluruh desa. Sedangkan ADV mengandung tujuan keadilan, yang artinya angka 60% itu dibagi secara adil kepada desa berdasarkan berbagai kriteria yang memperlihatkan keragaman antardesa. Menurut Perda itu, kriteria untuk merumuskan formula ADD, terutama untuk mengukur indikator dan bobot ADV, mencakup luas wilayah desa, jumlah penduduk desa, jumlah KK miskin desa, keterjangkauan desa dan besaran PADes. Dengan kriteria ini, jika sebuah desa semakin luas wilayahnya, semakin besar jumlah penduduk, semakin besar KK miskin, dan semakin jauh keterjangkauannya, maka desa itu akan memperoleh ADV yang lebih besar ketimbang desa-desa lainnya. Selain mengatur tentang kriteria pemerataan dan keadilan, Perda juga mengatur rambu-rambu yang ketat mengenai penggunaan ADD di desa. Salah satu yang menonjol adalah penentuan alokasi sebesar 40% untuk kebutuhan atau belanja rutin dan 60% untuk belanja pembangunan. Ketentuan alokasi ini dinilai cukup ideal, meski kabupaten sendiri tidak mampu membuat propori alokasi belanja seperti itu, dimana lebih dari 60% APBD dialokasikan untuk belanja rutin.

Penelitian Tim Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FFPD) – yang terdiri dari FPPD, Ditjen Depdagri, GTZ SfDM dan PROMIS NT, Tifa Foundation, Perform USAID, IRE Yogyakarta, STPMD "APMD", Bina Swagiri Tuban, dan CePAD Sidoarjo -- menemukan model ADD yang beragam di enam kabupaten (Magelang, Tuban, Sumedang, Selayar, Limapuluh Kota, dan Jayapura). Kabupaten Selayar, Sulawesi Selatan, tampaknya mengambil jalan

yang berbeda dalam mendisain transfer dana dari kabupaten ke desa. Menurut Perda Nomor 03/2002, Tentang Perimbangan Keuangan Desa dari Kabupaten, pembagian keuangan ke desa terdiri dari 3 (tiga) bentuk. Pertama, bagian desa dari penerimaan pajak dan retribusi, meliputi Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perkotaan dan Perdesaan (SKB), Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C, dan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan, bagian Dana dari Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, dan Penerimaan dari Sumber Daya Alam. Bagian desa dari penerimaan Pajak dan Retribusi dirinci sebagai berikut:

(1) Penerimaan Daerah dari Pajak Bumi dan Bangunan sektor Perkotaan dan Perdesaan (Sektor SKB) dibagi dengan imbangan 25% untuk Pemerintah Daerah dan 75% untuk Pemerintah Desa.
(2) Penerimaan Daerah dari Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C dibagi dengan imbangan 75% untuk Pemerintah Daerah dan 25% untuk Pemerintah Desa.
(3) Penerimaan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan dibagi dengan imbangan 25% untuk Pemerintah Daerah dan 75% untuk Pemerintah Desa.
(4) Penerimaan Daerah dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dibagi dengan imbangan 25% untuk Pemerintah Daerah dan 75% untuk Pemerintah Desa.
(5) Penerimaan Daerah dari Sumber Daya Alam selain dari Tambang Galian Golongan C dibagi dengan imbangan 25% untuk Pemerintah Daerah dan 75% untuk Pemerintah Desa

Kedua, Dana Alokasi Umum. Bagian desa berupa Dana Alokasi Umum Desa (DAU Desa) ditetapkan sekurang-kurangnya 10% dari penerimaan Pemerintah Daerah yang ditetapkan dalam APBD untuk seluruh Desa. Besarnya DAU Desa yang diterima desa tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah DAU seluruh Desa dengan 'porsi' desa berangkutan. Porsi desa ini merupakan proporsi 'bobot desa' terhadap jumlah 'bobot semua desa' di wilayah Kabupaten Selayar. Sedangkan penetapan bobot desa didasarkan oleh 4 (empat) kriteria, yaitu: (1) Luas Wilayah; Jumlah Penduduk; Kondisi Geografis Desa; dan Pertumbuhan Ekonomi Desa. *Ketiga*, Dana Alokasi Khusus.

Kebupatan Sumedang, Jawa Barat, telah mengeluarkan kebijakan transfer dana ke desa dengan nama Dana Perimbangan Desa (DPD), yang diatur dalam Perda No. 51/2001. Perda ini mengedepankan semangat pemeratan dan keadilan dengan bobot 70% dan perkembangan desa (potensi desa) yang diberi bobot 30%. Dana Perimbangan Desa yang tersedia sebesar 70% dibagi secara merata pada 269 Desa/Kelurahan. Sedangkan alokasi 30% identik dengan alokasi dana variabel yang memperhatikan indikator luas wilayah, jumlah penduduk, kesehatan masyarakat, dan ekonomi desa.

Di Limapuluh Kota, pemberian bantuan keuangan kepada Nagari dari APBD telah diberlakukan oleh Pemerintah Kabupaten Limapuluh Kota sejak tahun 2001, berdasarkan Perda Kota No. 01/2001 tentang Pemerintahan Nagari. Perda itu antara lain menegaskan bahwa pemerintahan nagari berhak untuk memperoleh dana bagi hasil dan bisa memperoleh dana bantuan dari pemerintah. Perda dilaksanakan oleh Keputusan Bupati No. 16/2004 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Dana Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan Pemerintah Kabupaten kepada Pemerintah Nagari (DBH-BKN) tahun 2004. Tujuan DBH-BKN mencakup: (a) memberdayakan pemerintahan nagari dalam rangka meningkatkan kemampuan pemerintahan nagari melaksanakan tugas dan fungsinya; (2) Memberdayakan lembaga-lembaga di nagari serta

masyarakat dalam rangka mengolah dan memanfaatkan potensi nagari; dan (3) Meningkatkan sarana dan prasarana di nagari bagi kepentingan masyarakat guna pengembangan sosial budaya dan ekonomi masyarakat.

Pada tahun 2001, DBH-BKN bernama DAUN yang dialokasikan untuk kegiatan rutin dan pembangunan nagari. Namun sejak 2004, Pemkab Limapuluh Kota mulai menggunakan istilah DBH-BKN yang komponennya terdiri dari: (a) tunjangan wali nagari sebesar 1 (satu) juta rupiah/bulan bagi non-PNS dan Rp. 500 ribu/bulan bagi PNS, (b) dana rutin nagari yang diperuntukkan bagi kegiatan rutin di pemerintah Nagari, (c) dana bagi hasil yang merupakan bagi hasil beberapa penerimaan Kabupaten dan dikembalikan ke nagari untuk mendanai kegiatan rutin dan pembangunan, dan (d) dana alokasi umum nagari yang merupakan bantuan keuangan untuk nagari untuk membantu pembiayaan pembangunan dan pemberdayaan di masing-masing Nagari. Tahun 2003, pernah dialokasikan Dana Alokasi Khusus untuk nagari (DAKN) sebesar Rp. 650 ribu/tahun yang digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan adat nagari. Namun di tahun 2004, DAKN ini tidak lagi diberlakukan.

Adapun dalam penentuan DBH-BKN, Pemkab Limapuluh Kota Kabupaten menggunakan indikator-indikator sebagai berikut: (1) Indikator untuk DAUN (jumlah penduduk, jumlah keluarga miskin, jarak nagari ke ibukota kabupaten, jumlah jorong, luas wilayah nagari); (2) indikator untuk rutin (jumlah jorong, jarak nagari ke ibukota kabupaten dan jumlah penduduk) serta (3) indikator untuk bagi hasil (target dan realisasi PBB, jumlah penduduk dan luas wilayah nagari).

Di Kabupaten Magelang, kebijakan tentang tranfer dana ke desa lebih dikenal dengan istilah *block grant*. Secara formal, kebijakan ini telah dituangkan dalam Perda No. 8/2004 tentang Perimbangan Keuangan Kabupaten dan Desa (PKKD). Kebijakan PKKD itu dilaksanakan sejak tahun 2002 dengan total dana sebesar Rp. 9 milyar untuk 365 desa. Tahun Anggaran 2003, PKKD Kabupaten Magelang sebesar Rp. 13 milyar dan pada tahun 2004 naik lagi menjadi sebesar Rp. 19 milyar. Selama 3 (tiga) tahun pelaksanaan PKKD Kabupaten Magelang didasarkan pada Keputusan Bupati karena Perda mengenai hal ini baru ditetapkan pada tanggal 15 Maret 2004.

Penentuan besaran PPKD di Kabupaten Magelang adalah sebesar 10% dari APBD setelah dikurangi belanja pegawai sebesar 50%- 60%. Namun besaran 10% ini baru akan terjadi pada tahun anggaran 2005, karena menurut Pemerintah Kabupaten, selama 3 (tiga) tahun pertama ini yaitu sejak 2002, pemerintah desa perlu disiapkan dengan cara melatih mereka memanfaatkan PKKD secara bertahap yaitu 6% dari APBD (minus belanja pegawai) untuk tahun 2002, 8% dari APBD untuk tahun 2003, dan 8% dari APBD untuk 2004.

Pemanfaatan ADD di desa berpedoman pada rambu-rambu yang dituangkan dalam Keputusan Bupati. Dalam tahun 2004, rambu-rambu penggunakan dana PKKD telah dituangkan dalam Keputusan Bupati No. 9/2004 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Alokasi Umum Desa, tanggal 20 Maret 2004. Keputusan Bupati No .9 ini merupakan turunan dari Perda No. 8/2004. Berdasarkan pada Keputusan Bupati No.9/2004 itu (pasal 3), penggunaan DAU Desa dialokasikan sebagai berikut : (a) sebesar Rp. 10 juta digunakan untuk pembelian sepeda motor roda 2 dinas desa, dan (b) DAU Desa masing-masing desa setelah dikurangi Rp. 10 juta untuk pembelian motor, sebesar Rp. 10 juta dialokasikan untuk: (a) 7% Alokasi Pemerintah Desa untuk operasional pemerintahan desa, (b) 16% alokasi BPD, (c) bantuan perbaikan penghasilan Kepala desa dan Perangkat desa sebesar 8%, bantuan kelembagaan desa seperti

operasional PKK, LPMD, RT/RW sebesar 9%, dan (d) Belanja publik sebesar 60% yang digunakan untuk pembangunan fisik dan non fisik, sarana dan prasarana yang diutamakan mendukung pengentasan kemiskinan maupun bantuan modal.

Pasal 6 Perda No. 8/2004 menyatakan bahwa penerimaan DAU Desa untuk masing-masing desa ditentukan dengan penjumlahan alokasi rata-rata dengan alokasi tertimbang berdasarkan porsi desa bersangkutan. Alokasi rata-rata untuk masing-masing desa adalah sebesar 75% dari Plafon DAU Desa seluruh desa dibagi jumlah desa se Kab. Magelang. Sedangkan alokasi tertimbang adalah sebesar 25% dari plafon DAU Desa se Kab. Magelang, masing-masing desa memperoleh porsi berdasarkan bobot desa yang bersangkutan terhadap jumlah bobot seluruh desa. Bobot desa ditentukan berdasarkan indikator : (1) luas wilayah, (2) jumlah penduduk tahun sebelumnya, (3) jumlah KK miskin tahun sebelumnya, (4) keterjangkauan desa, (5) potensi desa tahun sebelumnya, (6) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tahun sebelumnya, dan (7) luas tanah desa yang diolah untuk pertanian, peternakan, perikanan, dan sebagainya.

Di Kabupaten Tuban, sejak tahun 2001 telah ada kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD), dan dikenal dengan sebutan Program Pemberdayaan Masyarakat (**PPM**). Model PPM banyak perubahan pada tingkat masyarakat desa maupun pada level Pemerintah Kabupaten Tuban dalam rangka penguatan kelembagaan desa. Pijakan Pemerintah Kabupaten Tuban dalam memperkuat posisi desa khususnya dalam rangka memperlancar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa didasarkan pada Renstra 2001-2006. Penyelenggaraan PPM memiliki tujuan dinamis yang ditetapkan sejak tahun 2001:

1. Meningkatkan kinerja pemerintahan desa/kelurahan sebagai sarana pelayanan masyarakat dalam pengembangan kegiatan sosial ekonomi masyarakat;
2. Meningkatkan kemampuan kelembagaan ditingkat desa/kelurahan dalam mengelola proses penyaluran aspirasi, musyawarah dalam pengambilan keputusan, serta memberdayakan masyarakat dalam rangka proses pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan;
3. Meningkatkan partisipasi serta kreatifitas masyarakat dalam pembangunan;
4. Menumbuhkan kembali budaya gotong-royong dan gugur gunung;
5. Tersedianya prasarana dan sarana bagi pengembangan kegiatan ekonomi;
6. Meningkatkan kegiatan usaha ekonomi produktif dan penciptaan lapangan kerja di pedesaan;
7. Mendorong pemerataan pendapatan dan kesempatan berusaha masyarakat.

Bentuk alokasi dana PPM memakai dua model pendekatan pengalokasian dana, yaitu alokasi dana khusus dan alokasi dana umum. Untuk pendanaan kegiatan operasional pemerintahan desa/kelurahan menggunakan bentuk alokasi dana khusus dengan prinsip pemerataan, artinya setiap desa/kelurahan mendapatkan jumlah yang sama. Alokasi dana kegiatan pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan menggunakan alokasi dana umum yang pemanfaatannya diserahkan sepenuhnya pada kewenangan pemerintah desa/kelurahan. Khusus untuk alokasi pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan Pemerintah Kabupaten Tuban membaginya dalam dua jenis lagi. Jenis *pertama*, merupakan alokasi minimal yang akan diperoleh secara merata

oleh seluruh desa kelurahan, sedangkan jenis *kedua* merupakan alokasi tambahan (*matching grant*) yang berdasarkan pada sejumlah indikator. *Pertama*, berdasarkan pada indeks kebutuhan desa yang terdiri dari 4 indikator; luas wilayah, jumlah penduduk, jumlah penduduk miskin, keterjangkauan. Indeks kebutuhan ini memberikan petunjuk bahwa semakin besar jumlah penduduk, jumlah penduduk miskin, luas wilayah dan semakin terisolasi wilayah desa/kelurahan akan berimplikasi pada semakin besar jumlah PPM yang akan diterima oleh desa/kelurahan. *Kedua*, berdasarkan pada indeks potensi desa yang terdiri dari 2 indikator; pendapatan desa dan adanya program lain. Indeks potensi ini memberikan petunjuk bahwa semakin besar potensi dan semakin banyak program lain yang masuk ke desa/kelurahan akan berimplikasi pada semakin kecil dana PPM yang akan diterima desa oleh desa/kelurahan. *Ketiga*, berdasarkan indeks insentif yang terdiri dari 2 indikator; kelunasan PBB dan partisipasi masyarakat pada program tahun sebelumnya. Indeks insentif ini memberikan petunjuk bahwa semakin tinggi tingkat kelunasan PBB dan tingkat partisipasi masyarakat berimplikasi pada semakin besar dana PPM yang akan diterima desa/kelurahan.

Di Kabupaten Jayapura, model tranfer dana ke desa jauh berbeda dengan kabupaten-kabupaten lainnya. Kabupaten Jayapura tidak mengambil model perimbangan keuangan atau alokasi dana desa, melainkan melancarkan Program Pemberdayaan Distrik (PPD), yang substansinya mengalokasikan dana 1 milyar rupiah per kecamatan (distrik), seperti model Program Pengembangan Kecamatan (PPK). PPD dilancarkan dengan mengikuti skema **d**esentralisasi sebagian kewenangan dari kabupaten ke distrik/kecamatan dan perubahan pola perencanaan pembangunan daerah. Pada tahun 2002 Bupati Jayapura mengeluarkan Surat Keputusan Bupati No. 371/2002 tentang pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari bupati kepada kepala distrik, yang juga disertai dengan Program Pemberdayaan Distrik (PPD) beserta anggarannya. PPD bukanlah alokasi dana yang secara langsung dipindahkan ke kampung, melainkan merupakan alokasi dana ke distrik untuk membiayai desentralisasi dan penempatan distrik sebagai basis *local-self planning*. Formula alokasi dana PPD sangat sederhana, tidak rumit, dan tidak menggunakan indikator-indikator yang mencerminkan keadilan (jumlah penduduk, luas wilayah, angka kemiskinan, kondisi geografis dan lain-lain) sebagaimana digunakan oleh formula ADD. Alokasi dana PPD didasarkan pada prinsip pemerataan (pembagian secara sama dan merata kepada seluruh distrik), dengan tujuan agar pengambilan keputusan dan program bisa berjalan secara cepat, tanpa harus memperdebatkan terlalu panjang tentang dimensi keadilan.

Dana *PPD* dialokasikan dari Pos Pembangunan Daerah dan Pemukiman dalam Belanja Pembangunan APBD Kabupaten Jayapura. Sumbernya berasal dari Dana Alokasi Umum. Tetapi skema yang diterapkan bukanlah persentase yang pasti dalam APBD atau Belanja Pembangunan, melainkan ditentukan sebesar sekitar Rp 1 milyar (sebagai angka yang layak) per distrik (seperti skema Program Pengembangan Kecamatan), yang kemudian digunakan untuk membiayai prioritas kebutuhan pembangunan yang diajukan kampung. Pada tahun 2002, anggaran Pos Bangda dan Pemukiman tersebut sebesar Rp 26.930.444.000, lalu sebesar Rp 19.200.000.000 atau sebesar 16,44% dari total

Belanja Pembangunan (Rp 116.788.397.828) atau sebesar 5,38% dari total APBD (Rp 356.606.129.576). Dana sebesar Rp 19.200.000.000 tersebut dibagi habis kepada sejumlah 24 distrik secara merata sebesar Rp 800.000.000 per distrik. Pada tahun 2003, Kabupaten Jayapura mempunyai APBD sebesar Rp 445.896.516.161 dan Rp 132.740.099.345 untuk belanja pembangunan. Sebesar Rp 35.746.454.485 diambil dari belanja pembangunan untuk membiayai pos pembangunan daerah dan pemukiman, lalu sebesar Rp 24.000.000.000 di antaranya dialokasikan untuk PPD. Jika dihitung angka ini senilai 18,08% dari total belanja pembangunan atau 5,38% dari total APBD. Angka itu dibagi habis kepada 24 distrik, sehingga setiap distrik menerima alokasi Rp 1.000.000.0000. Dana PPD itu dialokasikan secara *block grant* ke distrik, sehingga distrik mempunyai otoritas penuh untuk mengelola dan mengalokasikan ke kampung-kampung, meski petunjuk pelaksanaan dan rambu-rambu tetap diberikan oleh kabupaten.

Apa yang bisa dipelajari dari pengalaman ADD yang beragam di beberapa kabupaten di atas? Formula dan indikator umumnya menjadi titik perhatian yang serius. Karena mengacu pada UU No. 25/1999, formula ADD di beberap kabupaten tampaknya lebih memberikan bobot yang lebih besar kepada indikator-indikator nominal (jumlah penduduk dan luas wilayah) untuk mengukur tujuan-tujuan keadilan. Semakin besar jumlah penduduk dan semakin luas wilayah desa, maka desa akan memperoleh alokasi yang semakin besar. Sedangkan indikator yang kritis (keterjangkauan dan angka kemiskinan) ditempatkan pada urutan kedua, berikutnya adalah indikator insentif (potensi desa dan PBB). Tampaknya indikator pelayanan publik dasar (kesehatan, pendidikan, transportasi, air bersih, dan lain-lain) belum menjadi indikator utama untuk mengukur keadilan dan responsivitas pemerintah daerah. Pemda Sumedang memang sudah memasukkan indikator kesehatan masyarakat, tetapi bobotnya boleh dibilang terlalu kecil.

Kami hendak memberikan sejumlah penilaian kritis atas beragamnya dan rumitnya formula ADD di beberapa kabupaten itu. *Pertama*, indikator-indikator nominal diutamakan karena memang sangat memudahkan dalam penghitungan karena ketersediaan data yang memadai. Tetapi indikator nominal akan dengan mudah menimbulkan bias dan *blunder*. Bisa saja terjadi, sebuah desa yang memiliki jumlah penduduk besar tetapi relatif lebih makmur dan wilayah yang lebih luas tetapi potensi alamnya lebih baik, akan memperoleh dana yang lebih besar, ketimbang sebuah desa lain yang memiliki penduduk lebih sedikit tetapi mayoritas miskin dan mempunyai wilayah yang lebih sempit tetapi gersang, tidak mempunyai tanak bengkok, dan jauh di pedalaman. Karena itu pengukuran keadilan tidak bisa dilihat dari indikator-indikator yang semata nominal atau numerik, tetapi juga harus memperhatikan aspek-aspek yang kritis dalam indikator itu.

Kedua, penggunaan indikator insentif (potensi desa, besaran PBB, maupun swadaya masyarakat) memang sangat penting, terutama ADD untuk mendorong desa berbuat sesuatu. Tetapi indikator insentif bisa menimbulkan bias pada kepentingan kabupaten, dan kurang peka pada kondisi desa-desa yang kritis karena tingginya angka kemiskinan maupun rendahnya kualitas pelayanan publik. Sebuah desa yang memiliki potensi besar, kontribusi PBB yang besar

dan disiplin, dan swadaya tinggi akan memperoleh dana yang lebih besar ketimbang desa-desa yang miskin. Karena itu pengutamaan indikator insentif mudah sekali menimbulkan ketimpangan, desa yang kaya semakin kaya, sementara desa yang miskin semakin miskin.

Ketiga, indikator pelayanan publik kurang begitu diperhatikan dalam formula ADD antara lain karena pola pengukuran (seperti indeks kesehatan dan pendidikan) yang susah dan belum tersedia, juga karena pelayanan publik secara sektoral itu masih menjadi tanggungjawab pemerintah kabupaten melalui dinas-dinas teknis. Yang lebih krusial, pemerintah kabupaten umumnya belum mempunyai standar pelayanan publik minimal dan belum melakukan distribusi kewenangan kepada desa untuk mengurus pelayanan publik dasar. Belum adanya pembagian kewenangan yang detail menganai pelayanan publik antara kabupaten dan desa ternyata membuat kesulitan tersendiri dalam menentukan formula ADD yang betul-betul berpihak pada rakyat miskin di desa (yang sangat butuh sentuhan pelayanan publik), serta mempersulit dalam penentuan fungsi-fungsi kewajiban (*obligatory function*) bagi desa dalam pelayanan publik. Sampai sekarang pelayanan publik di desa selalu dimaknai dan dipraktikkan sekadar sebagai pelayanan administratif (*administrative services)* untuk keperluan mengontrol dan mendisiplinkan warga, bukan sebagai pelayanan sipil (*civil services*) yang betul-betul menjadi hak warga.

Karena berbagai kelemahan formula ADD itu, FPPD mengusulkan formula alternatif yang lebih peka pada isu-isu kritis dan pelayanan publik. Dengan tetap berpegang pada tujuan pemerataan dan keadilan, FPPD mengusulkan formula ADD yang terbagi menjadi dua, yakni alokasi dana minimal (ADM) yang dibagi secara merata ke seluruh desa dan alokasi dana variabel (ADV) yang terbagi secara beragam per desa tergantung perbedaan variabel. Ada dua variabel untuk menentukan ADV itu. *Pertama*, variabel independen utama yakni variabel yang dinilai terpenting untuk menentukan nilai bobot desa. Variabel utama ditujukan untuk mengurangi kesenjangan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan dasar umum antar desa secara bertahap dan mengatasi kemiskinan struktural masyarakat di desa. Variabel independen utama meliputi: kemiskinan, keterjangkauan desa, pendidikan dasar, dan kesehatan. *Kedua*, variabel independen tambahan merupakan variabel yang dapat ditambahkan kepada masing-masing desa. Variabel independen tambahan meliputi: jumlah penduduk, luas wilayah, potensi ekonomi, partisipasi masyarakat, jumlah unit komunitas di desa (Dusun, Jorong, RW, RT dan sebagainya). Dengan demikian variabel yang berpihak pada kemiskinan dan pelayanan publik lebih ditonjolkan ketimbang variabel nominal dan insentif.

Di luar beberapa catatan kritis mengenai formula itu, tentu pelaksanaan ADD tidak luput dari banyak masalah. Salah satu masalah yang muncul adalah keterpisahan antara perencanaan daerah dengan kebutuhan lokal dan perencanaan desa. Ketika ide ADD mulai digulirkan umumnya birokrasi kabupaten, terutama dinas-dinas teknis yang mengendalikan kebijakan dan anggaran pembangunan sektoral, melakukan resistensi yang keras, bukan karena visi jangka panjang, tetapi karena mereka merasakan bakal kehilangan sebagian kapling. Keenganan secara psikologis dinas-dinas teknis ini tampaknya masih

berlanjut ketika ADD dilancarkan. Dengan berlindung pada ADD, atau karena desa telah memiliki dana tersendiri, dinas-dinas teknis justru menjauh dan kurang responsif pada kebutuhan desa. Di sisi lain, masalah juga muncul di desa, terutama masalah lemahnya akuntabilitas pemerintah desa dalam mengelola ADD. Karena itu beberapa kabupaten yang sudah berpengalaman menjalankan ADD atau yang baru saja mengeluarkan kebijakan ADD sangat peka (baca: khawatir) terhadap akuntabilitas keuangan desa, sehingga memaksa mereka membuat rambu-rambu yang lebih ketat dalam pengelolaan ADD, meski langkah ini tidak sesuai dengan prinsip keleluasaan desa dalam mengelola *block grant*.

Meskipun banyak masalah dan distorsi yang muncul, ADD di banyak kabupaten tetap memberikan banyak pelajaran berharga yang kedepan mengarah pada penguatan kemandirian desa. *Pertama*, pengalaman ADD telah mendorong rekonstruksi terhadap makna dan format transfer dana dari pemerintah supradesa ke desa. Jika dulu Inpres Desa dikemas sebagai bantuan yang sangat tergantung pada kebaikan pemberi bantuan, sekarang ADD didasari semangat bahwa desa mempunyai hak penuh atas transfer sebagian dana dari pemerintah supradesa. Pemahaman ADD sebagai hak desa tentu akan memberikan pelajaran kritis baru, bahwa stigma ketergantungan desa tidak relevan untuk diucapkan dan dipraktikkan.

Kedua, ADD telah mendorong efisiensi dan efisiensi penyelenggaraan layanan publik. Fdi Jayapura, misalnya, sebelum PPD dilaksanakan, pemkab merasakan bahwa layanan publik dan pembangunan ke pelosok kampung sangat mahal, karena jangkauan dan rentang kendali yang terlalu jauh. Setelah PPD dilaksanakan, efisiensi pembiayaan pembangunan bisa ditingkatkan karena pembelanjaan dilakukan sendiri oleh distrik maupun kampung. Yang lebih penting, keterlibatan masyarakat yang menggunakan preferensi lokal dalam skema PPD, memungkinkan efisiensi alokasi dan kesesuaian program dengan kebutuhan lokal, sekaligus juga meningkatkan kepemilikan lokal.

Ketiga, ADD sangat relevan dengan salah satu tujuan besar desentralisasi, yakni membawa perencanaan daerah lebih dekat kepada masyarakat lokal. Belajar dari pengalaman di beberapa kabupaten menunjukkan bahwa ADD semakin membuat perencanaan desa lebih bermakna dan dinamis. Secara kelembagaan ADD telah membawa perubahan pada aspek perencanaan daerah, yakni munculnya pola perencanaan desa. Dampaknya, pola ini semakin mendekatkan perencanaan pembangunan kepada masyarakat desa, dan sebaliknya, masyarakat desa mempunyai akses yang lebih dekat pada pusat perencanaan. Pemerintah di tingkat desa merasakan ada proses pembelajaran mengelola pembangunannya sendiri (merencanakan, menganggarkan, melaksanakan dan mengontrol sendiri pembangunan dan lingkungannya).

Keempat, ADD menjadi arena baru bagi pembelajaran lokal dalam mengelola desentralisasi. Dana ADD tentu tidak sebanding dengan problem keterbelakangan dan kemiskinan masyarakat. ADD tentu tidak serta-merta menciptakan kesejahteraan yang merata bagi seluruh rakyat. Tetapi perjalanan selama beberapa tahun terakhir, ADD menciptakan arena pembelajaran yang sangat berharga bagi kabupaten, desa dan masyarakat. Bagi kabupaten, ADD menjadi arena pembelajaran untuk membangun responsivitas terhadap masyarakat lokal. Desa memperoleh arena pembelajaran untuk menempa

akuntabilitas, kapasitas dalam perencanaan, fasilitasi terhadap kampung, merawat transparansi dan seterusnya. Masyarakat juga belajar memperkuat partisipasi dan membangun modal sosial di tingkat lokal.

Politik Anggaran Desa

Pembicaraan tentang desentralisasi keuangan tentu tidak hanya berhenti pada transfer dana melalui ADD ke desa. Setelah ada ADD, *what next*? Bagaimana seharusnya keuangan desa dikelola agar tujuan desentralisasi (pemerataaan dan perbaikan pelayanan publik) bisa tercapai? Pertanyaan ini tentu terkait dengan persoalan politik anggaran di desa. Anggaran dapat diartikan sebagai rencana sumber dan alokasi penggunaan dana untuk mencapai tujuan yang akan dicapai dalam suatu periode waktu tertentu. Rencana alokasi dana merupakan pendistribusian dana yang diperoleh untuk mendanai pos-pos pengeluaran berupa kegiatan, proyek, atau program untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan. Berdasarkan pengertian tersebut anggaran sebetulnya merupakan alat untuk mencapai tujuan strategis. Dalam konteks politik anggaran, hal-hal yang termuat di dalamnya adalah kebijakan dan manajemen anggaran, mulai dari bagaimana membuat perencanaan anggaran, bagaimana memperoleh anggaran, bagaimana mengekstraksi sumber-sumber anggaran, kemudian bagaimana melakukan alokasi, bagaimana melakukan belanja dan bagaimana menjalankan distribusi anggaran. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) merupakan arena dan instrumen politik anggaran itu.

Kalau kita lakukan *overview* sebenarnya ada sejumlah kelemahan mendasar dalam hal politik anggaran di desa. *Pertama*, pola alokasi dana yang bersifat *top down* membuat keuangan desa menjadi tergantung, tidak pasti dan realisasinya sering terlambat. Politik anggaran di daerah maupun desa ternyata tidak konsisten dengan perencanaan pembangunan dari bawah (*bottom-up planning*). Perencanaan dimulai dari bawah, tetapi kalau anggaran dialokasikan dari pusat (APBN) secara *top down*. Daerah yang sudah mempunyai rencana selalu menunggu kucuran dana dari pusat, sementara desa juga menunggu kucuran dana dari daerah. Kalau proses ini memakan waktu panjang, maka realisasi perencanaan di bawah juga tidak pasti dan mengalami keterlambatan yang panjang. Banyak kepala desa yang bercerita bahwa mereka sering "mengintip" ke kabupaten, berapa dana yang bisa diterima dan kapan bisa menerima anggaran, agar kegiatan pemerintahan dan pembangunan desa segera bisa dilaksanakan. Banyak juga cerita gelap bahwa orang daerah harus datang sendiri ke Jakarta untuk "membeli DAU" agar alokasi dana ke daerah bisa dieralisasikan lebih cepat. Cerita ini memperlihatkan bahwa ternyata belum ada desentralisasi keuangan, bahwa kekuasaan untuk mengalokasikan anggaran masih digenggam oleh pemerintah pusat.

Kedua, terjadinya fenomena proseduralisme atau formalisme dalam penyusunan APBDes. Proses penyusunan APBDes tidak berlangsung secara bermakna, yang berbasis pada kebutuhan masyarakat maupun rencana strategis desa, tetapi hanya sebagai prosedur yang harus dilewati. Biasanya proses perumusan APBDes di desa hanya dilakukan dengan sekadar mengisi blanko (*form*) baku yang sudah diberikan oleh kabupaten, tanpa melalui proses yang

bermakna. Proses pengisian blanko umumnya hanya mengacu pada anggaran tahun sebelumnya.

Ketiga, APBDes melakukan "eksploitasi" terhadap swadaya dan gotong royong masyarakat. Ini berbeda dengan APBD dan APBN yang tidak mengandung swadaya masyarakat, tetapi mempertegas angka pajak dan retribusi. Dalam APBDes, penerimaan dari swadaya dan gotong royong masyarakat justru yang paling tinggi ketimbang sumber penerimaan lain, baik pungutan desa maupun bantuan pemerintah. Pos penerimaan itu adalah bentuk materialisasi (menguangkan) berbagai bentuk swadaya, misalnya tenaga dan barang. Menurut standar keuangan, materialisasi swadaya itu susah dipertanggungjawabkan baik dari sisi pengukuran sampai dengan pelaporan. Ada kebiasaan umum bahwa pemerintah desa mengukur tinggi swadaya masyarakat, sebab hal ini merupakan prestasi besar. Padahal, menurut kami, swadaya masyarakat adalah bentuk modal sosial (yang sudah lama menjadi penopang *self-governing community* desa), yang tidak boleh dimaterialkan menjadi uang dan tidak boleh diklaim sebagai keberhasilan pemerintah.

Keempat, pengelolaan keuangan dari masih jauh dari prinsip profesionalisme, akuntabilitas, transparansi, responsivitas dan partisipasi. Ada kecenderungan bahwa APBDes identik dengan keuangan kepala desa. Transparansi dalam pengelolaan keuangan menekankan bahwa masyarakat harus memperoleh informasi yang cukup tentang APBDes, termasuk lelang kas desa, bantuan dari pemerintah, pungutan dari masyarakat dan sebagainya. Yang terjadi selama ini adalah informasi keuangan desa hanya diketahui oleh kepala desa dan perangkatnya. Pemerintahan desa dalam menyusun APBDes seringkali tidak melibatkan partisipasi warga masyarakat. Di samping itu, aspirasi masyarakat sering dilupakan dalam pengelolaan keuangan desa. Hal tersebut juga menunjukkan belum optimalnya peran BPD dan masyarakat dalam perencanaan dan pengawasan APBDes. Di sisi lain pemerintah desa memang belum memandang BPD sebagai bagian penting dalam pemerintahan desa.

Problem itu disebabkan karena lemahnya kapasitas pemerintah desa, juga karena lemahnya pengawasan terhadap pengelolaan keuangan desa. Pengawasan yang dilakukan masih terbatas kepada bentuk pertanggungjawaban di akhir tahun anggaran. Pengawasan terhadap proses, yaitu usaha yang bersifat terus-menerus terhadap pelaksanaan suatu rencana sampai pada hasil akhir yang diharapkan, jarang dilakukan. Selain itu, yang krusial, pengawasan seringkali dimaknai sebagai "mencari kesalahan" terhadap apa yang dilakukan pemerintah desa. BPD di banyak desa masih belum dapat memahami makna pengawasan, menentukan unsur pelaksana, mekanisme yang digunakan, standar/ukuran, dan teknik-teknik pengawasan. Lemahnya pengawasan terhadap pengelolaan keuangan ini kalau tidak segera diatasi dapat menyimpan potensi pelanggaran akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan desa.

Untuk memperjelas peta problem APBDes itu, kami menampilkan studi kasus politik anggaran di desa Desa Dipoharjo (nama samaran) di Kabupaten Sleman. Desa Sipoharjo mempunyai anggaran sebesar Rp 2.437.392.776 pada APBDES 2003. Angka sebesar itu sama dengan anggaran desa-desa di Kutai Kertanegara (Kalimantan Timur), yang terkenal dengan sebutan Desa 2 Milyar. Orang akan tercengang melihatnya, tetapi kemudian dibuat mencibir setelah

mencermatinya. Untuk sekadar perbandingan, Desa Kranggan di Kulonprogro hanya mengelola anggaran (yang tidak semuanya riil) sebesar Rp 129.885.481. Dari mana uang fantastis sebesar 2 milyar rupiah yang dikelola Desa Dipoharjo? Apakah anggaran sebesar itu riil semua? Untuk apa saja anggaran itu? Mari kita cermati penampilan tabel APBDES Dipoharjo.

Tabel 3.3
Penerimaan Desa Dipoharjo 2003

No	Pos Penerimaan	Jumlah (Rp)	Jumlah (Rp)
1	**Pos Sisa lebih anggaran tahun lalu**		**4.442.776**
2	**Pendapatan Asli Desa**		**2.350.200.000**
	a. Pungutan desa	39.5000.000	
	b. Kekayaan desa	224.800.000	
	c. Swadaya & partisipasi masyarakat	1.985.900.000	
	d. Gotong-royong	100.000.000	
3	**Pos Bantuan Pemerintah**		**82.750.000**
	a. Bagian pajak dan retribusi	1.400.000	
	b. Bagian PBB dari Kabupaten	55.000.000	
	c. Dana Pembangunan Desa	25.000.000	
	d. Bantuan pemilihan dukuh	1.350.000	
	Jumlah		**2.437.392.776**

Sumber penerimaan desa hampir sama dengan sumber penerimaan kabupaten/kota, yakni bantuan pemerintah dan pendapatan asli daerah/desa. Bedanya, kalau penerimaan kabupaten kota bersumber pada pajak dan retribusi dari rakyat serta Dana Alokasi Umum, sementara kalau di desa ada swadaya, partisipasi dan gotong royong. Penerimaan yang bukan riil uang ini tidak ada dalam ABPD kabupaten/kota. Pemerintah betul-betul melakukan ekspoitasi dan menciptakan ketidakadilan pada desa. Selama ini ada skema klasik bahwa bantuan dari pemerintah hanya merupakan stimulan untuk membangkitkan swadaya dan gotong royong. Semakin tinggi angka swadaya dan gotong-royong maka semakin tinggi prestasi pemerintah desa. Karena itu, pemerintah desa dengan semangat heroik ’45 melakukan eksploitasi dan manipulasi terhadap swadaya dan gotong royong dari masyarakat. Di Desa Dipoharjo, angka swadaya dan gotong-royong sangat fantastis, yakni sebesar Rp 2.350.200.000. Tentu angka ini tidak riil, alias angka manipulasi. Tetai angka fantastis ini betul-betul menjadi kebanggaan lurah desa karena dia merasa berhasil, meski dilakukan dengan cara manipulasi. Ini memang sudah lama menjadi penyakit birokrasi Indonesia, yakni “tidak boleh berbuat salah, tetapi boleh berbuat bohong”.

Swadaya dan gotong-royong tentu sudah lama merupakan kekuatan utama untuk menopang kemandirian desa. Keduanya bukanlah modal finansial, melainkan sebagai modal sosial. Tetapi pemerintah selalu mengklaim bahwa tingginya modal sosial (swadaya dan gotong-royong) itu merupakan keberhasilan pemerintah, yakni keberhasilan mobilisasi, eksploitasi dan manipulasi. Karena

bias ini sebenarnya pemerintah gagal merawat dan membangkitkan modal sosial yang sebenarnya tumbuh dalam masyarakat. Modal sosial sebenarnya mengalami erosi karena pemerintah. Sebagai contoh, pengalaman Sumatera Barat selama pemerintahan desa di masa Orde Baru memperlihatkan kemerosotan modal sosial karena mobilisasi, eksploitasi dan manipulasi. "Jalan itu urusan pemerintah, masjid itu urusan perantau", demikian ungkap seorang tokoh nagari di Kabupaten Agam, sebagai bukti kemerosotan partisipasi dan modal sosial para anak nagari selama masa Orde Baru.

Tabel 3.4
Pengeluaran Desa Dipoharjo 2003

No	Pos Pengeluaran	Jumlah (Rp)
A. Belanja rutin		
1	Belanja pegawai	186.000.000
2	Belanja Barang	19.210.000
3	Biaya pemeliharaan	8.500.000
4	Belanja perjalanan dinas	2.250.000
	Total belanja rutin	260.142.776
B. Belanja Pembangunan		
1	Pembangunan sarana & prasarana	90.350.000
2	Pembangunan prasarana produksi	41.850.000
3	Pembangunan prasarana perhubungan	658.000.000
4	Pembangunan sarana sosial	636.000.000
5	Pembangunan lain-lain	746.000.000
	Total belanja pembangunan	2.177.250.000
	Total belanja	**2.437.392.776**

Angka riil penerimaan Desa Dipoharjo sebenarnya hanya sebesar Rp 347.050.000, yang berasal dari pungutan, kekayaan dan bantuan dari pemerintah. Istilah bantuan tetap dipertahankan untuk memperlihatkan "baik budi" bupati kepada desa, sekaligus untuk merawat ketergantungan desa kepada kabupaten. Bantuan tentu bukanlah hak bagi desa. Sebagian besar penerimaan desa Dipoharjo sebenarnya hanya digunakan untuk membiayai konsumsi elite desa. Mari kita lihat tabel lain yang bisa membuat pembaca mencibir pos pengeluaran Desa Dipoharjo.

Secara formal komposisi belanja Desa Dipoharjo tampak sangat ideal, karena anggaran rutin hanya sebesar 11% sementara anggaran pembangunan sebesar 89%. Tetapi Anda jangan mudah tercengang. Jika kita lihat angka riil Rp 347.050.000 yang dimiliki, sebenarnya yang digunakan untuk anggaran rutin atau untuk konsumsi elite desa sebesar Rp 260.142.776 (75%). Sedangkan yang untuk anggaran pembangunan riil hanya sebesar Rp 86.907.224 (25%). Angka inipun tidak cukup untuk membiayai pembangunan sarana dan prasarana (gedung kantor desa, pemasangan konblok, pemasangan lampu kantor desa) yang sebesar Rp 90.350.000.

Pemerintah desa Dipoharjo sebenarnya secara riil tidak membiayai operasional pembangunan (sarana fisik dan kegiatan seremonial) yang menelan biaya lebih dari 2 milyar rupiah. Tetapi biaya sebesar itu diklaim dan dimasukkan dalam APBDES. Kegiatan pembangunan yang begitu banyak menelan biaya sebenarnya ditanggung langsung oleh masyarakat. Tanpa keberadaan Lurah Desa, Badan Perwakilan Desa dan APBDES sekalipun, agenda pembangunan tetap jalan dengan biaya mandiri dari masyarakat. Para elite desa menggunakan instrumen APBDES hanya untuk menghitung keperluan konsumsi mereka sendiri, sekaligus membangun klaim keberhasilan dengan cara melakukan mobilisasi, eksploitasi dan manipulasi terhadap modal sosial masyarakat.

Karena melihat banyak titik lemah dalam politik anggaran desa di atas, maka sangat dibutuhkan sentuhan transformasi dalam pengelolaan keuangan desa. Kami hendak mengemukakan beberapa prinsip penting untuk mengembangkan politik anggaran desa agar lebih akuntabel, transparan, responsif dan partisipatif. *Pertama*, APBDes yang aspiratif, partisipatif dan responsif. Dalam pengambilan kebijakan pengelolaan keuangan desa, pemerintah desa dan BPD harus mendengar dan memperhatikan suara (aspirasi) masyarakat setempat. Masyarakat mempunyai kesempatan untuk menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah desa, agar alokasi keuangan desa betul-betul responsif terhadap kebutuhan masyarakat, agar pembangunan desa tidak bias pembangunan fisik tetapi juga menyentuh aspek pembangunan yang lain.

Kedua, APBDes sebagaiknya berbasis dan dibimbing oleh rencana strategis desa. Langkah awal yang dapat ditempuh oleh pemerintah desa bersama BPD adalah membuat atau merevisi rencana strategis desa. Langkah selanjutnya adalah membekali perangkat desa dengan pemahaman, kemampuan, dan keterampilan menyusun program kerja dan kegiatan yang jelas dan terukur agar dapat diterjemahkan dalam mata anggaran pada APBDes. Proses perumusan renstra, program kerja dan kegiatan ini harus partisipatif dan aspiratif, sehingga APBDes yang tersusun mempunyai basis lokal yang baik sebagai perwujudan otonomi desa. Strategi ini juga harus didukung oleh "kejelasan" pemerintah kabupaten dan DPRD dalam menyusun renstra, program kerja, dan APBD. Transfer dana dari kabupaten ke desa juga harus mempunyai tujuan strategis pembangunan kabupaten. Untuk itu, pemerintah kabupaten juga harus menginventarisasi sumber daya alam yang ada di desa untuk memberikan kepastian mengenai jenis dan kontribusi sumber daya alam desa yang menjadi masukan bagi pendapatan daerah. Karena jika pemerintah desa mengetahui kepastian bagian yang akan diperoleh maka diperkirakan akan lebih mudah bagi desa untuk menyusun APBDes. *Ketiga*, partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan desa. Penyusunan kebijakan pengelolaan keuangan desa yang dirumuskan dalam APBDes harus melibatkan partisipasi masyarakat desa. Pemerintah desa juga harus proaktif untuk selalu mengajak bicara masyarakat dalam pengambilan keputusan pengelolaan keuangan desa. Partisipasi juga penting dilakukan dalam kegiatan pelaksanaan, monitoring, dan pengawasan sehari-hari agar tidak terjadi penyimpangan pengelolaan keuangan. *Keempat*, transparansi (keterbukaan) dalam pengelolaan keuangan desa. Masyarakat

sudah semestinya memperoleh informasi yang cukup tentang APBDes, termasuk program pembangunan, lelang kas desa, bantuan dari pemerintah, pungutan dari masyarakat, dan sebagainya.

Bab 4
Transformasi Politik Desa Melalui Demokratisasi

We do not learn to read or write, to ride or swim,
by being merely told how to do it, but by doing it,
so it is only by practicising popular governance on a limited scale,
that the people will learn how to exercise it on larger.
(John Stuart Mill).

Demokratisasi desa merupakan sebuah agenda strategis dalam mengawal tranformasi politik desa. Mengapa demokratisasi desa harus dilancarkan? Apakah telah terjadi kemunduran atau kematian demokrasi desa? Apa tujuan dan manfaat demokrasi desa? Apakah rakyat betul-betul butuh demokrasi? Apakah demokrasi secara otomatis mampu mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa? Bagaimana sebaiknya demokrasi dibangun dan diterapkan di tingkat desa?

Penguatan demokrasi desa adalah sebuah prakarsa untuk menjawab kemerosotan demokrasi komunitarian desa, sekaligus untuk memperkuat pelajaran dan pengalaman desa berdemokrasi selama lima tahun terakhir. Euforia demokrasi desa dalam bentuk aksi kolektif meruntuhkan kepala desa yang meledak sepanjang 1998-1999, merupakan embrio kebangkitan *civil society* di level desa, yang harus ditransformasikan dan dilembagakan secara permanen menjadi partisipasi (*voice*, akses dan kontrol) warga dalam pemerintahan dan pembangunan desa. Demikian juga dengan euforia kehadiran Badan Perwakilan Desa (BPD), yang serta-merta menimbulkan benturan dengan pemerintah desa. BPD adalah wadah representasi rakyat, sekaligus sebagai prasyarat minimal demokrasi desa, harus ditransformasikan menjadi sebuah sistem representasi yang demokratis, basis artikulasi kepentingan masyarakat desa dalam pembuatan keputusan, pola hubungan *partnership* yang didasarkan pada prinsip *mutual trust*, dan proses kontrol yang efektif untuk menjaga akuntabilitas pemerintahan desa.

Di era baru, demokrasi desa dimaksudkan untuk memberikan makna desentralisasi dan otonomi desa bagi masyarakat desa. Demokrasi bakal membawa negara lebih dekat ke rakyat desa, sekaligus membuat akses rakyat kepada negara semakin dekat. Tanpa demokrasi, desentralisasi dan otonomi desa hanya akan memindahkan korupsi, sentralisme dan elitisme ke desa. Sebaliknya, demokrasi tanpa desentralisasi hanya akan membuat jarak yang jauh antara negara dan masyarakat. Demokrasi, tentu, tidak secara otomatis dan langsung meningkatkan kesejahteraan rakyat, tetapi ia adalah sebuah solusi jangka panjang untuk menciptakan keadilan. Negara yang demokratis belum tentu sejahtera, tetapi banyak negara yang mempunyai prestasi besar menciptakan kesejahteraan-keadilan secara stabil dan berkelanjutan adalah negara-negara

yang berdemokrasi secara matang. Sebaliknya problem ketidakadilan dan ketimpangan sosial-ekonomi bisa terjadi karena tidak adanya demokrasi. Kita pun bisa belajar dari keunikan India, sebuah negeri besar yang miskin dan demokratis. Orang India yakin betul bahwa demokrasi tidak mungkin menciptakan kemakmuran, tetapi demokrasi pasti menciptakan keadilan, demokrasi sangat berguna untuk mendidik mental-karakter rakyat, dan membuat pemerintah lebih akuntabel pada rakyat.

Kemorosotan Demokrasi Desa

Desa tentu mempunyai sejarah yang panjang dalam menerapkan demokrasi, meski bukan demokrasi modern yang diterapkan di era sekarang. Sebagai entitas *self-governing community* desa secara historis mempunyai pengalaman demokrasi sosial komunitarian baik pada aras prosedural maupun substantif. Secara prosedural, desa mempunyai wadah organisasi semacam "rembug desa", yang digunakan oleh elemen-elemen desa untuk membuat keputusan bersama melalui proses deliberasi (musyawarah). Secara substantif, desa mengembangkan demokrasi ekonomi yang berbasis pada keseteraan kelas dan pemilikan aset secara komunal; kepemimpinan lokal yang bertanggungjawab dan mengutamakan keteladanan; mempunyai seperangkat pranata sosial sebagai aturan main yang menciptakan hubungan sosial secara seimbang dan saling menghormati; serta mempunyai tradisi solidaritas sosial dalam bentuk gotong-royong. Jika dilihat dari perspektif kontemporer, demokrasi desa masa lalu tentu bukanlah demokrasi yang sempurna, antara lain karena kuatnya hubungan patron-klien serta tidak mengenal kesetaraan gender dan partisipasi warga.

Akan tetapi demokrasi desa telah mengalami kemunduran serius setelah kolonialisasi, negaranisasi dan pembangunanisasi masuk desa. Kita sering mendengar cerita-cerita romantis bahwa desa merupakan basis dan benteng terakhir demokrasi ketika demokrasi nasional telah mati. Orang Minangkabau misalnya, selalu membanggakan bahwa nagari di sepanjang masa selalu merawat demokrasi komunitarian melalui tradisi musyawarah untuk pengambilan keputusan secara kolektif. Banyak orang sering mengemukakan bahwa sisa-sisa demokrasi masih terpelihara di desa Jawa, sebagaimana ditunjukkan dengan sejumlah indikator: pemilihan langsung kepala desa, tradisi forum-forum RT sampai rembug desa sebagai arena pembuatan keputusan kolektif yang demokratis, terjaganya solidaritas komunal (gotong royong) antarwarga, warga masyarakat yang saling hidup damai berdampingan, dan sekarang tumbuh badan perwakilan desa yang dipilih secara demokratis.

Wadah dan praktik demokrasi telah hilang sama sekali di zaman Orde Baru. UU No. 5/1979 merupakan bentuk regulasi yang mujarab untuk menghilangkan demokrasi desa. Demokrasi dalam Pilkades hanya tampak di permukaan, sebab proses elektoral selalu memperoleh pengawalan yang ketat oleh pemerintah supradesa. Melalui penelitian khusus (litsus) yang ganas, pihak kabupaten (Kantor Sospol) hanya meloloskan para kandidat kades yang telah terbukti mengabdi kepada pembangunan dan Golkar, maupun mereka yang betul-betul dinyatakan "loyal" pada pemerintah. Di sisi lain, semua lembaga desa terkorporatisasi dan diintervensi oleh pemerintah supradesa. Lembaga Musyawarah Desa (LMD) termasuk di dalamnya. LMD, tempat musyawarah

segelintir elite desa ini, bukanlah lembaga demokrasi perwalian para elite yang sempurna, melainkan lembaga korporatis di desa, yang dikendalikan oleh kepala desa. Keanggotaan LMD tidak direkrut dengan proses pemilihan yang melibatkan masyarakat, melainkan hanya ditunjuk langsung oleh kades. Dalam prakteknya, LMD menjadi lembaga yang menjustifikasi kebijakan dari atas yang dikendalikan kades, serta bekerja tanpa berbasis pada kepentingan masyarakat.

Kisah dominasi elite desa yang lebih berorientasi pada pemerintah supradesa merupakan pertanda substantif bahwa demokrasi desa telah terjadi kemunduran yang luar biasa. Yumiko M. Prijono dan Prijono Tjiptoherijanto, dalam bukunya *Demokrasi di Pedesaan Jawa* (1983), mengkaji tentang fenomena kemunduran demokrasi desa sepanjang dekade 1960-an hingga 1970-an. Keduanya menunjukkan dua kata kunci dalam demokrasi tradisional desa yang dulu pernah hidup: gotong royong dan musyawarah. Tetapi, mereka mencatat bahwa demokrasi desa rupanya telah mengalami kemunduran karena perubahan sosial-ekonomi dan pergeseran kepemimpinan kepala desa. Mereka mencatat beberapa bukti kemunduran demokrasi desa di era modern. *Pertama*, lurah (kepala desa) tidak lagi menggunakan cara demokrasi, tidak lagi menjadi "bapak" bagi rakyatnya, kades lebih menjadi administrator ketimbang menjadi pemimpin. *Kedua*, pertumbuhan penduduk telah menyebabkan keterbatasan tanah sehingga tidak ada lagi pemerataan dan kepemilikan tanah secara komunal. *Ketiga*, masuknya partai-partai politik ke desa yang menyebabkan berubahnya struktur kekuasaan desa. *Keempat*, kemunduran demokrasi tradisional juga disebabkan oleh polarisasi pasca kemerdekaan, konflik mengenai *land reform*, pembangunan desa, yang semuanya menimbulkan perubahan fungsi ekonomi kades dan keikutsertaan masyarakat dalam proses politik dan pembangunan desa.

Di sepanjang Orde Baru, desa merupakan sebuah miniatur negara yang dikelola secara sentralistik dan otoriter. Desa sudah lama diperlakukan sebagai "negara kecil". Tetapi istilah "negara kecil" berbeda dengan "republik kecil" ala nagari di Sumatera Barat, bukan pula "negara dalam negara" seperti Setneg. Desa sebagai "negara kecil" berarti dia diposisikan sebagai wilayah, organ dan instrumen kepanjangan tangan negara yang memang tersusun secara hirarkhis-korporatis, bukan sebagai tempat bagi warga untuk membangun komunitas bersama. Desa bukanlah *local-self government* melainkan sekadar sebagai *local-state government*. Kepala desa adalah kepanjangan tangan birokrasi negara yang menjalankan perintah untuk mengendalikan wilayah dan penduduk desa. Dia menjadi penguasa tunggal yang harus mahatahu segala hajat hidup orang banyak, termasuk selembar daun yang jatuh dari pohon sekalipun. Ken Young (1993) bahkan lebih suka menyebut kepala desa sebagai "fungsionaris negara" ketimbang sebagai "pamong desa", karena dia lebih banyak menjalankan tugas negara ketimbang sebagai pemimpin masyarakat desa.

Sebagian besar Kepala Desa bukanlah pemimpin masyarakat yang berakar dan *legitimate* di mata masyarakat, meski secara fisik dengan rakyat, melainkan menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai segudang tugas kenegaraan: menjalankan birokratisasi di level desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat, serta melakukan kontrol dan mobilisasi warga desa. Jika pemerintah

desa menjadi sentrum kekuasaan politik, maka kepala desa merupakan personifikasi pemerintah desa. Semua mata di desa ditujukan kepada kepala desa secara personal. Kades harus mengetahui semua hajat hidup orang banyak, sekalipun hanya selembar daun yang jatuh dari pohon. Karena itu kepala desa selalu sensitif terhadap legitimasi di mata rakyatnya. Legitimasi berarti pengakuan rakyat terhadap kekuasaan dan kewenangan kepala desa untuk bertindak mengatur dan mengarahkan rakyat. Tetapi legitimasi tidak turun dari langit begitu saja. Kepala desa yang terpilih secara demokratis belum tentu memperoleh legitimasi terus-menerus ketika menjadi pemimpin di desanya. Legitimasi mempunyai asal-usul, mempunyai sumbernya. Legitimasi kepala desa bersumber pada ucapan yang disampaikan, nilai-nilai yang diakui, serta tindakan yang diperbuat setiap hari. Umumnya kepala desa yakin betul bahwa pengakuan rakyat sangat dibutuhkan untuk membangun eksistensi dan menopang kelancaran kebijakan maupun tugas-tugas yang dia emban, meski setiap kepala desa mempunyai ukuran dan gaya yang berbeda-beda dalam membangun legitimasi. Tetapi, kepala desa umumnya membangun legitimasi dengan cara-cara yang sangat personal ketimbang institusional. Kepala desa dengan gampang diterima secara baik oleh warga bila ringan tangan membantu dan menghadiri acara-acara privat warga, *sembada* dan pemurah hati, ramah terhadap warganya, dan lain-lain (IRE, 2003; AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko, 2003).

Kepala desa selalu tampil dominan dalam urusan publik dan politik, tetapi dia tidak mengembangkan sebuah tata pemerintahan yang bersendikan transparansi, akuntabilitas, daya tanggap, kepercayaan dan kebersamaan. Yang terjadi adalah sebaliknya: penundukan secara hegemonik terhadap warga, karena kepala desa merasa dipercaya dan ditokohkan oleh warga. Kepala desa punya citra diri *benevolent* atau sebagai wali yang sudah dipercaya dan diserahi mandat oleh rakyatnya, sehingga kades tidak perlu bertele-tele bekerja dengan semangat partisipatif dan transparansi, atau harus mempertanggungjawabkan tindakan dan kebijakannya di hadapan publik. Sebaliknya, warga desa tidak terlalu peduli dengan kinerja kepala desa sebagai pemegang kekuasaan desa, sejauh sang kepala desa tidak mengganggu perut dan nyawa warganya secara langsung. Warga desa, yang sudah lama hidup dalam pragmatisme dan konservatisme, sudah cukup puas dengan penampilan Pak Kades yang lihai pidato dalam berbagai acara seremonial, yang populis dan ramah menyapa warganya, yang rela beranjangsana, yang rela berkorban mengeluarkan uang dari kantongnya sendiri untuk kepentingan umum, yang menjanjikan pembangunan prasarana fisik dan seterusnya. Masyarakat tampaknya tidak mempunyai *political space* yang cukup dan kapasitas untuk *voice* dan *exit* dari kondisi struktural desa yang bias elite, sentralistik dan feodal (IRE, 2003; AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko, 2003).

Sebagai miniatur negara Indonesia, desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat desa). Di satu sisi, para perangkat desa menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai segudang tugas kenegaraan: menjalankan birokratisasi di level desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat, serta melakukan kontrol dan mobilisasi warga desa. Tugas penting pemerintah desa adalah sebagai kepanjangan tangan

birokasi pemerintah dengan memberi pelayanan administratif (surat-menyurat) kepada warga. Sudah lama birokratisasi surat menyurat itu mereka anggap sebagai pelayanan publik, meskipun hal itu yang membutuhkan adalah negara, bukan masyarakat. Semua unsur pemerintah desa selalu berjanji memberikan "pelayanan prima" 24 jam nonstop. Karena itu kepala desa senantiasa siap membawa tas kecil dan stempel untuk meneken surat yang dibutuhkan warga masyarakat. "Kalau ada warga mengetuk pintu rumah jam dua pagi tetap saya layani", demikian tutur seorang kepala desa.

Di sisi lain, karena dekatnya arena, secara normatif masyarakat akar-rumput sebenarnya bisa menyentuh langsung serta berpartisipasi dalam proses pemerintahan dan pembangunan di tingkat desa. Para perangkat desa selalu dikonstruksi sebagai "pamong desa" yang diharapkan sebagai pelindung dan pengayom warga masyarakat. Para pamong desa beserta elite desa lainnya dituakan, ditokohkan dan dipercaya oleh warga masyarakat untuk mengelola kehidupan publik maupun privat warga desa. Dalam praktiknya antara warga dan pamong desa mempunyai hubungan kedekatan secara personal yang mungkin diikat dengan tali kekerabatan maupun ketetanggaan, sehingga kedua unsur itu saling menyentuh secara personal dalam wilayah yang lebih privat ketimbang publik. Batas-batas urusan privat dan publik di desa sering kabur. Sebagai contoh, warga masyarakat menilai kinerja pamong desa tidak menggunakan kriteria modern (transparansi dan akuntabilitas), melainkan memakai kriteria tradisional dalam kerangka hubungan klientelistik, terutama kedekatan pamong dengan warga yang bisa dilihat dari kebiasaan dan kerelaan pamong untuk beranjangsana.

Akuntabilitas publik sebenarnya merupakan isu yang sangat penting bagi demokrasi pemerintahan desa. Tetapi secara empirik akuntabilitas tidak terlalu penting bagi kades. Ketika kades sudah memainkan fungsi sosialnya dengan baik, maka kades cenderung mengabaikan akuntabilitas di hadapan masyarakat. Ia tidak perlu mempertanggungjawabkan program, kegiatan dan keuangannya, meski yang terakhir ini sering menjadi problem yang serius. Proses intervensi negara ke desa dan integrasi desa ke negara menjadikan kades lebih peka terhadap akuntabilitas administratif terhadap pemerintah supra desa ketimbang akuntabilitas politik pada basis konstituennya.

Lemahnya transparansi adalah problem lain yang melengkapi lemahnya akuntabilitas pemerintah desa, yang bisa dilihat dari sisi kebijakan, keuangan dan pelayanan administratif. Kebijakan desa umumnya dirumuskan dalam kotak hitam oleh elite desa tanpa melalui proses belajar dan partisipasi yang memadai. Masyarakat desa, yang menjadi obyek risiko kebijakan, biasanya kurang mengetahui informasi kebijakan dari proses awal. Pemerintah desa sudah mengaku berbuat secara transparan ketika melakukan sosialisasi (sebuah istilah yang sangat populer di mata birokrasi Indonesia) kebijakan (yang hampir final) kepada warga masyarakat. Tetapi sosialisasi adalah sebuah proses transparansi yang lemah, karena proses komunikasinya berlangsung satu arah dari pemerintah desa untuk memberi tahu (informasi) dan bahkan hanya untuk meminta persetujuan maupun justifikasi dari warga. Warga tidak punya ruang yang cukup untuk memberikan umpan balik dalam proses kebijakan desa.

Pengelolaan keuangan dan pelayanan juga sedikit-banyak bermasalah. Keuangan desa identik dengan keuangan kepala desa. Kecuali segelintir elite, warga masyarakat tidak memperoleh informasi secara transparan bagaimana keuangan dikelola, seberapa besar keuangan desa yang diperoleh dan dibelanjakan, atau bagaimana hasil lelang tanah kas desa dikelola, dan seterusnya. Masyarakat juga tidak memperoleh informasi secara transparan tentang prosedur dan biaya memperoleh pelayanan administratif.

Lemahnya praktik-praktik demokrasi desa di atas dibungkus dalam kultur dan struktur kekuasaan desa yang paternalistik-klientelistik. Kultur kepamongan yang klientelistik melekat betul pada pemerintah desa. Pamong desa berarti harus bisa menjadi pengayom, pelindung, panutan, teladan, murah hati, ringan tangan, dan seterusnya. Intikator kinerja menurut versi masyarakat itu tidak menjadi masalah sejauh tidak bersentuhan dengan masalah kekuasaan, kekayaan dan barang-barang publik. Tetapi berurusan dengan pemerintahan dan birokrasi negara, dimensi kekuasan dan kekayaan itu tidak bisa diabaikan oleh pemerintah desa dan masyarakat. Pemerintah desa yang mengelola kekuasaan dan kekayaan dalam bingkai birokratisasi negara justru menyebabkan pergeseran makna pamong desa: dari pamong desa yang populis dan egaliter menjadi perangkat desa yang birokratis. Pamong tidak lagi berakar dan berpihak kepada masyarakat, melainkan telah menjadi tangan-tangan negara yang membenani dan mengendalikan masyarakat

Jebakan-jebakan Partisipasi

Partisipasi merupakan esensi dalam demokrasi. Di Indonesia, partisipasi sudah lama dikenal, menghiasi setiap lembar kebijakan pemerintah maupun ungkapan-ungkapan resmi pejabat pemerintah, dari presiden sampai kepala desa. Meskipun demokrasi tidak eksplisit diungkapkan, tetapi sejak awal 1980-an, perencanaan partisipatif (bottom-up planning) sudah diterapkan, yang dimulai di tingkat desa. Akan tetapi pemahaman dan praktik partisipasi selama ini diwarnai oleh sejumlah jebakan yang membuat partisipasi kurang bermakna, advokasi partisipasi menjadi tunggang langgang, sekaligus melengkapi lemahnya praktik demokrasi di tingkat lokal.

Pertama, partisipasi sebagai mobilisasi. Kalau butuh dukungan (material dan fisik), pemerintah selalu menggunakan pendekatan mobilisasi, yang juga diyakini sebagai partisipasi. Di setiap sudut kota kita selalu melihat tulisan besar yang kental mobilisasi: “Partisipasi Masyarakat Membayar Pajak Merupakan Kunci Keberhasilan Pelaksanaan Otonomi Daerah”. Tidak hanya lewat tulisan, para pejabat selalu menyerukan agar masyarakat mempunyai kesadaran yang tinggi dalam membayar pajak. Dalam bahasa kasarnya, mobilisasi ini adalah pemaksaan dan eksploitasi, sebab akumulasi pajak rakyat diikuti dengan akumulasi korupsi pejabat. Mobilisasi sangat tampak terjadi di tingkat komunitas lokal, dengan kebiasaan gotong-royong dan swadaya masyarakat. Gotong-royong dan swadaya masyarakat sebenarnya merupakan modal sosial yang telah lama tumbuh dalam masyarakat. Akan tetapi selama ini keduanya dimanipulasi dan dimobilisasi oleh pemerintah sebagai ukuran konkret keberhasilan pemerintah dalam menjalankan agenda pembangunan. Pemerintah selalu mengucurkan dana terbatas sebagai stimulan untuk mendukung

pembangunan di tingkat komunitas maupun desa. Karena sifatnya stimulan, maka dana bantuan dari pemerintah dibuat sekecil mungkin, sedangkan gotong-royong dan swadaya masyarakat yang diharapkan lebih besar ketimbang dana stimulan. Pemerintah dengan menggunakan instruksi kepada kepala desa, kepala dusun maupun ketua RT melakukan mobilisasi besar-besaran terhadap swadaya dan gotong-royong masyarakat. Jika akumulasi gotong-royong dan swadaya yang diuangkan menjadi lebih besar ketimbang dana stimulan, maka pemerintah akan mengklaim bahwa dirinya berhasil. Demikian juga sebaliknya.

Kedua, partisipasi diahami sebagai bentuk dukungan masyarakat. Pemerintah maupun parlemen yakin betul bahwa mereka memegang kekuasaan (jabatan) karena memperoleh mandat dan kepercayaan dari masyarakat melalui proses pemilihan umum. Karena telah memperoleh mandat, maka menurut peraturan perundang-undangan mereka mempunyai kewenangan dan kewajiban membuat kebijakan maupun peraturan yang sedikit-banyak mengikat rakyat. Di tingkat daerah, bupati/walikota dan DPRD mempunyai kewenangan dan kewajiban menyiapkan peraturan daerah (Perda), termasuk perda yang menjadi justifikasi untuk memberi beban kepada masyarakat, misalnya tentang pajak dan retribusi daerah. Setelah menduduki jabatan, pemerintah dan parlemen itu membuat serangkaian rencana kebijakan (mulai dari propenas, rencana strategis hingga RAPBD), yang mereka yakini untuk menciptakan ketertiban, keamanan, dan kesejahteraan rakyat. Rancangan kebijakan yang indah tersebut kemudian disosialisasikan kepada masyarakat, agar masyarakat mengetahui apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Dalam setiap pidatonya, para pejabat selalu mengatakan bahwa mereka dalam mengemban mandat rakyat tidak mungkin berhasil, kalau tidak didukung oleh partisipasi masyarakat. Karena itu, para pejabat selalu meminta dukungan partisipasi masyarakat. Dukungan berarti memberikan persetujuan terhadap rencana kebijakan pemerintah (meski rencana itu disusun secara sepihak), mematuhi dan menjalankan kebijakan atau peraturan yang telah disiapkan, serta berkorban atas energi maupun materi agar kebijakan bisa berjalan. Sebagai contoh, dukungan yang paling konkret adalah membayar pungutan (pajak dan retribusi) yang telah ditetapkan dalam peraturan. Masyarakat yang tidak mau membayar pajak berarti sebagai warga negara yang tidak baik yakni tidak mendukung, tidak sadar, dan tidak patuh pada peraturan. Dengan demikian, dukungan itu merupakan sesuatu yang dipaksakan oleh instrumen kebijakan atau peraturan.

Ketiga, partisipasi dipahami dan dipraktikkan sebagai bentuk sosialisasi kebijakan pemerintah kepada masyarakat. Dalam konteks kebijakan, pemerintah merasa perlu melakukan sosialisasi kepada masyarakat, untuk memberi tahu sebelum kebijakan dilaksanakan agar tidak terjadi gejolak dalam masyarakat. Dalam proses sosialisasi yang terjadi adalah “Anda bertanya, saya menjawab”, atau semacam komunikasi yang monolog. Repotnya kalau kebijakan itu tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat. Sekalipun ada sosialisasi pasti akan terjadi gejolak dan penolakan. Kejadian ini sering terulang, tetapi pemerintah tidak pernah belajar dari kesalahan, kenapa tidak merubah pola sosialisasi menjadi konsultasi sejak awal. Pemahaman seperti ini sebenarnya juga dikonstruksi oleh para ilmuwan sosial yang berhaluan teknokratis. Menurut mereka, pembuatan kebijakan tidak bisa diserahkan pada rakyat banyak yang sebenarnya tidak

mempunyai pemahaman yang memadai, melainkan harus disiapkan oleh pihak-pihak yang betul-betul ahli dan paham tentang masalah, yang dimulai dengan *policy research* yang memadai.

Keempat, partisipasi dipahami dalam pengertian nominal yakni menjatuhkan pilihan (*vote)*, bukan dalam pengertian substantif, yakni menyampaikan suara (*voice*). Sering muncul argumen bahwa partisipasi secara langsung dengan melibatkan seluruh warga masyarakat tidak bakal terjadi, sehingga membutuhkan pemimpin dan wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum secara berkala. Partisipasi warga dalam menentukan pemimpin dan wakil rakyat itu dianggap sebagai bentuk penyerahan mandat dari warga untuk dikelola secara bertanggungjawab. Dalam praktiknya proses pemilihan umum itu hanya membuahkan lembaga-lembaga formal

Kelima, partisipasi cenderung dipahami dalam kerangka formal-prosedural. Kalau sudah ada pemilihan dan lembaga perwakilan tampaknya dianggap sudah ada partisipasi. Kalau Perda sudah memberikan jaminan, kalau Musbangdes sampai Rakorbang digelar, kalau DPRD sudah melakukan dengar pendapat, dan sebagainya, dianggap sudah ada pelembagaan partisipasi. Pihak kabupaten sering menyampaikan klaim bahwa perencanaan pembangunan daerah berlangsung partisipatif karena Rakorbang yang digelar telah melibatkan berbagai *stakeholders* yang ada. Aktivis NGO juga sering terjebak dalam pola pikir formal-prosedural ini. Dalam melakukan advokasi partisipasi, kalangan NGO hanya berpikir tentang siapa yang berpartisipasi dan bagaimana berpartisipasi. Mereka cenderung mengabaikan aspek apa yang akan dibawa dalam partisipasi. Karena tidak membawa apa (substansi) yang betul-betul dibangun secara partisipatif dengan konstituen, mereka biasa bersikap *waton suloyo,* misalnya dengan mengeluarkan pernyataan politik "TOLAK" ketika merespons naskah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Sering munculnya kata "TOLAK" itu memperlihatkan bahwa kalangan NGO sebenarnya tunggang langgang, kedodoran atau tidak mampu menyiapkan naskah sanding yang betul-betul memadai untuk disandingkan dengan naskah kebijakan pemerintah.

Keenam, jebakan tirani partisipasi, yang sering terjadi di sektor pejuang masyarakat. Mereka yang sangat romantis terhadap masyarakat mengatakan bahwa partisipasi adalah segala-galanya dalam pemerintahan dan pembangunan. Apapun kata rakyat itulah yang terbaik, karena rakyat tidak berbuat salah. Semuanya harus ditentukan secara partisipatif, sehingga terkesan menihilkan otoritas pemerintah dan representasi wakil rakyat yang telah diberi "mandat" oleh rakyat. Kita sekarang sering mendengar jargon-jargon baru yang menyerukan partisipasi: *participatory governance*, *participatory development, participatory budgeting,* dan seterusnya. Bagi pejuang masyarakat, partisipasi dianggap sebagai esensi dasar demokrasi dan pemberdayaan, yang memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan lebih terkontrol dan akuntabel. Mereka begitu getol memperjuangkan partisipasi juga karena didasarkan pada ketidakpercayaan (*distrust*) pada pemerintah dan parlemen. Secara empirik pemerintah dan parlemen, yang telah memperoleh mandat dari rakyat, hanya memikirkan dirinya sendiri, tidak akuntabel, tidak peka (responsif), dan tidak dapat dipercaya. Cara pandang tirani seperti itu cenderung mengedepankan

pendekatan konfrontatif antara warga masyarakat dengan pemerintah, sehingga semakin menjauhkan proses pembelajaran dan *trust building*.

Memahami Demokrasi Lokal

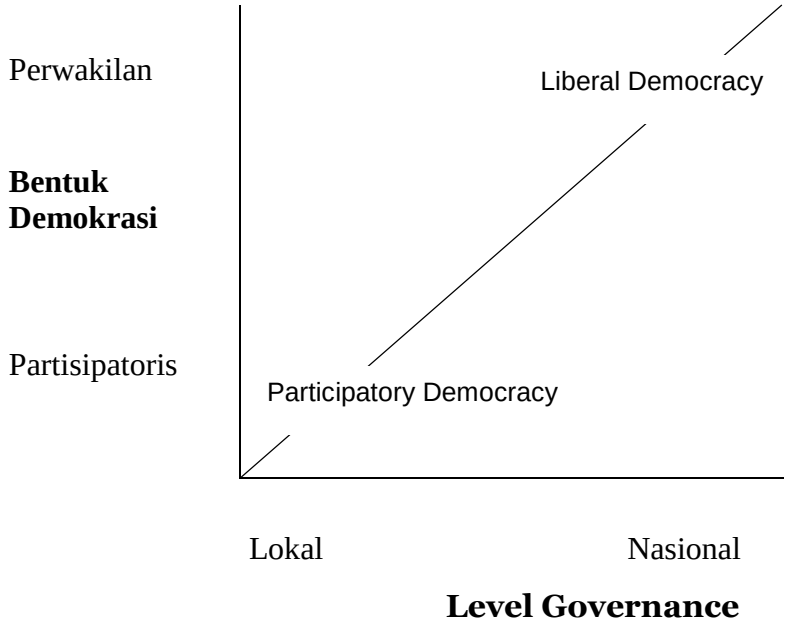
Demokrasi lokal (desa) tentu bukanlah model demokrasi nasional yang dijiplak langsung ke desa, atau sering disebut dengan *trickle down democracy*. Demokrasi nasional di banyak negara, termasuk Indonesia, umumnya mengadopsi model demokrasi liberal, baik pada aras prosedural maupun kultural. Pada aras prosedural, tradisi demokrasi liberal mengajarkan bahwa partai politik, parlemen dan pemilihan umum merupakan arena atau jalur formal bagi artikulasi suara rakyat ke dalam sistem politik yang kemudian dikonversi menjadi kebijakan publik. Demokrasi perwakilan merupakan model pelembagaan demokrasi kontemporer yang diajarkan oleh tradisi liberal (lihat gambar 4.1.). Sedangkan pada aras kultural, tradisi liberal mengajarkan bahwa kebebasan individu merupakan basis dan prinsip dasar demokrasi, yakni kebebasan untuk berbicara, berkumpul, berserikat, berorganisasi maupun memperoleh informasi dari pers yang bebas. Bahkan dalam wacana demokrasi juga berkembang keyakinan bahwa pers yang bebas merupakan cabang keempat dalam pemerintahan setelah eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Di Indonesia, demokrasi nasional yang dibingkai dengan demokrasi liberal, ditandai dengan beberapa ciri. *Pertama*, keberadaan parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang dibentuk dengan kompetisi aktor-aktor politik, termasuk partai politik, melalui pemilihan umum. *Kedua*, presiden dan wakil presiden yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. *Ketiga*, demokrasi elektoral, yakni proses pemilihan umum untuk membentuk parlemen (legislatif) maupun eksekutif. Demokrasi liberal mengajarkan bahwa proses elektoral itu harus bersifat partisipatif, langsung, bebas dan mengedepankan prinsip *one person one vote*. *Vote* (bukan *voice*) merupakan artikulasi aspirasi rakyat yang memberikan mandat kepada para aktor-aktor politik secara berkala untuk dibawa menjadi kebijakan publik. *Keempat*, pelembagaan pembagian kekuasaan maupun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*check and balance*) antara eksekutif, legislatif dan yudikatif. *Kelima*, konstitusi memberikan jaminan kebebasan politik bagi warga untuk berbicara, berkumpul, berserikat, berorganisasi maupun memperoleh informasi dari pers yang bebas.

Demokrasi prosedural (liberal, perwakilan, elektoral) pada aras nasional memang menjadi pilihan *mainstream,* mengingat jangkauan wilayah yang luas dan jumlah penduduk yang besar. Lagipula kebijakan pemerintah nasional lebih bersifat makro yang tidak mempunyai dampak secara langsung terhadap warga. Di banyak negara yang menyandang predikat sebagai *advanced democracy*, model demokrasi liberal itu telah berhasil menciptakan stabilitas politik secara berkelanjutan. Tetapi di negara-negara yang masih berpredikat *fragile democracy*, seperti di Indonesia, model demokrasi liberal belum mampu menciptakan fondasi yang kokoh bagi institusionalisasi dan konsolidasi demokrasi nasional. Bahkan demokrasi elektoral, baik dari sisi institusi (partai politik dan parlemen) maupun proses (pemilihan umum) mengalami krisis legitimasi yang serius di hadapan rakyat. Institusi maupun proses demokrasi elektoral tidak mampu menghasilkan transformasi politik, melainkan hanya

menciptakan mobilisasi politik dan menghadapi jebakan proseduralisme, yang hanya membentuk lembaga-lembaga formal yang dikuasi oleh oligarki elite dan jauh dari sentuhan partisipasi warga (Sutoro Eko, 2004b).

Gambar 4.1. Demokrasi nasional dan lokal



Sumber: Shawn L. Bird, *Institutionalizing Local Democracy: Decentralization, Municipalismo, and Citizen Participation in El Salvador*, Makalah Disajikan Dalam Konferensi Latin American Studies Association, Miami, 16-18 Maret, 2000.

Kritik terhadap model demokrasi liberal sebenarnya sudah lama bertebaran. Di luar *mainstream* demokarsi liberal, bermunculan gagasan demokrasi alternatif seperti demokrasi komunitarian, demokrasi partisipatoris, demokrasi radikal, demokrasi deliberatif, demokrasi kerakyatan, dan sebagainya, yang intinya hendak menempatkan rakyat maupun *civil society* pada posisi sentral (subyek) dalam proses politik.

Dalam konteks ini, kami memahami demokrasi secara komunitarian, berorientasi pada masyarakat, dan lokalistik. Bagi kami, demokrasi adalah cara atau seni "pergaulan hidup" untuk mencapai kebaikan bersama. Banyak orang memahami bahwa prinsip dasar demokrasi adalah kebebasan individu. Kami menolak pandangan ini, sebab dalam lingkup desa, kebebasan bisa berkembang menjadi "kebablasan", dimana orang cenderung bersuara "sal bunyi" (*waton suloyo)* tanpa kesantunan yang menimbulkan konflik. Prinsip dasar demokrasi, dalam pandangan kami, adalah mendengarkan dan menghargai orang lain. Jika demokrasi dimaknai sebagai pemerintahan rakyat, maka pemerintah harus banyak mendengarkan suara rakyat dalam mengambil keputusan dan bertindak. Sebagai seni pergaulan hidup demokrasi bisa diwujudkan dalam level prosedural

dan kultural. Demokrasi prosedural antara lain terkait dengan mekanisme pembuatan keputusan, penentuan pemimpin, dan artikulasi kepentingan masyarakat. Demokrasi pada level kultural terkait dengan budaya atau tatakrama *(fatsoen)* pergaulan hidup sehari-hari dalam arena masyarakat sipil. Ini tercermin dalam kultur yang toleran, terbuka, egalitarian, bertanggungjawab, *mutual trust*, kepedulian warga, kompetensi politik, dan seterusnya.

Gagasan demokrasi seperti itu mungkin bisa diterima secara universal. Akan tetapi pemikiran dan penerapan demokrasi prosedural sangat beragam karena dipengaruhi oleh dua tradisi pemikiran: demokrasi liberal vs demokrasi komunitarian. Menurut tradisi liberal, demokrasi prosedural diukur dengan bekerjanya tiga nilai penting: kontestasi (kompetisi), liberalisasi dan partisipasi. Seperti terlihat dalam tabel 4.1, ketiga elemen ini berbasis pada individualisme dan semangat kebebasan individu. Secara prosedural kompetisi, liberalisasi dan partisipasi dilembagakan dalam pemilihan dan lembaga perwakilan. Setiap individu bebas berkompetisi memperebutkan jabatan-jabatan publik baik eksekutif maupun lembaga perwakilan (legislatif) melalui proses pemilihan. Setiap individu bebas berpartisipasi dalam pemilihan umum, atau menggunakan hak suaranya secara bebas tanpa tekanan, ancaman atau mobilisasi. Prinsip *one man one vote* sangat dipegang teguh oleh pandangan liberal ini. Untuk menjamin kebebasan kompetisi dan partisipasi, sangat diperlukan liberalisasi, atau sebuah jaminan hukum atas penggunaan hak-hak politik setiap individu. Artinya setiap orang harus bebas untuk berbicara, berkumpul, berserikat, memperoleh informasi dari pers yang bebas dan lain-lain. Proses pemilihan sebagai sebuah wadah kompetisi dan partisipasi harus berjalan secara bebas dan *fair*, yang dalam konteks Indonesia dikenal dengan asas luber dan jurdil.

Tabel 4.1
Dua tradisi demokrasi

No.	Item	Liberal	Komunitarian
1.	Sumber	Tradisi liberal ala Barat	Komunitarian ala masyarakat lokal
2.	Basis	Individualisme	Kolektivisme
3.	Semangat	Kebebasan individu	Kebersamaan secara kolektif
4.	Wadah	Lembaga perwakilan, partai politik dan pemilihan umum	Komunitas, *commune*, rapat desa, rembug desa, forum warga, asosiasi sosial, paguyuban, dll
5.	Metode	*Voting* secara kompetitif	Musyawarah
6.	Model	Demokrasi representatif (perwakilan)	Demokrasi deliberatif (permusyawaratan)

Sumber: Sutoro Eko, "Revitalisasi Demokrasi Komunitarian", dalam Annual Report IRE 2000/2001, *Desentralisasi dan Demokrasi Lokal* (Yogyakarta: IRE Press, 2001).

Demokrasi komunitarian lahir sebagai kritik atas demokrasi liberal, karena demokrasi liberal dinilai menjadi hegemoni universal yang melakukan

penyeragaman praktek demokrasi prosedural di seluruh dunia. Orang di manapun akan mengatakan bahwa demokrasi adalah kebebasan individu, pemilihan secara bebas, dan partisipasi. Jarang sekali orang yang berargumen bahwa demokrasi adalah metode untuk mencapai kebersamaan secara kolektif. Tradisi komunitarian, yang peka terhadap masalah ini, memaknai demokrasi secara partikularistik dengan memperhatikan keragaman budaya, struktur sosial, sistem ekonomi dan sejarah setiap negara. Dua penganut demokrasi komunitarian, Barber (1983) dan Walzer (1984), menyatakan bahwa individualisme liberal cenderung merusak kewarganegaraan dan menafikkan kebajikan warga (*civic virtue)*. Artinya, semangat individualisme liberal itu tidak mampu memberikan landasan yang kokoh bagi kebebasan dan kesetaraan warga dalam bingkai demokrasi komunitas. Penganut komunitarian yakin bahwa rakyat selalu berada dalam ikatan komunal ketimbang individualistik, karena itu model demokrasi perwakilan cenderung menciptakan alienasi partisipasi publik dan tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar publik. Kaum komunitarian memang menaruh perhatian pada otonomi individu seperti kaum liberal, namun yang ditonjolkan bukan kebebasan individu tetapi penghargaan pada otonomi individu serta pemberian kesempatan pada setiap individu untuk memaksimalkan aktualisasi diri dalam ikatan kolektif.

Gagasan demokrasi komunitarian sangat relevan diterapkan pada level komunitas yang kecil (semisal desa) karena kegagalan demokrasi prosedural-liberal mewadahi partisipasi publik. Demokrasi liberal secara konvensional mereduksi praktek demokrasi hanya dalam kerangka pemilihan pemimpin dan lembaga perwakilan, yang diyakini sebagai wadah partisipasi publik. Format demokrasi perwakilan yang didesain itu dilembagakan secara formal melalui peraturan, yang mau tidak mau menimbulkan apa yang disebut oleh Robert Michel sebagai oligarki elite. Segelintir elite yang mengendalikan pemerintahan dan pembuatan keputusan itu umumnya bersikap konservatif dan punya kepentingan sendiri yang tercerabut dari konstituennya, tetapi mereka selalu mengklaim mewakili rakyat banyak.

Karena itu, demokrasi komunitarian sebagai pilar *self-governing community*, hendak mempromosikan partisipasi publik dalam urusan publik, pemerintahan dan pembangunan di level komunitas. Melampaui batasan-batasan formal, demokrasi komunitarian merekomendasikan pentingnya perluasan ruang publik, pengaktifan peran kelompok-kelompok sosial, forum warga, serta jaringan antarkelompok, yang bukan saja untuk keperluan *self-help* kelompok, tetapi juga sebagai wahana *awareness* warga, *civic engagement* dan partisipasi dalam urusan pemerintahan di tingkat komunitas. Elemen-elemen komunitarian yang dinamis inilah yang memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan (*governance*) dan pembuatan keputusan berbasis komunitas (bukan segelintir elite) secara partisipatif serta memungkinkan penggalian potensi dan kreativitas individu dalam ikatan kolektif.

Model demokrasi deliberatif merupakan bentuk ekstrem demokrasi prosedural yang dijiwai oleh tradisi komunitarian. Demokrasi deliberatif berbeda dengan demokrasi perwakilan dan demokrasi langsung dalam hal penentuan pemimpin dan mekanisme pembuatan keputusan. Menurut penganjur demokrasi deliberatif, mekanisme penentuan pemimpin dan pembuatan keputusan

dilakukan dengan cara partisipasi warga secara langsung, bukan melalui *voting* atau perwakilan, melainkan melalui dialog, musyawarah dan pengambilan kesepakatan. Model demokrasi seperti ini memungkinkan partisipasi secara luas dan menghindari terjadinya oligarki elite dalam pengambilan keputusan. Demokrasi deliberatif juga menghindari kompetisi individual memperebutkan posisi pemimpin dalam proses pemilihan (*voting*) langsung, sehingga akan mengurangi praktik-praktik teror, kekerasan, *money politics*, KKN dan seterusnya.

Pengalaman dan Pelajaran

Melalui berbagai kegiatan (penelitian, forum maupun anjangsana ke berbagai daerah) kami mengilustrasikan pengalaman dan mengambil sejumlah pelajaran berharga yang menjadi potensi maupun tantangan bagi demokratisasi desa.

Pertama, demokrasi desa, bahkan demokrasi secara nasional di Indonesia, cenderung dipahami dalam pengertian demokrasi elektoral (pemilihan). Seakan-akan demokrasi hanya diukur dari pemilihan yang demokratis. Pemilihan kepala desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) merupakan bukti konkret kecenderungan itu. Di masa Orde Baru, publik menilai bahwa pemilihan kepada desa merupakan proses yang lebih demokratis dan melibatkan partisipasi rakyat ketimbang pemilihan presiden, gubernur, dan bupati. Para pembela desa juga menyatakan bahwa desa merupakan benteng demokrasi, satu-satunya tingkat pemerintahan yang melaksanakan demokrasi. Dalam pilkades terjadi kompetisi yang bebas, partisipasi masyarakat, pemilihan secara langsung dengan prinsip *one man one vote*. Akan tetapi pilkades tidak mencerminkan proses demokrasi elektoral secara sempurna. Di banyak desa, pilkades yang berlangsung secara demokratis sering harus dibayar dengan risiko politik yang mahal. Kekerasan meledak ketika kubu calon kades yang kalah melampiaskan kekecewaannya. Buntutnya adalah dendam pribadi yang terus dibawa, serta permusuhan ("perang dingin") antarpendukung yang sebenarnya mereka saling bertetangga.

Warna lain yang menyolok dalam pilkades adalah permainan politik uang (*money politics*) untuk membeli suara. Hampir dapat dipastikan bahwa calon kades yang bermain uang umumnya tidak mempunyai visi dan nilai-nilai kebajikan, melainkan hanya mengejar kekuasaan (*praja*) dan kekayaan. Permainan politik uang dalam jangka pendek memang sangat menyenangkan bagi rakyat yang menerimanya, tetapi pasca pilkades permainan itu harus ditebus dengan risiko politik yang mahal. Ketika berkuasa, kades yang menang karena uang cenderung mengejar *pulihan* dan mengorbankan prinsip akuntabilitas (*amanah*) dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keuangan desa bukan menjadi milik publik yang harus dikelola secara akuntabel, transparan dan profesional tetapi justru menjadi bagian dari "manajemen kantong" kades.

Di masa reformasi, kegembiraan (euforia) dan demam massa pada demokrasi elektoral bukan hanya tertuju pada pemilihan kepala desa, tetapi juga pada perangkat desa (sekdes dan kaur). Di banyak tempat, massa melakukan tuntutan agar perangkat desa juga dipilih secara langsung seperti kepala desa. Bantul dan Purworejo (sebelum 2004) telah memberikan contoh dan pelajaran

yang keliru mengenai pemilihan perangkat desa secara langsung. Logika orang sudah kacau balau. Orang tidak bisa berpikir jernih dan masuk akal untuk membedakan prinsip dasar dan prosedur rekrutmen antara pejabat politik (kepala desa) dengan pejabat administratif (perangkat desa).

Kedua, di luar demokrasi prosedural, dalam kehidupan politik sehari-hari masyarakat desa mempunyai potensi demokrasi perwalian (demokrasi delegatif) yang sangat kuat. Rakyat biasa mempunyai kebiasaan memberikan mandat dan kepercayaan kepada tokoh (pemuka) masyarakat untuk mengambil prakarsa dan keputusan. Para tokoh masyarakat itu adalah "wali" yang dipercaya penuh oleh warga masyarakat. Rakyat biasa cenderung tidak mau repot-repot *mikir negara*. Sayangnya, proses korporatisasi dan kooptasi selama Orde Baru membuat pemimpin desa menjadi mengambang dan mengurangi makna demokrasi perwakilan. Pelajaran sejak Orde Baru menunjukkan bahwa para pemimpin desa tidak lagi berakar dan berpihak pada rakyat, melainkan menjadi "bawahan" camat dan bupati yang harus loyal mengamankan agenda politik pemerintah, termasuk menjadi mesin politik bagi partai politik tertentu. Karena itu demokrasi perwalian (penyerahan mandat dan kepercayaan kepada pemimpin) menjadi kurang bermakna bagi rakyat, kecuali hanya menciptakan kepatuhan politik.

Ketiga, arus demokratisasi desa jauh lebih cepat daripada kemampuan masyarakat desa mengelola dan beradaptasi dengan demokrasi. Reformasi sejak 1998 telah membuat membuat gelembung demokrasi, yang mendorong rakyat desa keluar dari situasi massa mengambang selama tiga dekade. Rakyat gembira dan terkejut begitu masuk ke era reformasi. Arus demokrasi yang paling awal adalah runtuhnya banyak kepala desa bermasalah karena desakan rakyat di jalanan. Inilah yang kami sebut sebagai praktik demokrasi di luar tungku. Desakan rakyat di jalanan merupakan sebuah gejolak jangka pendek (sporadis) yang tidak cukup menjadi modal dan fondasi bagi pengembangan partisipasi masyarakat sipil dan pelembagaan demokrasi desa.

Tabel 4.2
Tiga wadah demokrasi desa

No	Item	Rembug Desa	LMD	BPD
1.	Penentuan pemimpin dan anggota.	Musyawarah	Tanpa musyawarah dan pemilihan, tetapi penunjukkan oleh kades (lurah)	Pemilihan yang melibatkan masyarakat
2.	Pembuatan keputusan	Partisipatif dengan musyawarah.	Musyawarah oleh "wali" masyarakat	Perwakilan.
3.	Kedudukan dan fungsi	Pemegang kedaulatan tertinggi, membuat keputusan yang mengikat hajat hidup orang banyak	Subordinat kades (lurah). Sebagai lembaga konsultatif yang dikendalikan kades (lurah)	Otonom dari kades. Legislasi dan kontrol terhadap kades.

4.	Kedudukan kades (lurah)	Sebagai ketua rembug desa	Sebagai ketua umum dan mendominasi LMD	Lepas dari organisasi BPD.
5.	Keterlibatan masyarakat	Seluruh kepala keluarga terlibat, kecuali anak-anak muda dan perempuan.	Masyarakat tidak terlibat. Hanya sedikit elite desa yang terlibat.	Masyarakat terlibat memilih, tetapi kurang terlibat dalam proses pembuatan keputusan.
6.	Tipe demokrasi	Permusyawaratan (deliberative)	Perwalian (delegatif) yang tidak sempurna, dan malah cenderung mengarah pada korporatisme.	Perwakilan.

Arus demokratisasi yang kedua adalah hadirnya Badan Perwakilan Des (BPD). BPD menjadi arena baru bagi kekuasaan dan demokrasi desa. BPD dilahirkan sebagai bentuk kritik terhadap LMD. Pembentukan BPD melibatkan secara terbatas partisipasi masyarakat. Ia menjadi sebuah arena demokrasi perwakilan yang lebih baik ketimbang LMD. Berbeda dengan LMD masa lalu yang ditunjuk oleh lurah, BPD sekarang dipilih dengan melibatkan masyarakat. Jika dulu LMD merupakan lembaga korporatis yang diketuai secara *ex officio* dan didominasi oleh kepala desa, sekarang kepala desa ditempatkan sebagai eksekutif sementara BPD sebagai badan legislatif yang terpisah dari kepala desa (tabel 4.2). Dengan kalimat lain, lahirnya BPD telah membawa pergeseran kekuasaan yang lebih jelas antara kepala desa (lurah) sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan BPD sebagai pemangku lembaga legislatif. Paling tidak ada tiga domain kekuasaan lurah yang telah dibagi ke BPD: (1) pembuatan keputusan dalam bentuk Peraturan Desa (Perdes) yang dikerjakan bersama-sama antara lurah dan BPD; (2) pengelolaan keuangan yang melibatkan BPD seperti penyusunan APBDES dan pelelangan tanah kas desa; (3) rekrutmen perangkat desa yang dulu dikendalikan oleh lurah dan orang-orang kecamatan maupun kabupaten sekarang dikendalikan oleh BPD. Bahkan kontrol BPD terhadap lurah sudah dijalankan meski kontrol itu masih terbatas pada LPJ lurah dan ia belum terinstitusionalisasi kepada masyarakat.

Sumbangan BPD terhadap demokrasi desa memang sangat beragam. Ada yang positif ada pula yang negatif. Kehadiran BPD jelas membuka ruang kontrol dan keseimbangan kekuasaan di desa. Bagi lurah yang mempunyai *sense of legitimacy* merasa lebih ringan menanggung beban psikopolitik dalam membuat keputusan, setelah ditopang *partnership* dengan BPD. Sebab keputusan desa yang dulu dimonopoli oleh lurah, sekarang bisa dibagi kepada BPD yang memungkinkan tekanan-tekanan publik kepada lurah semakin berkurang, dan dengan sendirinya akan beralih juga kepada BPD. Di banyak desa, yang paling menyolok, kehadiran BPD telah membuat "hati-hati" lurah dalam bertinndak,

sehingga sekarang banyak lurah yang bekerja lebih transparan dan bertanggungjawab.

Namun, di banyak tempat, hadirnya BPD tidak memberikan sumbangan bagi pelembagaan demokrasi desa secara matang, dewasa dan santun, melainkan menjadi sumber masalah baru karena peran lembaga perwakilan itu yang "kebablasan" dan menimbulkan pertikaian dengan pemerintah desa. Banyak kepala desa yang melaporkan (*wadul)* bahwa dirinya digencet oleh "Badan Provokasi Desa". Di sebuah desa, misalnya, selepas lurah desa mengundurkan diri karena bermasalah, tidak ada warga yang sanggup mencalonkan diri sebagai kepala desa karena trauma yang mendalam kepada sepak terjang BPD. Di sisi lain, di mata kades, BPD sering melanggar batas-batas kekuasaan dan kewenangan yang telah digariskan dalam regulasi. Sekarang lurah menghadapi tekanan dan instruksi dari atas (kabupaten), gencetan dari samping (Badan Perwakilan Desa, BPD) dan tuntutan dari masyarakat. Tetapi hubungan konfliktual antara pemerintah desa dan BPD itu lambat laun mulai mencair, setidaknya mulai tahun ketiga. Di banyak desa, hubungan antara pemerintah desa dan BPD mulai terbangun *trust* dan kemitraan yang lebih baik.

BPD juga belum mampu mengayuh di antara dua karang: negara dan masyarakat. Eksistensi, sepak terjang, dan keputusan BPD (sebagai oligarki) elite lebih banyak berkiblat pada negara ketimbang berbasis pada masyarakat. Lahirnya BPD di empat desa sendiri diikat oleh Perda. Perda beserta juklak dan juknisnya merupakan referensi utama bagi BPD dalam membuat keputusan. Artinya BPD membuat Perdes hanya sebagai sebuah respons terhadap Perda yang dibuat oleh kabupaten. Tampaknya belum ada pemikiran BPD untuk melibatkan masyarakat secara partisipatif (atau setidaknya konsultasi publik) dalam proses pembuatan keputusan. Yang populer dalam benak mereka adalah sosialisasi Raperdes. Raperdes yang disusun oleh BPD bersama kades (lurah), sebagai bentuk respons terhadap Perda, umumnya "disosialisasikan" kepada masyarakat, khususnya para ketua RT dan tokoh masyarakat. Namun sosialisasi Raperdes itu cenderung bias elite, tidak membuka perdebatan wacana secara luas, dan tidak melibatkan masyarakat luas dalam *agenda setting* secara bersama-sama.

Perda, yang selalu menjadi rujukan BPD dan pemerintah desa, sudah dilengkapi dengan rambu-rambu, juklak, dan juknis sebagai pedoman yang harus "ditaati" oleh desa. Jika pemerintah desa dan BPD membuat Perdes secara menyimpang dari Perda, meski berbasis pada masyarakat, maka kabupaten bisa menggunakan hak vetonya menggagalkan Perdes. Dengan demikian, otonomi desa yang berbasis pada partisipasi masyarakat masih sangat lemah, dan hal itu tidak dimainkan dengan baik oleh BPD.

Keempat, demokratisasi desa masih berada dalam tahap transisional (pancaroba). Semangat dan nilai-nilai baru yang demokratis sudah masuk ke desa, tetapi tradisi lama masih tetap bertahan. Sekarang banyak kepala desa, terutama yang masih berusia muda, yang cukup progresif, mempunyai visi jangka panjang, responsif dan aspiratif terhadap masyarakat. Mereka sangat yakin bahwa pemerintahan desa yang amanah, demokratis, partisipatif dan *legitimate* (jargon-jargon ini sangat akrab disampaikan kepala desa) merupakan fondasi dasar yang harus dibangun untuk memberikan makna pada agenda

pemerintahan, pembanguanan dan kemasyarakatan. Banyak juga kepala desa sekarang yang bertindak secara "hati-hati" dan tidak *sak kepenake dhewe* dalam mengelola pemerintahan, kebijakan dan terutama keuangan. Mereka juga sadar bahwa kursi kepala desa sekarang adalah "kursi panas" yang sewaktu-waktu bisa digusur oleh rakyat jika mereka bermasalah dalam bertindak. Tetapi dorongan demokratisasi itu belum terkonsolidasi secara mantap dan belum tersebar ke seluruh desa. Masih banyak desa yang dipimpin oleh kepala desa yang kuat (dominan) seperti penguasa tunggal, tetapi tidak mengindahkan prinsip tanggungjawab dan kepekaan terhadap masyarakat.

Kelima, pelembagaan demokrasi formal di desa melalui Badan Perwakilan Desa (BPD) masih sangat problematis baik secara formal maupun empirik. Perangkat regulasi tidak menyiapkan BPD sebagai badan legislatif yang setiap hari bekerja seperti DPRD di kabupaten/kota. BPD hadir hanya sebagai "lembaga tambahan" -- bahkan sebagai profesi sambilan – yang tidak terurus secara maksimal. UU, pemerintah dan masyarakat berharap agar BPD bekerja secara maksimal sebagai wakil rakyat, tetapi harapan itu tidak disertai dengan hak-hak pada BPD. Karena itu, di banyak tempat BPD mengeluh tidak bisa bekerja secara maksimal karena minimnya fasilitas dan tidak memperoleh "honor".

Keenam, sekarang para pemimpin desa memperoleh kesempatan pembelajaran alternatif secara luas pada dunia luar. Ini berbeda dengan masa dulu. Di zaman Orde Baru misalnya, para pemimpin desa sering dimobilisasi pemerintah untuk mengikuti sosialisasi, pembinaan, penataran, santiaji, indoktrinasi dan seterusnya. Semua ini bukanlah bentuk pembelajaran yang membangun "kecerdasan" para pemimpin desa, melainkan sebagai upaya secara sistematis pemerintah untuk membangun "loyalitas" pemimpin desa kepada pemerintah. Sekarang pola itu semakin berkurang. Para pemimpin desa kini bisa duduk bersama dengan pejabat kabupaten, orang-orang kampus, NGO, maupun lembaga-lembaga internasional untuk belajar mengkaji problem dan potensi desa seraya merumuskan secara bersama-sama format desa yang terbaik di masa depan. Dalam kesempatan ini juga, para pemimpin desa berinteraksi dengan pemerintah kabupaten, perguruan tinggi, NGO/LSM dan lembaga internasional untuk mempelajari *good governance* dalam konteks desa, yang mungkin ke depan bisa menjadi sebuah kerangka kerja pembaharuan pemerintahan desa.

Ketujuh, di era reformasi bermunculan kepala desa yang reformis, progresif, kritis dan prodemokrasi. Untuk menyebut beberapa contoh, Sukoco (Wiladeg, Karangmojo, Gunungkidul), Sudirman Alfian (Terong, Dlingo, Bantul) dan Supeno (Brosot, Galur, Kulon Progo), adalah para kepala desa yang secara responsif beradaptasi dengan gelombang reformasi. Mereka cekatan, aspiratif, terbuka, akuntabel dan transparan, dan juga kritis terhadap kebijakan kabupaten yang tidak prodesa. Mereka tidak bertindak sebagai klien atau bawahan kabupaten, tetapi justru bertindak sebagai pemimpin masyarakat yang disegani dan *legitimate* di mata rakyatnya (Widyo Hari, 2004 dan Supardal, 2004).

Ketujuh, gelombang desentralisasi dan demokratisasi selama lima tahun terakhir ternyata juga merangsang bangkitnya *civil society*, terutama makin meluasnya ruang publik di desa dan tumbuhnya organisasi-organisasi baru. Di banyak desa, rembug desa, sebuah institusi demokrasi desa, mulai dibangkitkan kembali. Sekarang, di banyak desa, termasuk Desa Wiladeg (Karangmojo, Gunungkidul) maupun Desa Timbulharjo (Sewon, Bantul), mengembangkan radio komunitas secara mandiri sebagai media untuk komunikasi dan partisipasi antara warga, BPD

dan pemerintah desa. Radio Angkringan Timbulharjo, demikian namanya, betul-betul menjadi media alternatif bagi pertukaran informasi, kontrol sosial dan sarana pembelajaran bagi para pemuda (JENDELA, Vol. II, No. 7, 2003). Di sisi lain, era sekarang juga melahirkan tumbuhnya organisasi baru alternatif di desa di luar organisasi bentukan pemerintah (korporatis). Misalnya forum komunikasi pemuda. Forum ini di banyak desa dimotori oleh para pemuda karena sikap kritis mereka terhadap organisasi tunggal bernama Karang Taruna. Forum pemuda tidak hanya mengurusi arisan atau olahraga, tetapi juga *concern* pada masalah-masalah publik, termasuk kebijakan dan keuangan desa. Hadirnya forum pemuda, dan juga forum warga yang lain, tentu saja membuat ruang publik di desa kian semarak, menjadi arena untuk "sekolah demokrasi", serta mendorong kebijakan dan pengelolaan keuangan desa lebih akuntabel, transparan dan responsif.

Perkumpulan berbasis profesi juga tumbuh subur di desa. Pertumbuhannya sangat terkait dengan proses deferensiasi sosial di pedesaan sebagai konsekuensi transformasi ekonomi yang digerakkan oleh Orde Baru. Banyak perkumpulan ekonomi tumbuh berjamuran hingga saat ini seperti perkumpulan para pengrajin (tempe, genting, bata rengginan, kulit, batik, gurah, dll), sampai dengan perkumpulan para penjaja jasa seperti pedagang di pasar, tukang ojek serta yang telah lama dikembangkan dan dikendalikan oleh pemerintah seperti kelompok tani, dan P3A. Perkumpulan dengan basis profesi itu, walaupun tidak sekuat perkumpulan dengan basis komunitas mulai menggeliat menunjukkan eksistensinya. Paling tidak kelompok tani dan P3A mulai lantang mengambil jarak dengan pemerintah karena mereka sendiri mulai terlepas dari kontrol pemerintah dan dan tidak dapat berharap mendapatkan perlindungan dari pemerintah melalui bantuakn KUT dan subsidi. Sebaliknya mereka harus berhadapan dengan pemerintah desanya yang menjanjikan otonomi desa lebih dekat dengan kepentingannya tetapi juga dapat menjadi ancaman bagi kemajuan usahanya. Kelompok pembuat bata di Duwet (Ngawen, Klaten), misalnya berani berbeda kepentingan dengan desa yang tidak menghendaki maraknya kerajinan bata karena akan merusak kesuburuan tanah. Desa sangat berkepentingan suburnya tanah karena akan membuka akses masuknya tanaman tembakau yang lebih menguntungkan. Kelompok tani di desa ini juga menuntut desa menfasilitasi traktor agar usaha taninya maju. Sementara itu pengrajin genting di Grogol menolak draft Perdes yang memungut pajak usaha untuk Pendapatan Asli Desa karena nilai pajak dinilai tinggi dan diragukan fungsinya untuk memajukan ekonomi desa (IRE, 2003).

Sejak era reformasi, Klaten (yang sudah lama dijuluki sebagai "basis PKI" dan didukung oleh petani militan) melahirkan organisasi tani yang sangat beragam, termasuk Forum Petani Tembakau Klaten. Sebelum reformasi, posisi tawar para petani tembakau sangat lemah ketika berhadapan dengan PTP X. Mereka tidak mempunyai ruang untuk bernegosiasi langsung dengan pihak PTP, melainkan hanya diwakili oleh HKTI yang ternyata tidak pro petani. Selama puluhan tahun harga tembakau -- yang ditanam oleh PTP di lahan para petani – dinilai sangat rendah. Setelah Forum Petani Tembakau terbentuk secara kuat, para petani meminggirkan HKTI, seraya menekan dan bernegosiasi langsung dengan PTP. Hasilnya harga termbakau meningkat secara bertahap dan signifikan.

Demokratisasi Desa

Dalam memahami demokrasi desa, kita tidak boleh terjebak pada seremonial, prosedur dan lembaga yang tampak di permukaan. Prosedur dan lembaga memang sangat penting, tetapi tidak mencukupi. Yang lebih penting dalam demokrasi adalah proses dan hubungan antara pemerintah desa, BPD, rakyat secara substantif dalam kehidupan politik sehari-hari, terutama dalam hal pengelolaan barang-barang publik di desa. Pemilihan kepala desa juga penting tetapi yang lebih penting dalam proses politik sehari-hari yang melibatkan bagaimana hubungan antara pemerintah desa, BPD dan masyarakat. Secara prosedural, pemerintahan desa yang demokratis adalah pemerintahan "dari" (partisipasi) rakyat, dikelola "oleh" (akuntabilitas dan transparansi) rakyat, dimanfaatkan "untuk" (responsif) rakyat. Secara kultural, demokratisasi desa berarti membangun "pergaulan hidup" antara perangkat desa, BPD dan masyarakat yang bersandar pada prinsip kebersamaan, toleran, terbuka, egalitarian, bertanggungjawab, *mutual trust*, kepedulian warga, kompetensi politik, dan seterusnya.

1. Pengelolaan kebijakan desa

Sebuah kebijakan (peraturan desa) yang demokratis apabila berbasis masyarakat: berasal **dari** partisipasi masyarakat, dikelola secara bertanggungjawab dan transparan **oleh** masyarakat dan digunakan **untuk** memberikan manfaat kepada masyarakat. Dari sisi konteks, peraturan desa berbasis masyarakat (demokratis) berarti setiap perdes harus relevan dengan konteks kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dengan kalimat lain, perdes yang dibuat memang dimaksudkan untuk menjawab kebutuhan masyarakat, bukan sekadar merumuskan keinginan elite desa atau hanya untuk menjalankan instruksi dari pemerintah supradesa. Dari sisi kontens (substansi), prinsip dasarnya bahwa peraturan desa lebih bersifat membatasi yang berkuasa dan sekaligus melindungi rakyat yang lemah. Paling tidak, perdes harus memberikan ketegasan tentang akuntabilitas pemerintah desa dan BPD dalam mengelola pemerintahan desa. Dipandang dari "manfaat untuk rakyat", perdes dimaksudkan untuk mendorong pemberdayaan masyarakat: memberi ruang bagi pengembangan kreasi, potensi dan inovasi masyarakat; memberikan kepastian masyarakat untuk mengakses terhadap barang-barang publik; memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan desa. Sedangkan untuk menciptakan ketertiban dan keseimbangan, perdes harus bersifat membatasi: mencegah eksploitasi terhadap sumberdaya alam dan warga masyarakat; melarang perusakaan terhadap lingkungan, mencegah perbuatan kriminal; mencegah dominasi suatu kelompok kepada kelompok lain, dan seterusnya.

Sesuai dengan logika demokrasi, perdes berbasis masyarakat (demokratis) disusun melalui proses siklus kebijakan publik yang demokratis: artikulasi, agregasi, formulasi, konsultasi publik, revisi atas formulasi, legislasi, sosialisasi, implementasi, kontrol dan evaluasi. Dalam setiap sequen ini, masyarakat mempunyai ruang (akses) untuk terlibat aktif menyampaikan suaranya. Artikulasi adalah proses penyerapan aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh BPD maupun pamong desa. Agregasi adalah proses mengumpulkan, mengkaji

dan membuat prioritas aspirasi yang akan dirumuskan menjadi perdes. Formulasi adalah proses perumusan rancangan perdes yang bisa dilakukan oleh BPD dan/atau oleh pemerintah desa. Konsultasi adalah proses dialog bersama antara pemerintah desa dan BPD dengan masyarakat. Masyarakat mempunyai ruang untuk mencermati, mengkritisi, memberi masukan dan merevisi terhadap naskah raperdes. Pemerintah desa dan BPD wajib melakukan revisi terhadap raperdes berdasarkan umpan balik dari masyarakat dalam proses konsultasi sebelumnya. Naskah raperdes yang sudah direvisi kemudian disahkan (legislasi) menjadi perdes oleh pemerintah desa dan BPD. Sebelum perdes diimplementasikan, maka pemerintah desa dan BPD wajib melakukan sosialisasi publik, untuk memberikan informasi tentang perdes agar masyarakat tahu dan siap ikut melaksanakan perdes itu. Jika sosialisasi sudah mantap, maka perdes bisa dijalankan (implementasi). Berbarengan dengan proses implementasi, ada proses kontrol dan evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah desa, BPD dan juga masyarakat. Penilaian berbagai pihak ini menjadi umpan balik untuk bahan inovasi terhadap implementasi, dan jika masalah terlalu berat maka umpan balik bisa digunakan sebagai pijakan untuk merevisi perdes.

2. Kepemimpinan dan kepemerintahan

Pemerintahan di Indonesia telah lama tidak menumbuhkan kultur *leadership* yang transformatif, melainkan hanya menumbuhkan budaya priyayi, perhambaan, klientelisme, birokratis dan *headship*. Masalah ini merupakan tantangan serius bagi pembaharuan kepemimpinan dan kepemerintahan desa. Kepemimpinan di desa tidak bisa lagi dimaknai sebagai *priyayi benevolent* (murah hati) maupun kepemimpinan yang birokratis, melainkan harus digerakkan menuju kepemimpinan transformatif. Yaitu para pemimpin desa yang tidak hanya rajin beranjangsana, melainkan para pemimpin yang mampu mengarahkan visi jangka panjang, menggerakan komitmen warga desa, membangkitkan kreasi dan potensi desa.

Pemerintah desa, tentu, tidak lagi merupakan institusi tradisional yang dibingkai dengan tradisi komunalisme. Pemerintah desa adalah bagian dari birokrasi negara modern yang bertugas mengelola barang-barang publik, termasuk melakukan pungutan pajak pada warga masyarakat. Sebagai institusi modern, pemerintah desa tidak cukup hanya memainkan legitimasi simbolik dan sosial, tetapi harus membangun legitimasi yang dibangun dari dimensi kinerja politik dan kinerja ekonomi. Legitimasi ini harus melewati batas-batas pengelolaan kekuasaan dan kekayaan secara personal di tangan kepala desa, seraya dilembagakan dalam sistem yang impersonal.

Legitimasi pemerintah desa mau tidak mau harus disandarkan pada prinsip akuntabilitas, transparansi dan responsivitas. *Pertama*, akuntabilitas menunjuk pada institusi dam proses *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akuntabilitas juga berarti menyelenggarakan penghitungan (*account*) terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan. Pemerintah desa disebut akuntabel bila mengemban amanat, mandat dan kepercayaan yang diberikan oleh warga. Secara gampang, pemerintah desa disebut akuntabel bila menjalankan tugas-tugasnya dengan baik, tidak melakukan penyimpangan, tidak berbuat korupsi, tidak menjual tanah kas desa untuk kepentingan pribadi, dan seterusnya.

Meskipun tidak ditegaskan dalam perangkat peraturan, menurut standar proses politik, masyarakat juga mempunyai ruang untuk melalukan kontrol dan meminta pertanggungjawaban pemerintah desa. Pemerintah desa, sebaliknya, wajib menyampaikan pertanggungjawaban (Laporan Pertanggungjawaban- LPJ) tidak hanya kepada BPD, melainkan juga kepada masyarakat. Ketika kepala desa keliling beranjangsana ke berbagai komunitas tidak hanya digunakan untuk membangun legitimasi simbolik, tetapi juga sebagai arena untuk menyampaikan pertanggungjawaban kepada warga.

Kedua, transparansi (keterbukaan) dalam pengelolaan kebijakan, keuangan dan pelayanan publik. Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi mengenai kebijakan, keuangan dan pelayanan. Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan (untuk kemudian) dapat dipantau atau menerima umpan balik dari masyarakat. Transparansi tentu mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan desa, termasuk alokasi anggaran desa. Sebagai sebuah media akuntabilitas, transparansi dapat membantu mempersempit peluang korupsi di kalangan pamong desa karena terbukanya segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas.

Ketiga, responsivitas atau daya tanggap pemerintah desa. Pemerintah desa harus mampu dan tanggap terhadap aspirasi maupun kebutuhan masyarakat, yang kemudian dijadikan sebagai preferensi utama pengambilan keputusan di desa. Responsif bukan hanya berarti pamong desa selalu siap-sedia memberikan uluran tangan ketika warga masyarakat membutuhkan bantuan dan pelayanan. Responsif berarti melakukan artikulasi terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat, yang kemudian mengolahnya menjadi prioritas kebutuhan dan memformulasikannya menjadi kebijakan desa. Pemerintah desa yang mengambil kebijakan berdasarkan preferensi segelintir elite atau hanya bersandar pada keinginan kepala desa sendiri, berarti pemerintah desa itu tidak responsif. Apakah betul pembangunan prasarana fisik desa merupakan kebutuhan mendesak (prioritas) seluruh warga masyarakat? Apakah rumah tangga miskin membutuhkan jalan-jalan yang baik dan rela membayar pungutan untuk proyek pembangunan jalan? Karena itu, pemerintah desa bisa disebut responsif jika membuat kebijakan dan mengalokasikan anggaran desa secara memadai untuk mengangkat hidup rumah tangga miskin ataupun mendukung peningkatan ekonomi produktif rumah tangga.

3. Posisi, peran dan kemampuan BPD

Dalam tradisi demokrasi, kehadiran lembaga perwakilan memang tidak bisa dielakkan. Lembaga perwakilan adalah prasyarat minimal dalam demokrasi, yang mewadahi perwakilan berbagai kelompok yang beragam, meski dia tidak memadai untuk keperluan pendalaman demokrasi. Menurut Trias Politica, lembaga perwakilan adalah salah satu institusi penting untuk membangun mekanisme *cheks and balances* dalam logika kekuasaan. Konsep demokrasi tentang pembagian an pemisahan kekuasaan mengandaikan pentingnya desentralisasi kekuasaan secara horizontal. Dalam konteks ini Badan Pewakilan Desa (BPD) hadir untuk mendesentralisasikan kekuasaan politik ke

level desa, karena telah sekian lama kekuasaan di desa bersifat sentralistis, otokratis, korporatis dan berbasis pada kepentingan negara.

Jika kita mengikuti struktur formal, BPD berada di samping kades dan tidak ada hubungan apa pun antara BPD dengan masyarakat. Secara ideal, posisi BPD sebenarnya sebagai *intermediary* atau jembatan yang menghubungkan antara masyarakat dan pemerintah desa. *Intermediary* ini bukan dalam kerangka relasi secara privat dan sosial antara masyarakat dan pemerintah desa, melainkan dalam konteks pengelolaan kebijakan dan barang-barang publik. Karena BPD dilahirkan sebagai institusi demokrasi perwakilan, maka posisi *intermediary* BPD secara ideal harus dibingkai dengan kerangka demokrasi. Dengan bingkai ini, kami mengusulkan sejumlah gagasan untuk memperkuat posisi, peran dan kemampuan BPD sebagai arena demokrasi desa.

Pertama, harus disadari bahwa problem yang berkembang di dalam BPD memang cukup besar. Tetapi sejumlah kelemahan tersebut tidak bisa dijadikan alasan untuk meminggirkan kembali peran lembaga perwakilan desa. Konteks besar saat ini adalah transisi politik, sehingga segala persoalan dalam BPD harus dipahami dalam kerangka itu. Dalam teori transisi menuju demokrasi, problem yang berkembang pada periode transisi adalah sebuah kewajaran. Bagaimanapun BPD adalah prasyarat minimal yang harus ada di desa. UU No. 32/2004 yang telah menghilangkan BPD yang digantikan dengan Bamusdes merupakan kecelakaan besar bagi demokrasi desa. Karena itu, BPD yang mewakili masyarakat itu harus dikembalikan.

Kedua, BPD adalah wakil masyarakat yang dibentuk atau dipilih berdasarkan partisipasi masyarakat. Karena BPD dipilih masyarakat, maka parlemen desa itu memperoleh mandat sebagai wadah (institusi) partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Dalam bahasa UU, peran BPD adalah menyerap aspirasi masyarakat untuk ditransformasikan menjadi kebijakan publik. Lebih dari itu, tantangan BPD sebagai wadah partisipasi adalah membangun kemitraan dengan unsur-unsur masyarakat atau menjalin jaringan dengan berbagai organisasi lokal untuk mewujudkan kapasitas masyarakat sebagai subyek yang secara aktif menentukan dan mengontrol proses pemerintahan dan pembangunan desa.

Ketiga, BPD adalah aktor yang melakukan kontrol untuk mewujudkan akuntabilitas pemerintah desa. Dalam melakukan kontrol kebijakan dan keuangan, BPD mempunyai kewenangan dan hak untuk menyatakan pendapat, dengar pendapat, bertanya, penyelidikan lapangan dan memanggil pamong desa. Ketika ruang BPD ini dimainkan dengan baik secara impersonal, maka akan memberikan kontribusi yang luar biasa terhadap akuntabilitas pemerintah desa. Kontrol ini tidak dilakukan dengan pendekatan kompromi atau sebaliknya pendekatan konfrontatif, melainkan harus menggunakan pendekatan kemitraan yang bersandar pada prinsip saling percaya (*mutual trust)*.

Keempat, menggunakan strategi penguatan kapasitas (*capacity building)* secara bertahap, dengan masuk pada penguatan kapasitas personal, penguatan kapasitas organisasional lokal serta penguatan kapasitas institusional. Penguatan pertama, dilakukan pada sisi aktor-individu dengan melakukan *sharring* pemahaman atas perubahan struktur politik yang terjadi di level nasional maupun desa serta memberikan pemahaman atas posisi barunya sebagai pemain

politik yang memiliki tanggungjawab untuk membawa proses politik lebih demokratis. Penguatan kedua, dilakukan pada sisi organisasional dengan melakukan *sharing* pemahaman berkaitan dengan peningkatan kapasitas internal kelembagaan BPD. Penguatan ketiga, dilakukan pada sisi institusional dengan melakukan *sharing* pemahaman atas fungsionalisasi kelembagaan BPD sebagai lembaga perwakilan desa.

4. Rekrutmen perangkat desa

Rekrutmen perangkat desa melalui pemilihan secara langsung merupakan pelajaran yang buruk bagi pengembangan demokrasi di desa. Karena itu proses yang keliru tersebut harus dikaji ulang, dengan mengindahkan prinsip-prinsip dasar dan proses rekrutmen.

Antara rekrutmen untuk pejabat administratif dan rekrutmen untuk jabatan-jabatan politik (eksekutif dan legislatif) mempunyai perbedaan mendasar. Secara teoretis rekrutmen birokrasi membutuhkan **model teknokratis**, yang lebih mengedepankan prinsip profesionalitas, kualifikasi teknis, keahlian, pengalaman atau sering disebut *merit system*. Kalau terjadi KKN dalam proses rekrutmen pejabat administratif berarti mengingkari model teknokratis itu, dan dampaknya adalah birokrasi yang tidak profesional. Sedangkan rekrutmen jabatan politik membutuhkan **model demokratis**, yang mengedepankan proses pemilihan secara terbuka, kompetitif, dan partisipatif. Persetujuan dan legitimasi rakyat menjadi unsur utama dalam proses rekrutmen jabatan-jabatan politik, sebab pejabat politik itulah yang kemudian bakal membuat kebijakan dan memerintah rakyat.

Jangan sampai model teknokratis dan model demokratis itu diterapkan secara sembarangan agar tidak menimbulkan kekacauan. Kalau model demokratis dipaksakan (diterapkan) dalam rekrutmen birokrasi juga akan menimbulkan kekacuan politik. Jangan sampai pejabat birokrasi (dari dirjen, sekda hingga kepala bagian di desa) dipilih melalui proses yang demokratis, yang melibatkan partisipasi banyak orang. Jika model demokratis diterapkan, maka yang bakal terjadi adalah konflik kepentingan yang berlarut-larut dan jabatan yang bersangkutan akan menjadi medan tarik-menarik yang semakin rumit. Selain itu, pejabat administratif yang terpilih itu akan menghadapi dualisme akuntabilitas. Anda bisa bayangkan kalau jabatan Sekdes harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Secara organisatoris Sekdes bertanggungjawab kepada Kades, tetapi karena dipilih rakyat maka dia bisa mengklaim bahwa dia adalah pilihan rakyat.

Sebaliknya model teknokratis perlu diminimalisir dalam rekrutmen pejabat politik. Sebagai contoh, persyaratan administratif (dari tingkat pendidikan sampai surat keterangan kelakuan baik) untuk calon pejabat politik (presiden, parlemen, gubernur, bupati/walikota, DPRD, kepala desa) tidak perlu dibuat secara eksplisit dan dipermasalahkan secara bertele-tele, sebab kunci utama rekrutmen mereka terletak pada persetujuan dan legitimasi dari rakyat. Rakyat yang terdidik, kritis dan bijak tidak akan buta dalam menentukan pilihannya terhadap calon pejabat politik. Mereka akan menggunakan kriteria kemampuan, komitmen, integritas, dan lain-lain untuk memilih calon pemimpin. Seandainya kalau ada orang bodoh, penjahat, preman, atau naradipadana

terpilih menjadi pejabat politik mungkin karena proses rekrutmen yang tidak demokratis atau karena rakyat yang buta dan bodoh. Jika model demokratis diterapkan dengan baik, sementara hanya menghasilkan pemimpin yang bodoh dan berwatak penjahat, hal itu jelas-jelas mencerminkan wajah rakyatnya, seperti disampaikan Lord Acton.

5. Cicil Society dan Partisipasi Masyarakat

Jika pandangan yang berpusat pada negara memaham demokrasi dari sisi akuntabilitas, transparansi dan responsivitas penyelenggaraan pemerintahan, maka pandangan dari masyarakat memahami bahwa pilar utama demokrasi adalah masyarakat sipil (*civil society*). Sebuah pandangan dari masyarakat melihat demokratisasi bukan sekadar sebagai suatu periode transisi terbatas dari satu set aturan-aturan rezim formal ke satu set lainnya, tetapi lebih sebagai sebuah proses berkesinambungan, sebuah tantangan abadi, sebuah perjuangan yang terus berulang. Proses inilah yang menjadi domain masyarakat sipil. Masyarakat sipil adalah lingkup kehidupan sosial terorganisir yang terbuka, sukarela, timbul dengan sendirinya (*self-generating*), setidaknya berswadaya secara parsial, otonom dari negara, dan terikat oleh suatu tatanan legal atau seperangkat nilai-nilai bersama. Masyarakat sipil berbeda dari "masyarakat" secara umum dalam hal ia melibatkan warga yang bertindak secara kolektif dalam sebuah lingkup publik untuk mengekspresikan kepentingan-kepentingan, hasrat, preferensi, dan ide-ide mereka, untuk bertukar informasi. untuk mencapai sasaran kolektif, untuk mengajukan tuntutan pada negara, untuk memperbaiki struktur dan perfungsian negara, dan untuk menekan para pejabat negara lebih akuntabel (Larry Diamond, 2003).

Teori demokrasi mengajarkan bahwa demokratisasi membutuhkan hadirnya masyarakat sipil yang terorganisir secara kuat, mandiri, semarak, pluralis, beradab, dan partisipatif. Partisipasi merupakan kata kunci utama dalam masyarakat sipil yang menghubungkan antara rakyat biasa (*ordinary people*) dengan pemerintah. Partisipasi bukan sekadar keterlibatan masyarakat dalam pemilihan kepala desa dan BPD, tetapi juga partisipasi dalam kehidupan sehari-hari yang berurusan dengan pembangunan dan pemerintahan desa. Dalam konteks *governance*, partisipasi hendak menempatkan masyarakat pada posisi yang sebenarnya. *Pertama*, masyarakat bukanlah sebagai hamba (*client*) melainkan sebagai warga (*citizen).* Jika hamba memperlihatkan kepatuhan secara total, kalau konsep warga menganggap bahwa setiap individu adalah pribadi yang utuh dan mempunyai hak penuh untuk memiliki. *Kedua*, masyarakat bukan dalam posisi yang diperintah tetapi sebagai teman sejajar (*partner*) pemerintah dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan. *Ketiga*, partisipasi bukanlah pemberian pemerintah tetapi sebagai hak warga masyarakat. *Keempat*, masyarakat bukan sekadar obyek pasif penerima manfaat kebijakan pemerintah, tetapi sebagai aktor atau subyek yang aktif menentukan kebijakan (Sutoro Eko, 2004e).

Haluan baru menempatkan posisi masyarakat itu secara historis mempengaruhi haluan baru pembangunan dan pemerintahan, meski secara empirik belum menjadi kenyataan. Kaum miskin, misalnya, sekarang ditempatkan sebagai pemangku kepentingan pembangunan. Partisipasi juga

dipandang sebagai tujuan, bukan hanya proses atau cara untuk mencapai tujuan, sehingga muncul agenda pemberdayaan yang menghubungkan partisipasi dengan demokrasi, kewargaan dan kesetaraan. Partisipasi dilihat sebagai kekuatan besar untuk transformasi relasi sosial, ekonomi dan politik yang telah lama membuat kemiskinan. Sekarang agenda penanggulangan kemiskinan mulai menempatkan kaum miskin dalam posisi yang terhormat, memberi ruang pada mereka untuk mengembangkan partisipasi dan prakarsa lokal, sehingga konsep kaum miskin sebagai penerima manfaat proyek tidak terlalu relevan dibicarakan.

Literatur klasik selalu menunjukkan bahwa partisipasi adalah keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan sampai evaluasi program pembangunan. Tetapi apa makna substantif yang terkandung dalam sekuen-sekuen partisipasi itu? Bagi kami, makna terdalam partisipasi adalah *voice*, akses dan kontrol warga masyarakat terhadap pemerintahan dan pembangunan yang mempengaruhi kehidupannya sehari-hari. **Pertama**, *voice* adalah hak dan tindakan warga masyarakat menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan, dan tuntutan terhadap komunitas terdekatnya maupun kebijakan pemerintah. Tujuannya adalah mempengaruhi kebijakan pemerintah maupun menentukan agenda bersama untuk mengelola kehidupan secara kolektif dan mandiri.

Voice disampaikan oleh warga dengan banyak cara. Di negeri lain, warga menyampaikan *voice* lewat opini publik, petisi, mosi, referendum ataupun *class action*. Di Indonesia, opini publik biasa dimainkan oleh elemen-elemen masyarakat melalui forum dan media massa. Demonstrasi juga biasa digunakan, terutama ketika terjadi ketidakberesan yang dilakukan pemerintah. Tetapi petisi, mosi, referendum ataupun *class action* jarang dilakukan karena tidak diberikan ruang yang pasti dalam undang-undang. Masyarakat, misalnya, tidak bisa menghukum dewan perwakilan yang bermasalah, kecuali hanya dengan demontrasi.

Di tingkat komunitas, dalam situasi yang tertib dan damai, *voice* secara langsung masyarakat untuk menyampaikan gagasan jarang muncul. Di banyak kampung, misalnya, warga lebih banyak diam dan sungkan berbicara ketika bergabung dalam forum Rukun Tetangga (RT). Warga sering takut dicap sebagai "orang yang tidak lumrah" kalau banyak bicara dan dicap asal bunyi (*waton suloyo*) kalau bersikap kritis. Kalau warga biasa sudah terkena stigma itu, maka mereka akan menjadi buah bibir masyarakat, sesuatu yang menakutkan. Karena itu, yang biasa dilakukan adalah *grundelan* di belakang yang pelan-pelan akan sampai pada pengurus RT.

Ketidakmampuan warga menyampaikan *voice* dalam forum resmi memang terjadi di mana-mana. Orang Minang yang hebat dalam bicara, cenderung diam dalam forum, kecuali para elite. Warga sering memanfaatkan *lapau* untuk melihat pemerintah di waktu siang dan membicarakannya di waktu malam. Orang Bali juga punya tradisi *emoh omong* dalam forum. Mereka biasa *grundelan* terhadap pemerintah di kali, warung, pasar, atau di arena adu jago.

Perkaranya jadi lain kalau forum difasilitasi orang luar. Karena dengan metode alternatif dan ada provokasi, warga merasa memperoleh dukungan dan berani untuk bicara. Banyak NGO punya segudang cerita tentang forum warga

yang memberi ruang *voice* bagi warga biasa. Tetapi masalahnya, apakah *voice* orang biasa melalui forum warga bisa berlanjut terus ketika orang luar pergi. Karena itu di tingkat desa dibutuhkan hadirnya para katalis lokal yang mampu membangkitkan suara masyarakat.

Kedua, akses berarti ruang dan kapasitas masyarakat untuk masuk dalam arena *governance*, yakni mempengaruhi dan menentukan kebijakan serta terlibat aktif mengelola barang-barang publik. Akses warga terhadap pelayanan publik termasuk dalam rubrik ini. Ada dua hal penting dalam akses: keterlibatan secara terbuka (*inclusion*) dan keikutsertaan *(involvement*). Keduanya mengandung kesamaan tetapi berbeda titik tekannya. *Inclusion* menyangkut **siapa** yang terlibat, sedangkan *involvement* berbicara tentang **bagaimana** masyarakat terlibat. Keterlibatan berarti ketersediaan ruang dan kemampuan bagi siapa saja untuk terlibat dalam proses politik, terutama kaum miskin, minoritas, rakyat kecil, perempuan, dan lain-lain.

Akses akan menjadi arena titik temu antara warga dan pemerintah. Pemerintah wajib membuka ruang akses warga dan memberikan layanan publik pada warga, terutama kelompok-kelompok marginal. Sebaliknya warga secara bersama-sama proaktif mengidentifikasi problem, kebutuhan dan potensinya maupun merumuskan gagasan pemecahan masalah dan pengembangan potensi secara sistematis. Pemerintah wajib merespons gagasan warga sehingga bisa dirumuskan visi dan kebijakan bersama dengan berpijak pada kemitraan dan kepercayaan.

Ketiga, kontrol warga masyarakat terhadap lingkungan komunitasnya maupun proses politik yang terkait dengan pemerintah. Kita mengenal kontrol internal *(self-control*) dan kontrol eksternal. Artinya kontrol bukan saja mencakup kapasitas masyarakat melakukan pengawasan (pemantauan) terhadap kebijakan (implementasi dan risiko) dan tindakan pemerintah, tetapi juga kemampuan warga melakukan penilaian secara kritis dan reflektif terhadap risiko-risiko atas tindakan mereka. *Self-control* ini sangat penting karena masyarakat sudah lama berada dalam konteks penindasan berantai: yang atas menindas yang bawah, sementara yang paling bawah saling menindas ke samping. Artinya kontrol eksternal digunakan masyarakat untuk melawan eksploitasi dari atas, sementara *self-control* dimaksudkan untuk menghindari mata rantai penindasan sesama masyarakat, seraya hendak membangun tanggungjawab sosial, komitmen dan kompetensi warga terhadap segala sesuatu yang mempengaruhi kehidupannya sehari-hari.

Dalam konteks pembangunan dan pemerintahan desa, partisipasi masyarakat terbentang dari proses pembuatan keputusan hingga evaluasi. Proses ini tidak semata didominasi oleh elite-elite desa (pamong desa, BPD, pengurus RT maupun pemuka masyarakat), melainkan juga melibatkan unsur-unsur lain seperti perempuan, pemuda, kaum tani, buruh, dan sebagainya. Dari sisi proses, keterlibatan masyarakat biasa bukan dalam konteks mendukung kebijakan desa atau sekadar menerima sosialisasi kebijakan desa, melainkan ikut menentukan kebijakan desa sejak awal. Partisipasi dalam pembangunan desa, misalnya, bisa dilihat dari keterlibatan masyarakat dalam merumuskan kebijakan pembangunan (rencana strategis desa, program pembangunan dan APBDES, dan lain-lain), antara lain melalui forum RT, musbangdus, musbangdes maupun

rembug desa. Forum-forum tersebut juga bisa digunakan bagi pemerintah desa untuk mengelola proses akuntabilitas dan transparansi, sementara bagi masyarakat bisa digunakan untuk *voice*, akses dan kontrol terhadap kebijakan pemerintah desa.

Kontrol masyarakat terhadap elite lokal merupakan indikator penting dalam partisipasi, sebagai arena yang memungkinkan elite lokal itu bertanggungjawab dan tanggap terhadap kepentingan warga. Kontrol bisa dilakukan dengan hadirnya institusi pemantau (*watch dogs*), dan yang lebih penting adalah terlembaganya mekanisme petisi, mosi tidak percaya, atau *recalling* terhadap elite lokal oleh masyarakat. Masyarakat pemilih (konstituen), misalnya, bisa menarik diri terhadap wakil rakyat yang terbukti tidak bertanggungjawab atau tidak menjalankan amanat rakyat. Tentu saja ruang kontrol masyarakat harus dilegalkan dalam aturan main baik Undang-undang, Peraturan Daerah maupun Peraturan Desa.

Membangun masyarakat sipil (*civil society)* maupun masyarakat partisipatif di desa tidak harus berangkat dari titik nol. Meski sebagian besar organisasi di desa bersifat korporatis (bentukan dari atas secara seragam), tetapi organisasi itu bisa dibingkai ulang dengan bersandar pada prinsip partisipasi. Masyarakat bisa memanfaatkan organisasi-organisasi lokal (RT, RW, LKMD, LPMD, PKK, arisan, karang taruna, kelompok tani, dan lain-lain), bukan hanya untuk kegiatan seremonial atau untuk *self-help*, tetapi juga bisa digunakan sebagai basis partisipasi dalam pembangunan dan pemerintahan desa.

Partisipasi yang diuraikan di atas memang susah untuk dilakukan. Karena itu sebagai tahap awal, perlu dipahami bahwa partisipasi merupakan perpaduan antara “prakarsa” pemimpin desa dan “aspirasi” masyarakat. Dalam kehidupan sehari-hari, prakarsa dan aspirasi itu selalu muncul, bahkan sering berbenturan. Untuk memadukan keduanya, perlu proses konsultasi atau belajar bersama antara pemerintah desa, BPD dan masyarakat desa. Pembangunan tidak harus dimaknai sebagai mekanisme rekayasa secara teknokratis, melainkan dijalankan secara inkremental melalui proses belajar (*learning process*) bersama. Proses belajar bersama bisa ditempuh dengan banyak cara, antara lain dialog dalam forum warga maupun melalui media massa. Proses ini selain menumbuhkan *mutual trust* juga akan melahirkan agenda tindakan bersama yang relevan dengan preferensi lokal.

Dalam mendorong partisipasi, diperlukan pelembagaan yang memungkinkan partisipasi itu termanifestasikan secara nyata. Melalui pelembagaan ini, semua perilaku sebagai perwujudan partisipasi dapat dibingkai dalam sebuah format yang dapat dipertanggungjawabkan; tidak liar!. Disamping itu, pelembagaan juga dimaksudkan agar masyarakat tidak terjebak dalam gerakan yang bersifat anarkhis. Memang benar bahwa partisipasi adalah inti demokrasi tetapi bukan berarti masyarakat dapat melakukan apa seja seenaknya. Ada batas-batas yang harus ditaati bersama dalam melakukan partisipasi sebagai pendorong utama dalam berdemokrasi.

Pelembagaan, antara lain, dimaksudkan untuk *meningkatkan kapasitas kelembagaan masyarakat agar mampu mensejajarkan diri dihadapan berbagai pihak, baik pemerintah daerah, DPRD, swasta, sehingga masyarakat dapat meningkatkan bargaining power*. Dalam konteks ini, *bargaining power* dimaknai sebagai hal yang positif sekaligus sebagai strategi pendekatan yang menekankan kemitraan, menghargai proses dialog, musyawarah dan

menumbuhkan rasa saling menghormati antar elemen strategis penyelenggara perencanaan pembangunan di daerah. Paling tidak, ada beberapa peran yang dimainkan oleh lembaga partisipasi ini. *Pertama*, lembaga partisipasi ini dimaksudkan sebagai arena untuk memudahkan keterlibatan masyarakat dalam proses-proses pembangunan, termasuk perencanaan. *Kedua*, lembaga ini menjadi sarana melakukan kontrol terhadap aktualisasi dari partisipasi itu sendiri.

Selain kedua hal itu, partisipasi juga mensyaratkan adanya masyarakat yang kuat dan mandiri, yang selanjutnya kelompok tersebut mampu mengaktualisasikan aspirasi dan kepentingannya dalam proses pembangunan. Artinya perencanaan partisipatif tidak bisa dipisahkan dengan kerja-kerja pemberdayaan masyarakat. Strategi pemberdayaan masyarakat dilakukan untuk mencapai tujuan; *Pertama*, mempersiapkan masyarakat agar lebih mudah untuk menerima gagasan mengenai perencanaan pembangunan partisipatif. *Kedua*, untuk meningkatkan kapasitas individu maupun kelompok masyarakat. *Ketiga*, untuk membangun dan memperkuat kelompok-kelompok nonformal yang ada di masyarakat. Penguatan kelembagaan perencanaan partisipatif akan efektif jika diikuti dengan upaya menghilangkan rintangan-rintangan politik, sosial dan budaya yang menghalangi masyarakat desa untuk ikut ambil bagian secara penuh dalam proses-proses pembangunan.

Penguatan partisipasi identik dengan penguatan masyarakat sipil di desa. Ada beberapa hal penting yang perlu diperhatikan untuk penguatan partisipasi maupun civil society itu di desa. *Pertama*, mengeksplorasi nilai-nilai yang berkaitan dengan semangat partisipasi (kebersamaan dan solidaritas, tanggung jawab, kesadaran kritis, sensitif perubahan, peka terhadap lokalitas dan keberpihakan pada kelompok marginal, dll). *Kedua*, menghidupkan kembali institusi-institusi *volunteer* sebagai media kewargaan yang pernah hidup dan berfungsi untuk kemudian dikontekstualisasi dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat terutama dinamika kontemporer (misalnya forum rembuk desa/dusun). *Ketiga*, memfasilitasi tebentuknya asosiasi-asosiasi kewargaan yang baru berbasiskan kepentingan kelompok keagamaan, ekonomi, profesi, minat dan hobi, dan politik maupun aspek-aspek kultural lainnya yang dapat dimanfaatkan sebagai arena interaksi terbuka. *Keempat*, mengkampanyekan pentingnya kesadaran inklusif bagi warga desa dalam menyikapi sejumlah perbedaan yang terjadi dengan mempertimbangkan kemajemukan. *Kelima*, memperluas ruang komunikasi publik atau semacam *public sphere* yang dapat dimanfaatkan warga desa untuk melakukan kontak-kontak sosial dan kerjasama (IRE, 2003).

Keenam, akses dan arus informasi yang terbuka merupakan rujukan pengetahuan bagi warga untuk berpartipasi. Yang paling dasar informasi memberi pasokan pengetahuan untuk berpartisipasi. Informasi adalah kekuatan. Warga yang berpengetahuan adalah lebih berpendidikan untuk mengambil keuntungan kesempatan, mengakses pelayanan, menggunakan hak-haknya, berunding dengan efektif, membuat pelaku pemerintah dan non-negara bertanggung jawab (*accountable*). Tanpa informasi yang bersangkut paut (*relevant*), tepat pada waktunya, dan tersajikan dalam bentuk yang dapat dipahami, tidak mungkin bagi warga desa mengambil tindakan efektif. Yang lebih *advanced* partisipasi akan jauh lebih kuat dan bermakna, bahkan menghindari stigma “asal bunyi”, jika ditopang oleh informasi yang memadai. Bagaimanapun partisipasi bukan hanya persoalan “siapa” yang dilibatkan, atau “bagaimana” proses dan mekanisme partisipasi, tetapi juga harus mencakup “apa” yang akan dibawa dalam berpartisipasi. Keterbukaan informasi itu memang tidak mudah, karena pemegang kebijakan biasanya enggan berbagi informasi secara transparan. Karena itu dibutuhkan katalis-katalis lokal,

termasuk BPD dan tokoh masyarakat, yang proaktif menjembatani arus informasi antara warga dan pemerintah desa (IRE, 2005).

Idealnya *civil society* di desa memiliki kekhasan yang lebih membumi. *Pertama*, perkumpulan warga yang dikelola lebih resmi dan profesional serta mempunyai derajat kemandirian yang tinggi baik dari segi pendanaan maupun dari segi eksistensinya berhadapan dengan negara dan para elite di desa. *Kedua*, perkumpulan warga yang mempunyai semangat pluralisme, yang secara intensif dan semarak mengembangkan *trust*, dialog dan kerjasama baik di dalam maupun di luar lingkungan desa sehingga membuahkan agenda riil untuk memberdayakan masyarakat lapisan bawah. *Ketiga*, perkumpulan warga yang semarak mampu melakukan kontrol yang kuat terhadap pemerintah desa dan BPD dan berpartispasi dalam proses pengambilan keputusan desa. *Keempat*, perkumpulan warga yang secara kritis dan kreatif mengembangkan potensi sumberdaya lokal baik dalam pengertian ekonomi, dan sosial-budaya untuk menjadi kekuatan dalam menghadapi arus kekuatan global dan pasar yang dapat memperlemah posisi tawar mereka.

Forum warga atau rembug desa tentu merupakan arena *civil society* dan partisipasi masyarakat yang lebih membumi dalam konteks desa. Warga desa tidak asing dengan rembug desa, dan sekarang juga akrab dengan istilah forum. Selama era reformasi, banyak desa yang membangkitkan forum warga karena atas prakarsa sendiri atau karena didorong oleh kehadiran NGOs. LAKPESDAM NU, misalnya, secara aktif mendorong bekerjanya forum warga di level desa maupun kabupaten di Cilacap, Jepara, dan juga Wonosobo. NGO ini mempunyai keyakinan bahwa forum warga merupakan sebuah arena untuk penguatan *civil society* di tingkat lokal.

Berdasarkan pengamatan kami atas tumbuhnya forum warga di banyak tempat, ada sejumlah pelajaran berharga yang bisa diambil. *Pertama*, forum warga sangat dibutuhkan sebagai arena pembelajaran dan dialog-dialog antarpihak secara inklusif dan partisipatif di tengah-tengah situasi transisional (yang diwarnai dengan *distrust*, ketidakpastian, *seling surup*, kebingungan, dan lain-lain) di dalam kehidupan desa.

Kedua, forum warga telah membuka dan memperluas ruang-ruang publik yang lebih inklusif dan semarak. Jika dulu ruang publik dimonopoli secara korporatis dan birokratis oleh tangan-tangan negara, sekarang ruang-ruang itu dimanfaatkan oleh elemen-elemen masyarakat untuk keperluan belajar, menelaah urusan-urusan publik dan melakukan advokasi kebijakan pemerintah. Berbagai elemen masyarakat sekarang menghimpun dirinya sendiri secara mandiri *beyond* organisasi resmi korporatis yang dibentuk pemerintah zaman dulu. Melalui proses ini, berbagai elemen masyarakat mampu menemukenali potensi yang mereka miliki, problem internal yang mereka hadapi, serta mengungkap kebijakan publik yang bermasalah. Forum Desa di banyak daerah, misalnya, mampu mencermati kebijakan kabupaten yang tidak responsif terhadap desa, yang kemudian mereka jadikan sebagai basis untuk menuntut pembagian kewenangan dan keuangan yang lebih seimbang dan adil.

Ketiga, forum warga menjadi ruang alternatif yang mempertemukan komunikasi, konsultasi dan kemitraan antara elemen masyarakat dengan pemerintah daerah dan DPRD. Meskipun sebagai institusi formal demokrasi

perwakilan, DPRD selalu kehilangan saluran informasi dan kepekaan akan aspirasi masyarakat, antara lain karena kurangnya kepedulian mereka, kapasitas yang lemah dan tidak berfungsinya partai politik. Forum warga menjadi alternatif atas kemacetan itu. Bagi pemerintah, forum warga digunakan sebagai arena pembelajaran, sosialisasi dan konsultasi kebijakan dengan berbagai elemen masyarakat. Sekarang banyak bupati/walikota yang tidak hanya datang memberi sambutan pada kegiatan ritual dan seremonial, tetapi juga melakukan dialog (konsultasi) publik mengenai kebijakan dengan warga melalui forum yang inklusif. Banyak juga pemimpin lokal (bupati sampai kepala desa) yang memanfaatkan forum warga sebagai tantangan untuk membangun pemerintahan yang lebih akuntabel, transparan dan responsif. Para kepala desa di beberapa desa penelitian kami (Wiladeg, Janten, Grogol, Tambakromo) juga memanfaatkan rembug desa untuk melakukan dialog terbuka, seraya membangun tata pemerintahan yang baik. Para pemimpin lokal yang bermasalah tidak bakal berani menggelar dialog terbuka dengan forum warga. Sebaliknya, bagi masyarakat masyarakat, forum warga mereka gunakan untuk berpartisipasi, yakni menyampaikan aspirasi, mempengaruhi kebijakan, serta menuntut tanggungjawab dan kepekaan pemerintah.

Keempat, forum warga sedikit-banyak telah mendorong pembelajaran demokrasi, yakni tumbuhnya pemahaman dan keterampilan berdemokrasi serta kultur demokrasi. Dengan kalimat lain, forum warga menjadi tempat bagi "sekolah demokrasi". Kultur demokrasi ini mencakup sikap yang sedia mendengarkan suara orang lain, membangun hubungan saling percaya, akomodatif, dan lain-lain. Jika pembelajaran ini terus berlanjut, maka generasi ke depan akan menjadi para demokrat otentik yang bakal memberi makna terhadap prosedur dan sistem demokrasi.

Kelima, forum warga sedikit-banyak membuahkan *policy outcome* yang positif bagi masyarakat atau kelompok-kelompok marginal. Formasi Kebumen juga memberikan kontribusi yang signifikan terhadap lahirnya Perda ADD. Di banyak daerah, banyak kebijakan bermasalah yang direvisi karena desakan forum warga. Masih banyak cerita lagi. Meskipun masih terbatas dan parsial, banyak cerita dari banyak tempat menunjukkan bahwa forum warga menjadi kekuatan alternatif yang mampu memperbaiki kebijakan bermasalah dan melahirkan kebijakan-kebijakan baru yang responsif dan positif bagi masyarakat.

Namun ada sejumlah catatan kritis, yang mencakup kelemahan maupun tantangan ke depan bagi penguatan partisipasi, civil society dan demokrasi desa.

Pertama, dualisme asumsi teoritik tentang demokrasi yang dibangun oleh forum warga (*multi stakeholders*). Di satu sisi forum warga muncul karena *distrust*, sekaligus sebagai ruang alternatif atas institusi dan prosedur demokrasi formal yang kurang bermakna. Di sisi lain, forum warga bisa berjalan secara efektif jika ada pola hubungan setara antar *stakeholders* yang terlibat dalam forum warga, yang memungkinkan elemen-elemen masyarakat yang marginal mempunyai akses dan hak untuk berbicara dalam forum. Dengan kalimat lain, forum warga membutuhkan kebaikan hati para pembuat kebijakan yang tidak dipercaya untuk berbuat setara dengan elemen-elemen masyarakat.

Dengan demikian dualisme asumsi teori yang dibangun oleh forum warga itu terjadi kontradiksi. Kontradiksi akan semakin tampak secara empirik bila

melihat ketimpangan sumberdaya antara sektor pertama (negara), sektor kedua (bisnis) dan sektor ketiga (masyarakat sipil), yang membuat prasyarat kesetaraan dalam forum multi stakeholders tidak terpenuhi. Lebih parah lagi, kalau di sektor pertama terjadi kerusakan yang berat, misalnya terjangkit korupsi yang akut. Kalau sudah begini, maka pendekatan kemitraan multi stakeholders melalui forum warga menjadi tidak relevan. Yang paling relevan adalah melawan kerusakan karena korupsi itu.

Agaknya dualisme asumsi teoritik maupun problem ketimpangan dan kerusakan kurang begitu diperhatikan oleh pendekatan multi stakeholders dalam forum warga. Pendekatan ini tetap mempunyai keyakinan yang kuat bahwa lewat aktor-aktor yang mewakilinya, ketiga sektor (negara, bisnis dan masyarakat sipil) diharapkan "duduk sama rendah dan berdiri sama tinggi" merumuskan arah dan tata cara pengelolaan pemerintahan dan pembangunan yang dapat disepakati dan dijalankan bersama. Masalahnya, bagaimana institusi atau aktor yang berbeda posisi, peran, kepentingan dan sumberdayanya dapat dikonsolidasikan dalam wadah kemitraan bersama yang setera? Apa yang yang harus dilakukan agar asumsi kesetaraan itu dapat dipenuhi? Jika melalui insentif tertentu bisa terjalin kerjasama, bagaimana menjamin bahwa kerjasama itu bisa terjamin secara berkelanjutan?

Kedua, masalah kekuatan, stabilitas dan keberlanjutan. Forum warga tidak bakal kuat secara instan karena didesain oleh pendekatan kemitraan multi *stakeholders*. Keberadaan forum warga yang efektif dan berkelanjutan sebagai arena demokrasi deliberatif tentu tidak semata tergantung pada komitmen pemimpin lokal dan regulasi formal yang memberikan jaminan kepadanya, tetapi juga tergantung kepada penguatan pada aras *civil society* sendiri. *Civil society* yang kuat juga sangat tergantung pada penguatan organisasi-organisasi sektoral maupun komunitas yang lebih kecil, serta konsolidasi dan jaringan diantaranya. Selama ini mungkin pengorganisasian forum warga menempuh pendekatan multi stakeholders secara instan, sementara aktor-aktor c*ivil society* mengalami "balkanisasi" (terpolarisasi menurut kepentingan dan strategi yang ditempuh dalam memperjuangkan kepentingan itu). Jika dihitung secara spekulasi, aktor-aktor *civil society* yang *concern* kepada isu-isu publik (APBD, partisipasi, pelayanan publik, korupsi, dan lain-lain) mungkin jumlahnya lebih kecil ketimbang aktor-aktor *civil society* yang mengorganisir dirinya untuk kepentingan *self-helf* maupun kegiatan ritual dan seremonial. Apalagi warga biasa yang cenderung apatis dan mengurus kesehariannya untuk mempertahankan hidupnya. Aktor-aktor *civil society* maupun warga bisa bisa terkonsolidasi secara kuat dan anomik bila betul-betul menghadapi "musuh bersama". Contoh yang mutakhir adalah perjuangan rakyat Kampar menjatuhkan bupatinya.

Ketiga, forum warga tentu selalu menghadapi masalah benturan antara legitimasi dan legalitas formal. Dipandang dari sektor masyarakat sipil, keberadaan forum warga mempunyai legitimasi yang relatif kuat, karena ia merupakan ruang alternatif untuk partisipasi, memperjuangkan aspirasi masyarakat dan mempengaruhi kebijakan pemerintah. Dalam batas-batas tertentu pemerintah daerah juga memanfaatkan (jika bukan mempolitisir) forum warga sebagai alat untuk membangun klaim-klaim legitimasi terhadap kebijakan

yang dirumuskannya. Kita sering melihat secara telanjang, bagaimana pemerintah daerah mengklaim bahwa kebijakan daerah sudah aspiratif dan *legitimate* karena sudah ditempuh dengan sosialisasi dalam forum bersama masyarakat. Di sisi lain, forum warga selalu menghadapi persoalan legalitas formal, yaitu masalah bagaimana desain kelembagaan, representasi, kewenangan forum warga dan seterusnya. Asumsi dasarnya forum warga memang tidak didesain secara formal seperti DPRD atau BPD, melainkan sebagai wadah yang lebih informal, yang didasarkan pada prinsip kepercayaan dan kemitaraan, sehingga tidak butuh skema representasi yang ketat. Kecuali kalau skope dan jumlah penduduk yang relatif kecil tentu bisa didesain demokrasi deliberatif secara langsung seperti pengalaman Yunani Kuno. Kami sendiri sebenarnya juga tidak terlalu peduli dengan masalah representasi yang ketat, sebab persoalan representasi sudah rampung diformalkan dalam DPRD atay BPD. Tetapi banyak juga kalangan LSM yang menghendaki formalisasi forum warga, yakni melalui peraturan daerah yang melembagakan secara formal terhadap forum warga sebagai wadah partisipasi masyarakat. Sayangnya, orang juga menghadapi kesulitan bagaimana membuat desain institusional forum warga tersebut secara formal. Kalau kami malah berpendapat bahwa pelembagaan forum warga secara formal justru akan membuat wadah itu menjadi oligarkhi seperti DPRD dan BPD, yang kelak bakal menghadapi problem legitimasi di mata masyarakat.

6. Keterampilan berdemokrasi

Pelembagaan demokrasi tentu membutuhkan hadirnya para demokrat yang mempunyai keterampilan berdemokrasi. Keterampilan ini mencakup banyak hal: kesediaan untuk mendengarkan suara orang lain, sanggup belajar pada siapa pun, toleran terhadap perbedaan, tetap sabar dan tegar dalam menghadapi masalah, membuka ruang-ruang partisipasi, piawai memimpin forum rapat secara partisipatif dan aspiratif, menghargai yang kalah, menjadi orang kalah yang baik, selalu peka terhadap kebutuhan orang banyak, terbuka dengan kritik, tetap santun dalam menyampaikan kritik, dan seterusnya. Dengan bahasa yang negatif, para demokrat dilarang: arogan, asal bunyi, gampang marah, asal bunyi (*waton suloyo)*, suka mengecam, provokasi, memperbesar masalah kecil dan memperkecil masalah besar, menghina yang kalah, egois, dan seterusnya.

Penutup

Prakarsa demokratisasi desa tentu bukanlah gagasan yang berlebihan, bukan pula gagasan yang mengimpor dari negeri lain. Lebih dari sekadar memenuhi kebutuhan, demokratisasi desa adalah kekuatan baru yang mendorong transformasi desa secara berkelanjutan. Memang, membangun format, agenda dan kultur demokrasi desa tidak boleh mengimpor model demokrasi liberal yang mengagungkan kebebasan individual dan prosedur demokrasi perwakilan semata. Bagi kami, demokrasi desa lebih tepat bila dipahami dalam kerangka demokrasi partisipatoris dan demokrasi komunitarian. Demokrasi model ini memungkinkan perpaduan antara kepemimpinan lokal yang kuat, dipercaya (*trustee*) dan *legitimate* dengan pengambilan keputusan

secara kolektif melalui proses deliberasi (musyawarah), solidaritas sosial dan mengutamakan kebaikan bersama di komunitas desa.

Demokratisasi desa, bagi kami, bukan sekadar untuk menjawab masalah kemunduran demokrasi desa di masa lalu, tetapi juga mengedepankan sejumlah relevansi ke depan. *Pertama*, demokratisasi desa hendak membuat pemerintah desa lebih akuntabel, transparan dan responsif dalam mengelola kebijakan dan keuangan desa. Kalau prinsip-prinsip ini tidak ada di desa, maka kebijakan dan keuangan desa akan berjalan apa adanya secara rutin, atau malah bisa terjadi kasus-kasus bermasalah yang merugikan rakyat desa. Sudah banyak contoh membuktikan bahwa kepala desa bermasalah dan akhirnya digulingkan oleh rakyatnya sendiri karena tidak ada demokrasi di desa. Dengan demikian, demokrasi merupakan kekuatan baru untuk pembaharuan pemerintahan desa agar pengelolaan barang-barang publik desa (jabatan, kebijakan, keuangan, sumberdaya alam, dan lain-lain) dikelola dengan baik untuk kepentingan rakyat. *Kedua*, demokrasi bakal membuka ruang bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah desa maupun pemerintah yang lebih tinggi. Aspirasi adalah fondasi keadulatan rakyat yang sudah lama diamanatkan dalam konstitusi. *Ketiga*, demokrasi menjadi arena untuk mendidik mental dan kepribadian rakyat agar mereka lebih mampu, mandiri, militan dan mempunyai kesadaran kritis tentang pengelolaan barang-barang publik yang mempengaruhi hidup mereka. Pendidikan dan pembelajaran ini penting, mengingat masyarakat cenderung pragmatis secara ekonomi dan konservatif secara politik, akibat dari pendidikan politik yang kurang sehat dan pola pembangunan yang mengutamakan orientasi material. *Keempat*, demokratisasi tentu merupakan upaya jangka panjang dan berkelanjutan untuk mendorong kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat desa. Dalam Pancasila sudah lama ditegaskan bahwa ketuhanan, kemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan (demokrasi) dan kesejahteraan-keadilan merupakan nilai-nilai dasar yang tidak bisa dipisahkan. Secara empirik, lemahnya kesejahteraan-keadilan selama ini terjadi karena miskinnya kerakyatan (demokrasi). Otoritarianisme yang konon diyakini secara global sebagai prakondisi politik bagi pertumbuhan ekonomi dan pendalaman kapitalisme, secara hisoris, hanya membuahkan kemakmuran yang semu dan timpang, artinya tidak seluruh lapisan masyarakat punya kesempatan untuk menikmati kemakmuran. Sebaliknya, secara filosofis dan teoretis, demokrasi memungkinkan proses identifikasi dan formulasi kebutuhan rakyat sehari-hari untuk ditransformasikan menjadi kebijakan yang berorientasi kepada rakyat, sehingga pada gilirannya proses ini akan mendongkrak kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat.

Bab 5
Transformasi
Pembangunan Desa

The test of our progress is not whether we add more to
the abundance of those who have much; it is whether
we provide enough for those who have too little.
(Franklin Delano Roosevelt)

Desa telah lama menjadi "obyek" pembangunan yang dilancarkan secara sentralistik oleh pemerintah pusat. Pada dekade 1970-an pemerintah, yang memperoleh dukungan lembaga-lembaga internasional seperti World Bank dan Bank Pembangunan Asia maupun para ilmuwan sosial terutama yang berhaluan modernis-kapitalis (developmentalis), melancarkan sebuah konsep yang sangat terkenal, yakni pembangunan desa terpadu *(integrated rural development*). Orientasi dasar paradigma ini adalah memacu pertumbuhan ekonomi pedesaan yang dicapai dengan perbaikan produktivitas pertanian. Dalam usaha memecahkan kemiskinan desa secara holistik dan mempergunakan sinergi yang potensial antara pelayanan sosial dan petumbuhan ekonomi, konsep pembangunan desa terpadu berupaya menyediakan paket lintas sektoral sistem pertanian terpadu dan diversifikasi tanaman yang berkaitan dengan pelatihan, pelayanan sosial, dan proyek-proyek infrastruktur desa. Dari sisi politik, pembangunan desa terpadu ditopang dengan peran negara yang besar, dengan cara mendistribusikan layanan sosial kepada masyarakat. Bahkan otoritarianisme ditolerir sebagai harga yang harus dibayar karena pertumbuhan. Perpaduan aspek ekonomi, sosial dan politik dalam pembangunan desa itu bisa kita saksikan dalam rumusan Trilogi Pembangunan: stabilitas (politik) pertumbuhan (ekonomi), dan pemerataan (layanan sosial). Tentu program pembangunan desa terpadu itu mempunyai sejumlah tujuan mulia: memerangi kemiskinan dan keterbelakangan desa, membuat desa menjadi modern, meningkatkan pendapatan masyarakat desa, memperlancar arus transportasi dan transaksi ekonomi, yang kesemuanya bertujuan untuk meningkatkan *human well being* masyarakat desa.

Program pembangunan yang membanjir ke desa selama Orde Baru memang menampilkan sederet "cerita sukses" yang luar bisa. Setelah berjalan selama tiga dekade, sebagian besar desa-desa di Indonesia telah berubah wajahnya. Desa jauh lebih terbuka, dengan jalan-jalan yang mulus, irigasi yang lancar, penerangan lingkungan yang memadai, tersedianya sarana transportasi yang semakin baik, jalur transaksi ekonomi yang kian terbuka, tersedianya sarana pendidikan dan kesehatan, dan seterusnya. Pada level mikro, pembangunan (modernisasi) telah mendorong mobilisasi sosial (bukan transformasi sosial) penduduk desa. Banyak tempat tinggal penduduk desa yang berubah menjadi lebih baik, semakin banyak orang desa yang berhasil meraih gelar sarjana dari perguruan tinggi, semakin banyak penduduk desa yang hidupnya bertambah makmur, semakin banyak keluarga *sudra* (petani, nelayan, buruh) di desa yang berhasil menjadi

priyayi (PNS, pejabat, guru, dosen, dokter, dan lain-lain) di kota, semakin banyak penduduk desa yang memiliki perlengkapan modern (motor, mobil, televisi, telepon selular, dan lain-lain). Kita juga sering menyaksikan data statistik resmi bahwa angka kemiskinan orang desa semakin berkurang, tingkat melek huruf kian meningkat, kondisi kesehatan makin membaik, usia harapan hidup semakin meningkat, dan seterusnya. Berdasarkan *oral history* dari para orang tua yang telah melewati 2-3 zaman, kondisi sosial-ekonomi desa yang lebih baik itu belum dirasakan sampai dekade 1970-an. Dekade 1970-an baru dimulai modernisasi desa, yang hasilnya baru dirasakan mulai dekade 1980-an.

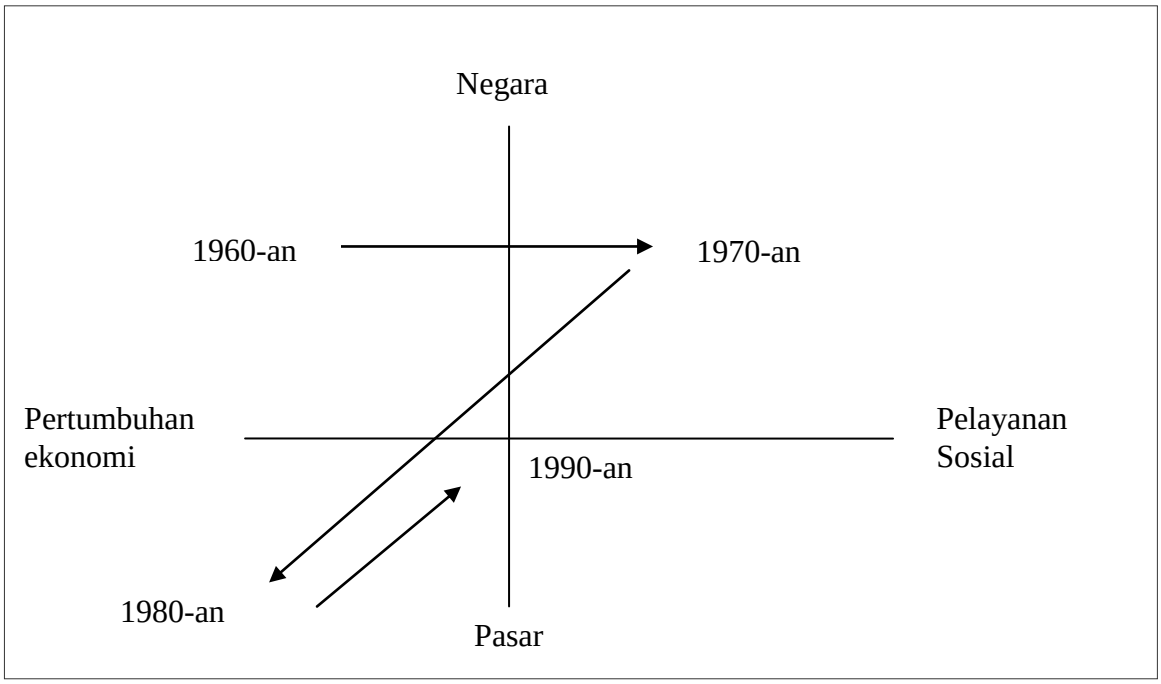
Namun sejumlah kamajuan dalam mobilisasi sosial itu tidak terjadis secara merata, dan secara umum kebijakan pembangunan desa juga mendatangkan banyak kerugian besar. Derajat hidup orang desa tidak bisa diangkat secara memadai, kemiskinan selalu menjadi penyakit yang setiap tahun dijadikan sebagai komoditas proyek. Masuknya para pemilik modal maupun tengkulak melalui kebijakan resmi maupun melalui patronase semakin memperkaya para elite desa maupun para tengkulak, sementara para tunawisma maupun tunakisma semakin banyak. Petani selalu menjerit karena harga produk pertanian selalu rendah, sementara harga pupuk selalu membumbung tinggi. Pengangguran merajalela. Kaum perempuan mengalami marginalisasi, yang kemudian memaksa sebagian dari mereka menjadi buruh murah di sektor manufaktur maupun menjadi pamasok TKI (yang sebagian bernasib buruk) di negeri asing. Urbanisasi terus meningkat ikut memberikan kontribusi terhadap meluasnya kaum miskin kota yang rentan dengan penggusuran dan bermusuhan dengan aparat ketertiban. Proyek swasembada beras juga gagal. Sungguh ironis, Indonesia sebagai negeri agragis tetapi harus melakukan impor beras dari negeri tetangga. Berbagai program bantuan pemerintah yang mengalir ke desa tidak secara signifikan mampu mengangkat harkat hidup orang desa, memerangi kemiskinan desa, mencegah urbanisasi, menyediakan lapangan pekerjaan dan lain-lain. Yang terjadi adalah ketergantungan, konservatisme dan pragmatisme orang desa terhadap bantuan pemerintah. Dengan demikian pembangunan desa yang dilancarkan bertahun-tahun sebenarnya mendatangkan kegagalan. World Bank sendiri juga menyadari kegagalan model pembangunan desa terpadu yang diterapkan di banyak negara.

Mengapa pembangunan desa mengalami kegagalan, tidak mampu mengangkat *human well being* masyarakat desa? Sebenarnya sudah banyak argumen, evaluasi maupun riset yang mengemuka untuk menjelaskan kegagalan pembangunan desa. Penjelasan terbentang dari kacamata empirik, disain pembangunan maupun paradigma pembangunan. Ada penjelasan empirik yang bersifat klasik menegaskan bahwa pembangunan desa gagal karena miskinnya komitmen pemerintah, konsep hanya berada di atas kertas, rendahnya responsivitas kebijakan dan keuangan pemerintah daerah, birokrasi yang bermasalah, seringnya terjadi kebocoran, implementasi yang amburadul, dan sebagainya. Penjelasan kedua membidik dari sisi paradigma dan disain pembangunan. Kami mengambil posisi yang kedua ini. *Pertama*, pembangunan desa yang berorientasi pada pertumbuhan dan layanan sosial, dengan disain yang sangat teknokratis dan sentralistik, sebegitu jauh mengabaikan aspek keberlanjutan, konteks dan kebutuhan lokal, partisipasi, penguatan kapasitas lokal, dan *governance reform*. *Kedua*, seperti terlihat dalam bagan 1, aktor utama dalam pembangunan desa hanyalah negara dan pasar. Skema ini mengabaikan aktor masyarakat, sebab masyarakat hanya

ditempatkan sebagai target penerima manfaat (*beneficiaries*), bukan subyek yang harus dihormati dan memegang posisi kunci pembangunan secara partisipatif. *Ketiga*, pembangunan desa terpadu hanya memadukan aspek-aspek sektoral, tetapi tidak memadukan agenda pembangunan dengan desentralisasi dan demokratisasi.

Berangkat dari argumen itu, bab ini hendak melakukan *review* terhadap kekeliruan (sesat pikir) paradigma, orientasi dan disain pembangunan desa maupun distorsi empirik dalam pelaksanaan pembangunan desa. Review akan kami lanjutkan dengan menawarkan gagasan pembangunan desa yang berkelanjutan, yang berbasis masyarakat, dan dipadukan dengan agenda desentralisasi dan demokratisasi.

Gambar 1
Pemikiran pembangunan desa 1960-an hingga 1990-an



Sumber: "Rithinking Rural Development", ODI Briefing Paper, Maret 2002. Lihat juga Caroline Ashley dan Simon Maxwell, "Rithinking Rural Development", *Development Policy Review*, 19: 4, Desember, 2001.

Sentralisme Pembangunan Desa

Perencanaan dan pendanaan pembangunan desa selama ini dikelola secara sentralistik dari Jakarta. Bank Dunia banyak berperan besar dalam merumuskan *blue print* dan mendukung pendanaan melalui mekanisme hutang. Pada masa Orde Baru, pemerintah mengalokasikan dana *block grant* yang sangat terkenal dengan sebutan Inpres Bandes secara merata ke seluruh desa. Pada tahun 1969, bantuan desa senilai 100 ribu rupiah dan meningkat terus sampai dengan 10 juta rupiah pada akhir-akhir hayat Orde Baru (1999), menyusul lahirnya desentralisasi melalui UU No. 22/1999. Karena pemerintah memutus bantuan ini, sejak 1999 pada umumnya pemerintah daerah meneruskan bantuan ke desa dengan sebutan dana pembangunan desa atau dana bantuan

pembangunan desa. Semangat dan tujuan awal bantuan desa dimaksudkan untuk memberikan insentif pada perangkat desa dan sebagai stimulan terhadap swadaya masyarakat untuk melancarkan pembangunan desa. Di Jawa, skema ini relatif berhasil. Pemerintah desa bisa memanfaatkan bantuan desa (yang dipadukan dengan tanah kas desa) untuk membangun kantor desa dan memobilisasi (jika bukan eksploitasi) swadaya masyarakat untuk membangun prasarana fisik kampung. Tetapi skema itu umumnya gagal di Luar Jawa. Penyeragaman desa melalui UU No. 5/1979 membuat hancur *self-governing community* dan mematikan swadaya masyarakat. Dana bantuan desa umumnya habis digunakan untuk membiayai belanja rutin pemerintah desa, terutama insentif perangkat desa, sehingga sebagian besar desa-desa di Luar Jawa sampai sekarang tidak memiliki kantor desa. Bantuan desa tidak serta-merta mampu membangkitkan swadaya masyarakat, tetapi malah mematikannya dan menciptakan kultur "meminta bantuan". Di Sumatera Barat, misalnya, nagari dipecah menjadi banyak desa dengan menggunakan satuan *jorong* pada awal 1980-an, dimaksudkan untuk membikin siasat agar memperoleh banyak bantuan desa.

Cerita di atas tentu menampilkan setidaknya dua pelajaran penting. *Pertama*, pola kebijakan yang sentralistik dan seragam ternyata cenderung tidak sesuai dengan kebutuhan lokal dan mematikan konteks sosial yang beragam. Karena itu, desentralisasi dilancarkan guna untuk merevitalisasi berbagai kerusakan konteks lokal, sekaligus mendekatkan kebijakan dengan kebutuhan masyarakat setempat. *Kedua*, konsep "bantuan" ternyata tidak memberdayakan, dan sebaliknya malah menciptakan kultur ketergantungan atau kultur meminta. Sampai sekarang kultur itu masih tepelihara. Pejabat pemerintah supradesa sangat suka dilayani dan memberi bantuan, sebaliknya desa suka melayani dan meminta bantuan. Karena itu, sekarang sudah banyak muncul wacana dan gerakan untuk mengubah konsep bantuan menjadi alokasi, sebab kalau bantuan identik dengan sedekah yang tergantung pada pemberi bantuan, sedangkan alokasi menegaskan bahwa sebagian dana yang dikelola pemerintah merupakah hak desa dan pemerintah wajib mengalokasikannya. Sekarang banyak kepala desa, yang karena memperoleh kesempatan belajar dengan kalangan NGO dan perguruan tinggi, mulai kritis terhadap konsep bantuan, dan mereka menuntut alokasi dana yang sebenarnya menjadi hak desa. Kamardi, Ketua Asosiasi Kepala Desa, Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat, menegaskan: "Desa tidak meminta-minta bantuan, insentif atau stimulus kepada pemerintah kabupaten. Kami menuntut sesuatu yang menjadi hak-hak desa".

Selain program bantuan yang bersifat sentralistik dan mematikan di atas, pemerintah juga melancarkan berbagai program pembangunan secara terpusat (*top-down*). Semua departemen, kecuali departemen luar negeri, menggarap program-program sektoral pembangunan desa. Berbagai program pembangunan desa, mulai Inpres Desa Tertinggal (IDT), Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sampai P3DT, misalnya, sebegitu jauh dilancarkan secara terpusat serta melewati mata rantai birokrasi (yang rawan kebocoran) untuk diserahkan langsung kepada masyarakat. Mekanisme desentralisasi ditinggalkan dalam konteks ini, sehingga daerah tidak mempunyai kesempatan belajar, tidak mempunyai *sense of belonging*, dan kurang bertanggungjawab atas pelaksanaan program. Di satu sisi program tersebut bisa meminimalisir korupsi birokrasi di daerah, tetapi di sisi lain memperlemah desentralisasi dan otonomi daerah.

Pendanaan pembangunan desa yang mengalir dari Jakarta, terutama yang menggunakan skema utang luar negeri, tidak dimasukkan ke dalam anggaran daerah,

apalagi anggaran desa (APBDes), yang sudah direncanakan sendiri di tingkat lokal. Dengan demikian, dana yang datang dari pusat adalah dana proyek yang bersifat *nonbudgeter*, sehingga dana itu di tingkat lokal berada di luar perencanaan dan pemerintah lokal tidak perlu membuat akuntabilitas kepada publik. Karena program pembangunan desa yang terpusat itu tidak diintegrasikan dalam skema desentralisasi, maka yang terjadi adalah ketergantungan pemerintah lokal (daerah dan desa) pada program bantuan dari pusat, serta melemahkan kemampuan dan responsivitas lokal dalam melancarkan program-program pembangunan desa dalam kerangka desentralisasi secara mandiri dan sesuai dengan preferensi lokal. Dalam benak pikiran pejabat daerah, pembangunan desa adalah "proyek-proyek" peningkatan prasarana fisik desa, kegiatan penyuluhan maupun penyaluran bantuan-bantuan karitatif (sedekah) kepada rakyat desa. Dengan alasan klasik, minimnya dana, pemda mengaku tidak mampu membuat kebijakan pembangunan desa yang komprehensif. Tetapi kalau kita lihat struktur APBD di banyak kabupaten/kota, anggaran pembangunan desa jauh lebih kecil dibanding dengan program pengawasan dan pembinaan aparatur pemerintah, apalagi kalau dibandingkan dengan belanja pegawai. Sementara, karena lemahnya agenda demokratisasi (akuntabilitas, transparansi dan partisipasi) dalam pembangunan desa, telah membuat proyek-proyek pembangunan itu digerogoti oleh praktik-prakti korupsi pejabat lokal (*local capture*), sering tidak tepat sasaran pada rakyat desa yang miskin, melemahkan modal sosial masyarakat desa, serta membuat erosi kepemilikan lokal terhadap hasil-hasil pembangunan sehingga sisi keberlanjutan sangat lemah.

Karena kurangnya proses belajar selama periode sentralisasi, pemerintah daerah di era otonomi daerah tidak mempunyai kemampuan dan responsivitas yang memadai dalam menyiapkan program-program pembangunan desa dalam kerangka desentralisasi dan demokrasi lokal. Dalam benak pikiran pejabat daerah, pembangunan desa adalah "proyek-proyek" peningkatan prasarana fisik desa, kegiatan penyuluhan maupun penyaluran bantuan-bantuan karitatif (sedekah) kepada rakyat desa. Dengan alasan klasik, minimnya dana, pemda mengaku tidak mampu membuat kebijakan pembangunan desa yang komprehensif. Tetapi kalau kita lihat struktur APBD di banyak kabupaten/kota, anggaran pembangunan desa jauh lebih kecil dibanding dengan program pengawasan dan pembinaan aparatur pemerintah, apalagi kalau dibandingkan dengan belanja pegawai.

Distorsi *Bottom-up Planning*

Indonesia merupakan sebuah negara kepulauan, yang terdiri dari ribuan pulau dan etnis dengan latar belakang kultural yang sangat majemuk. Setiap daerah mempunyai cirikhas dan potensi sumber daya alam maupun manusia yang beragam dan unik. Sifat otonomi yang asli juga dimiliki setiap daerah di tengah-tengah keanekaragaman. Konsekuensinya, keberhasilan pemerintahan dan pembangunan daerah tentu harus memperhatikan keanekaragaman dan keunikan lokal. Hal ini dapat terwujud paling tidak kalau pemerintah pusat mengakomodir dan memperhatikan aspirasi dari masyarakat lokal (bawah) yang tercermin dalam setiap pembangunan daerah dan desa. Para pendiri republik ini bahkan jauh sebelumnya telah memilih sistem desentralisasi -- ketimbang sentralisasi -- dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, yang diyakini sebagai solusi permanen untuk memperhatikan aspirasi masyarakat lokal dan keanekaragaman daerah.

Dalam konsep desentralisasi sendiri terkandung mekanisme perencanaan dari bawah *(bottom-up planning)* dalam pembangunan, yang sangat berbeda dengan mekanisme perencanaan dari atas *(top-down planning)* dalam sentralisasi. Mekanisme perencanaan terakhir yang elitis ini memang lebih efisien dalam mencapai target-target, tetapi ia umumnya gagal memahami dan bahkan bisa mematikan berbagai aspirasi masyarakat lokal yang sangat beragam (Moeljarto Tjokrowinoto, 1987). Mekanisme ini bahkan tidak mampu menggali potensi sumber daya manusia dalam masyarakat lokal, sebaliknya justru akan menciptakan ketergantungan yang kuat rakyat pada pemerintah.

Sebaliknya, perencanaan dari bawah (desentralisasi), yang menjadi gagasan besar dari model pembangunan yang berpusat pada manusia (rakyat) , memberi peran kepada individu bukan sebagai obyek, melainkan sebagai aktor yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, dan mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya. Konsekuensinya, mekanisme perencanaan yang desentralistis akan memberikan nilai yang sangat tinggi pada inisisatif lokal dan sistem-sistem untuk mengorganisasi diri sendiri melalui satuan-satuan organisasional yang berskala manusiawi dan komunitas-komunitas yang mandiri (David Korten, 1988: 374).

Dalam konteks pembangunan di Indonesia, mekanisme perencanaan dari bawah secara formal menjadi pusat perhatian pemerintah, terutama sudah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9/1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D). Proses perencanaan menurut peraturan itu berlangsung secara bertahap dari tingkat desa sampai Jakarta, yaitu:

a. Musyawarah Pembangunan (Musbang) Tingkat Desa/Kelurahan (awal tahun).
b. Temu Karya Pembangunan Tingkat Kecamatan (April/Mei).
c. Rapat Koordinasi Tingkat II (Mei/Juni).
d. Rapat Koordinasi Tingkat I (Juli/Agustus).
e. Konsultasi Regional Pembangunan (Agustus/September).
f. Konsultasi Nasional Pembangunan (Oktober/November).
g. Penyusunan RAPBN dan RAPBD Tingkat I dan Tingkat II (Desember/Januari).
h. Penyusunan DIP dan DIPDA (Maret-Juni).

Dilihat dari urutan waktunya, perencanaan dimulai dari tingkat pemerintahan terbawah dan berakhir di pusat, yang membutuhkan prosedur dan waktu yang sangat panjang. Kemudian penyusunan anggaran yang dilakukan setelah perencanaan selesai disusun, bergerak dari atas ke bawah karena sebagian besar dana pembangunan berasal dari Jakarta. Jika dulu di zaman Orde Baru perencanaan dari bawah dibawa sampai ke Jakarta, maka sekarang ketika ada desentralisasi dan otonomi daerah berdasar UU No. 22/1999, perencanaan itu dihentikan (*decentralized planning*) di kabupaten/kota. Sebagai konsekuensi desentralisasi perencanaan menurut skema UU No. 22/1999, model perencanaan dari bawah mengalami sedikit perubahan melalui Surat Edaran (SE) Bersama Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Musrenbang dan Perencanaan Partisipatif Daerah.

Di atas kertas, konsep perencanaan dari bawah itu mengandung prinsip desentralisasi dan demokrasi lokal. Prinsip desentralisasi terkait dengan penempatan kabupaten/kota sebagai wilayah pembangunan otonom, yang mempunyai kewenangan untuk mengelola perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di wilayah yurisdiksinya. Sedangkan prinsip demokrasi, meski tidak diucapkan secara eksplisit, dijabarkan dalam

bentuk partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan perencanaan, terutama tahapan yang paling bawah di desa.

Tetapi dalam praktiknya, prinsip desentralisasi dan demokrasi lokal itu betul-betul tidak bermakna dan terjadi banyak distorsi. *Pertama*, perencanaan bersifat elitis dan partisipasi sangat terbatas. Dari tingkat bawah, proses dan isi perencanaan pembangunan masih bersifat elitis, didominasi oleh aktor-aktor formal. Kepala desa sangat mendominasi proses perencanaan di tingkat desa, dia lebih menentukan apa saja yang bakal tertuang dalam naskah perencanaan pembangunan desa sebelum dibawa naik ke level kecamatan. Partisipasi masyarakat sangat terbatas. Penelitian IRE (2004) di Gunungkidul menunjukkan bahwa di tingkat desa misalnya, stakeholders yang terlibat dalam perencanaan pembangunan masih berkutat pada aktor pemerintahan desa dan lembaga-lembaga formal di tingkat desa (lurah, BPD, PKK, LPMD, RT, dan RW). Keterlibatan organisasi-organisasi sektoral, organisasi kemasyarakatan yang lain, kelompok perempuan, dan juga kelompok kaum miskin masih sangat minimal. Ketika Bappeda Kabupaten Gunungkidul bekerja sama dengan Jurusan Administrasi Negara Fakultas Sosial dan Politik UGM melakukan kajian sistem perencanaan pembangunan di Kabupaten Gunungkidul, ternyata juga menemunkan hal yang sama. Dalam hal partisipasi, hasil penelitian tersebut menyebutkan adanya kecenderungan bahwa semakin tinggi kedudukan seseorang semakin besar pula perannya dalam proses perencanaan pembangunan daerah. Sebaliknya, semakin rendah kedudukan seseorang dan semakin kecil kewenangan yang dimilikinya, maka akan semakin kecil pula perannya dalam proses perencanaan pembangunan daerah. Hal itu terjadi secara organisasional maupun individual.

Kedua, penentuan skala prioritas juga bersifat elitis, bias pereferensi elite dan bias kabupaten. Substansi perencanaan cenderung sebagai bentuk preferensi kepala desa beserta elite desa, ketimbang sebagai kebutuhan riil masyarakat. Biasanya preferensi kades cenderung bias (bukan prioritas) pada pembangunan prasarana fisik, sebab bidang ini mengandung "proyek", sekaligus merupakan kesempatan baik untuk memobilisasi swadaya masyarakat serta menjadi indikator artifisial kepemimpinan kepala desa. Ketika perencanaan sudah masuk ke kabupaten juga terjadi distorsi terhadap penentuan prioritas. Banyak kisah menunjukkan bahwa masyarakat tidak tahu mereka kenapa program pembangunan yang mereka usulkan tidak ditindaklanjuti oleh kabupaten. Sementara, desa lain yang mengusulkan program pembangunan yang sama direspons positif oleh kabupaten. Terkadang proses ini ditempuh melalui kebiasaan *lobby* secara tertutup orang-orang desa ke kabupaten Bagi masyarakat desa penentuan skala prioritas ini ibarat sebuah misteri yang sampai sekarang belum terpecahkan. Mengapa ini terjadi? Temuan IRE menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten belum optimal dalam melakukan sosialisasi RENSTRA-nya. Hal itu berakibat tidak sinkronnya usulan pembangunan yang dibuat masyarakat melalui forum musbangdes dengan RENSTRA kabupaten. Dinas-dinas di kabupatan sering kali mengadakan penjaringan aspirasi sendiri. Hal itu dilakukan karena beberapa dinas yang bersentuhan langsung dengan desa menilai hasil musbangdes dan UDKP belum mengulas secara tajam program-program pembangunan yang terkait dengan sektor yang menjadi tanggung jawab mereka.

Ketiga, mekanisme perencanaan dari bawah tidak lebih sebagai mata rantai birokrasi yang membuat desa tergantung pada kabupaten. Secara empirik maupun formal desa bukanlah wilayah pembangunan otonom, yang menerima desentralisasi politik,

pembangunan dan keuangan. Dalam praktiknya, proses perencanaan pembangunan di tingkat kabupaten/kota berjalan secara mekanis yang tidak berbasis pada partisipasi dari desa. *Blue print* perencanaan pembangunan tahunan maupun lima tahunan sebenarnya sudah dirumuskan lebih dulu oleh Bappeda, termasuk perencanaan sektoral dari dinas-dinas teknis, yang kemudian disosialisasikan kepada pendatang dari desa. Apa yang diusun dari desa dalam Rakorbang hanya formalitas, sehingga dalam konteks ini terjadi reduksi dan manipulasi.

Keempat, penentuan pilihan proyek yang hendak dibawa ke desa sering berlangsung tidak transparan dan tidak bisa dipertanggungjawabkan karena terdistorsi oleh permainan patronase antara elite desa tertentu dengan pejabat kabupaten. Sudah menjadi rahasia umum bahwa untuk mendapatkan proyek dari kabupaten memang harus ditempuh dengan cara lobby-lobby pribadi kepada pejabat terkait untuk membuat "transaksi" proyek seperti layaknya arena pasar gelap (*black market*). Para kepala desa sudah paham betul mengenai hal ini, sehingga kalau mereka ingin mendapatkan proyek, mesti harus mempunyai kemampuan dan kemauan untuk melakukan lobby-lobby informal di luar mekanisme kelembagaan yang transparan dan akuntabel. Akibatnya proses perencanaan dari bawah yang katanya didesain secara transparan dan partisipatif menjadi tidak bermakna.

Kelima, proses perencanaan dari bawah yang terlembaga secara konvensional setiap tahun sering terganggu oleh datangnya proyek dari atas. Contohnya adalah Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang sudah dijalankan sejak 1998 oleh pemerintah pusat dengan dukungan dana utang dari Bank Dunia. Program ini sangat menarik karena juga mempromosikan desentralisasi, partisipasi, keterbukaan, akuntabilitas, kemitraan antara pemerintah dengan organisasi masyarakat sipil, pemotongan mata rantai birokrasi yang korup, dan bagi desa yang memperoleh PPK, alokasi dananya lebih pasti ketimbang dana dari kabupaten. Berdasarkan pengalaman yang terjadi setiap kecamatan memperoleh jatah sekitar satu milyar rupiah, yang kemudian dialokasikan sekitar Rp 70 juta hingga Rp 100 juta untuk setiap desa. Proses penentuan program dan prioritas kebutuhan di desa juga berlangsung secara mandiri, partisipatif dan terbuka. Akan tetapi, kelemhannya adalah, bahwa desa mempunyai skema perencanaan dan anggaran yang ganda sebab anggaran dari PPK ini umumnya tidak dimasukkan dalam APBDes. Di banyak desa di berbagai daerah, masyarakat lebih menyukai terlibat dalam PPK ketimbang dalam perencanaan tahunan yang konvesional, sebab PPK lebih jelas dan lebih besar dananya, sementara usulan-usulan masyarakat melalui perencanaan konvesional sering tidak membuahkan hasil karena harus diseleksi oleh kabupaten.

Reorientasi Pembangunan Desa

Sasaran pembangunan desa umumnya masih terfokus pada pertumbuhan ekonomi penanggulangan kemiskinan melalui investasi infrastruktur dan pemberian layanan sosial. Fokus pada pertumbuhan ekonomi tentu didasarkan pada teori modernisasi (developmentalisme), suatu aliran pembangunan yang berbicara pada persoalan bagaima-na menjamin perbaikan tingkat hidup manusia. Perbaikan tingkat hidup itu tercermin di dalam indikator ekonomi murni, yaitu kenaikan pendapatan atau pendapatan per kapita secara nyata dan kumulatif. Secara umum model ini mempunyai keyakinan sebagai berikut:

- Industri dan bukan pertanian, padahal mayoritas penduduk dunia memperoleh mata pencaharian mereka dari pertanian;
- Daerah perkotaan dan bukan daerah desa, padahal mayoritas penduduk tinggal di daerah desa;
- Pemilikan aset produktif yang terpusat, dan bukan aset produktif yang luas, dengan akibat investasi-investasi pembangunan lebih menguntungkan kelompok yang sedikit dan bukannya yang banyak;
- Penggunaan modal yang optimal dan bukan penggunaan sumberdaya modal yang optimal, dengan akibat sumberdaya modal dimanfaatkan sedangkan sumberdaya manusia tidak dimanfaatkan secara optimal;
- Pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan untuk mencapai peningkatan kekayaan fisik jangka pendek tanpa pengelolaan untuk menopang dan memperbesar hasil-hasil sumberdaya ini, dengan menimbulkan kehancuran lingkungan dan pengurasan basis sumberdaya alami secara cepat;
- Efisiensi satuan-satuan produksi skala besar yang saling tergantung dan didasarkan pada perbedaan keuntungan internasional, dengan meninggalkan keanekaragaman dan daya adaptasi dari satuan-satuan skala kecil yang diorganisasi guna mencapai swadaya lokal, sehingga menghasilkan perekonomian yang tidak efisien dalam hal enerji, kurang daya adaptasi dan mudah mengalami gangguan yang serius karena kerusakan atau manipulasi politik dalam suatu bagian sistem itu (David Korten, 1988).

Lebih parah lagi, di tingkat lokal di Indonesia, pembangunan desa dipahami dan dipraktikkan sebagai pembangunan fisik semata. Selama ini tidak ada analisis komprehensif yang dilakukan terhadap dampak intervensi pemerintah, sebab yang lebih banyak dilakukan adalah menghitung anggaran yang telah dikeluarkan pemerintah beserta lembaga donor untuk membiayai pembangunan desa, bukan pada efisiensi, efektivitas dan keberlanjutan hasil-hasil pembangunan desa. Program-program pembangunan desa lebih memperhatikan kuantitas jumlah "yang dapat diberikan" (*deliverable*) pemerintah, ketimbang memperhatikan pencapaian dampak kualitatif yang penting terhadap rakyat desa, misalnya program-program yang memperbaiki kualitas hidup rakyat desa secara berkelanjutan melalui pemerintahan lokal yang otonom dan demokratis (The Government of South Africa, *The Integrated Sustainable Rural Development Strategy*, 2000).

Pembangunan desa lebih dari sekadar pertumbuhan ekonomi dan penanggulangan kemiskinan, bukan pula memberikan layanan sosial (pendidikan dan kesehatan) dan merubah wajah fisik desa. Pembangunan desa yang berorientasi pada pertumbuhan, yang dibingkai dengan pembangunan desa terpadu, itu sebenarnya sudah menunai badai kritik sejak dekade 1980-an, terutama setelah munculnya perspektif pembangunan yang berpusat pada rakyat, yang kemudian di tahun 1990-an berkembang konsep pembangunan yang berbasis masyarakat dan penghidupan berkelanjutan (*sustainable livelihood).*

Pembangunan yang berpusat pada rakyat (PBR), demikian tutur David Korten (1988), bagaimana yang dikemukakan oleh Korten (1988: 374), memberi peran kepada individu bukan sebagai obyek, melainkan sebagai aktor "yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, dan mengarahkan proses yang mempengaruhi

kehidupannya." Sebagai konsekuensinya, pembangunan yang berpusat pada rakyat memberikan nilai yang sangat tinggi pada inisiatif lokal dan sistem-sistem untuk mengorganisir diri sendiri melalui satuan-satuan organisasional yang berskala manusiawi dan komunitas-komunitas yang mandiri. Model pembangunan yang berpusat pada rakyat atau manusia punya perbedaan fundamental di dalam karakteritik dasarnya dibandingkan dengan strategi pertumbuhan atau strategi kebutuhan dasar yang selama ini mendominasi agenda pembangunan di Dunia Ketiga, termasuk Indonesia. Moeljarto Tjokrowinoto (1987) juga memberikan deskripsi mengenai ciri-ciri pembangunan yang berpusat pada rakyat (manusia) seperti di bawah ini:

- Prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tahap demi tahap harus diletakkan pada masyarakat sendiri. Meskipun pelbagai ketentuan secara formal telah mengatur *bottom up planning*, di dalam realitanya, LKMD lebih berfungsi sebagai implementor proyek- proyek sektoral dan regional.
- Fokus utamanya adalah meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan memobilisasikan sumber-sumber yang terdapat di komunitas untuk memenuhi kebutuhan mereka. Apa yang terjadi pada saat ini, arus dana yang relatif lancar membatasi upaya untuk mengidentifikasi dan menggali sumber itu. *Counter fund* bantuan desa, dan akhir-akhir ini "simpedes", mungkin menuju ke arah identifikasi dan mobilisasi sumber tadi. Akan tetapi hal ini tidak boleh merupakan *adhocracy*, akan tetapi harus melembaga.
- Pendekatan ini mentoleransi variasi lokal dan karenanya, sifatnya flexible menyesuaikan dengan kondisi lokal.
- Di dalam melaksanakan pembangunan, pendekatan ini menekankan pada proses *social learning* yang di dalamnya terdapat interaksi kolaboratif antara birokrasi dan komunitas mulai dari proses perencanaan sampai evaluasi proyek dengan mendasarkan diri saling belajar.
- Proses pembentukan jaringan (*networking*) antara birokrasi dan lembaga swadaya masyarakat, satuan-satuan organisasi tradisional yang mendiri, merupakan bagian integral dari pendekatan ini, baik untuk meningkatkan kemampuan mereka mengi-dentifikasi dan mengelola pelbagai sumber, maupun untuk menjaga keseimbangan antara struktur vertikal maupun horizontal. Melalui proses networking ini diharapkan terjadi simbiose antara struktur-struktur pembangunan di tingkat lokal.

Maka, dasar interpretasi pembangunan yang berpusat pada rakyat adalah asumsi bahwa manusia adalah sasaran pokok dan sumber paling strategis. Karena itu, pembangunan juga meliputi usaha terencana untuk meningkatkan kemampuan dan potensi manusia serta mengerahkan minat mereka untuk ikut serta dalam proses pembuatan keputusan tentang berbagai hal yang memiliki dampak bagi mereka dan mencoba mempromosikan kekuatan manusia, bukan mengabadikan ketergantungan yang menciptakan hubungan antara birokrasi negara dengan masyarakat. Proposisi itu mengindikasikan pula bahwa inti pembangunan yang berpusat pada rakyat adalah pemberdayaan *(empowerment*) yang mengarah pada kemandirian masyarakat desa umumnya. Penekanan pada pemberdayaan dan kemandirian ini dengan sendirinya dimen-si partisipasi masyarakat menjadi sangat penting dalam proses pembangunan desa. Melalui partisipasi kemampuan masyarakat dan perjuangan mereka untuk membangkitkan dan menopang pertumbuhan kolektif menjadi kuat. Tetapi partisipasi

bukan hanya berarti keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan atau masyarakat hanya ditempatkan sebagai "obyek", melainkan harus diikuti keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan atau proses perencanaan pembangunan desa, atau masyarakat juga ditempatkan sebagai "subyek" utama yang harus menentukan jalannya pembangunan. Karena itu PBR menilai tinggi dan mempertimbangkan inisiatif dan perbedaan lokal.

Paralel dengan gagasan PBR, perspektif penghidupan desa berkelanjutan (*sustanaible rural livelihood*) memahami penghidupan masyarakat desa dari kondisi yang rentan (*vulnerable*) menjadi berkelanjutan (sustainable) dengan mengembangkan aset yang ia miliki dan dinamika yang ada menjadi mampu ditransformasikan. Penghidupan masyarakat adalah suatu kemampuan daya hidup yang dimiliki baik itu secara material dan sosial, yang diwujudkan dalam berbagai kegiatan guna memenuhi kebutuhan hidupnya. Robert Chambers dan G. Conway (1992) mengungkapkan betapa pentingnya mengaitkan kepentingan penghidupan masyarakat dengan pembangunan berkelanjutan yang tertuang dalam tulisannya *"Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for 21st Century*". Gagasan dalam tulisan tersebut terus dikembangkan lebih lanjut oleh para peneliti di Institute of Development Studies (IDS) menjadi lebih praktis di lapangan di sejumlah negara.

Konsep dasar pengembangan *sustainable livelihood* sebagai berikut. *Pertama*, masyarakat sebagai pusat semua kegiatan pembangunan (*people-centered*). Menempatkan masyarakat sebagai pusat kepentingan, berarti semua pemahaman, analisis dan proses perencanaan dan perubahan berangkat dari masyarakat sendiri. *Kedua*, pendekatan menyeluruh berangkat dari pemahaman dan kepentingan masyarakat (*holistic*). Berbagai faktor hambatan dan peluang perlu difahami dalam kontek pengetahuan dan kemampuan masyarakat, agar dapat dikembangkan nanti solusi maupun pengembangan oleh masyarakat pula. *Ketiga*, mengingat bahwa kehidupan itu dinamis, maka kita tidak dapat hanya memotret sesaat keadaan yang terjadi (*dynamic*). Karena itu pengembangan sustainable livelihood dipandang perlu diikuti prosesnya dan perubahan yang terjadi, sehingga penting untuk dikembangkan proses monitoring dan pembelajaran oleh masyarakat maupun pihak-pihak yang terkait dalam pengembangan tersebut. *Keempat*, pendekatan ini lebih melihat bagaimana kekuatan dapat dibangun daripada menganalisis kebutuhan (*building on strengthts*). Kekuatan yang dibangun berarti pengakuan pada kemampuan masing-masing orang untuk berkembang dengan memperkuat jaringan sosialnya agar mampu secara individu maupun kolektif mengatasi permasalahan, menghilangkan kendala dan membangun potensi untuk mencapai tujuan. *Kelima*, adanya keterkaitan makro dan mikro dalam proses perubahan dan pengembangan (*macro-micro link*). Pendekatan ini berupaya untuk menjembatani jurang teori dan praktek maupun kebijakan makro dan kegiatan mikro. Disini diperlukan pemahaman oleh individu dan komunitas mengenai apa yang terjadi dalam kontek makro yang mempengaruhi kehidupannya, dan demikian pula sebaliknya. *Keenam*, pendekatan ini memperhatikan kelangsungan dan keberlanjutan suatu proses dan hasil dalam suatu siklus yang diharapkan tidak terputus atau mengalami goncangan yang menyebabkan terjadi keruntuhan atau kemunduran. Proses dan hasil yang diharapkan adalah melakukan transformasi dari kondisi yang rentan menuju peningkatan yang berkelanjutan (*sustainable*).

Berbagai cara pandang baru itu terus-menerus mempengaruhi wacana dan kebijakan baru dalam pembangunan desa. Dengan mengusung konsep pembangunan desa berkelanjutan,

Andrew Shepher (1998), misalnya, menegaskan bahwa pembangunan desa merupakan upaya memperbaiki kesempatan hidup serta *well-being* individu maupun rumah tangga, khususnya kaum miskin pedesaan yang selama ini tertinggal di belakang proses pertumbuhan ekonomi. Karena itu pembangunan desa bersifat multidimensional: mengarah pada perbaikan layanan sosial, membuka kesempatan bagi rakyat desa menggali pendapatan dan pembangunan ekonomi desa, perbaikan infrastruktur fisik, memperkuat kohesi sosial dan keamanan fisik komunitas warga desa, memperkuat kapasitas desa mengelola pemerintahan dan pembangunan, membuat demokrasi dalam proses politik di desa, serta mengatasi kerentanan (sosial, ekonomi dan politik) masyarakat desa. Konsep ini menaruh perhatian pada proses memfasilitasi perubahan di komunitas desa yang memungkinkan rakyat miskin di desa memperoleh lebih, meningkatkan investasi bagi dirinya sendiri dan komunitasnya, meningkatkan kepemilikan rakyat desa merawat infrastruktur dan lain-lain.

Memasuki akhir dekade 1980-an, konsep berkelanjutan sangat ditonjolkan dalam pembangunan desa, sebagai alternatif atas kegagalan pembangunan yang terfokus pada pertumbuhan ekonomi (lihat tabel 5.1), yang *notabene* digerakkan oleh negara dan pasar. Pembangunan berkelanjutan, yang juga paralel dengan pembangunan berbasis masyarakat, menempatkan masyarakat sebagai aktor penting. Seperti terlihat dalam tabel (..), paradigma baru pembangunan desa sangat menekankan partisipasi masyarakat, seraya menonjolkan nilai-nilai kebebasan, otonomi, harga diri, dan *empowerment*, sekaligus penguatan institusi lokal untuk ketahanan sosial. Negara tidak lagi bertindak sebagai promotor utama, melainkan sebagai katalis yang membuat lingkungan yang memungkinkan (*enabling*) bagi tumbuhnya institusi lokal, otonomi, demokratisasi, dan seterusnya. Orientasi keberlanjutan juga ditunjukkan dengan agenda penghargaan terhadap kearifan dan teknologi lokal, pengembangan teknologi secara partisipatoris, pelestarian lingkungan, serta penguatan institusi untuk melindungi aset komunitas miskin.

Tabel 5.1.
Pergeseran paradigma dalam pembangunan desa

Paradigma Lama	Paradigma Baru
Fokus pada pertumbuhan ekonomi	Pertumbuhan yang berkualitas dan berkelanjutan
Redistribusi oleh negara	Proses keterlibatan warga yang marginal dalam pengambilan keputusan
Otoritarianisme ditolerir sebagai harga yang harus dibayar karena pertumbuhan	Menonjolkan nilai-nilai kebebasan, otonomi, harga diri, empowerment, dll.
Negara memberi subsidi pada pengusaha kecil	Negara membuat lingkungan yang memungkinkan
Negara menyediakan layanan ketahanan sosial	Pengembangan institusi lokal untuk ketahanan sosial
Transfer teknologi dari negara maju	Penghargaan terhadap kearifan dan teknologi lokal; pengembangan teknologi

	secara partisipatoris
Transfer aset-aset berharga pada negara maju	Penguatan institusi untuk melindungi aset komunitas miskin.
Pembangunan nyata: diukur dari nilai ekonomis oleh pemerintah	Pembangunan adalah proses multidimensi dan sering tidak nyata yang dirumuskan oleh rakyat.
Sektoral	Menyeluruh
Organisasi hirarkhis untuk melaksanakan proyek	Organisasi belajar non-hirarkis
Peran negara: produser, penyelenggara, pengatur dan konsumen terbesar	Peran negara: menciptakan kerangka legal yang kondusif, membagi kekuasaan, mendorong tumbuhnya institusi-institusi masyarakat.

Sumber: diadaptasi dari A. Shepherd, *Sustainable Rural Development* (London: Macmillan Press, 1998), hal. 17.

Afrika Selatan adalah sebuah negara yang telah menerapkan paradigma baru pembangunan desa. Sejak pertengahan dekade 1990-an, pemerintah Afrika Selatan merumuskan orientasi dan visi baru pembangunan desa, yakni pembangunan desa berkelanjutan yang terpadu, dengan tujuan mencapai masyarakat desa yang stabil dan mempunyai kohesivitas sosial dengan institusi lokal yang tersedia, keberlanjutan ekonomi dan akses publik pada fasilitas sosial, mampu menunjukkan kemampuan dan keterampilan rakyat, guna mendukung pertumbuhan dan pembangunan. Pembangunan desa berkelanjutan yang terpadu ala Afrika Selatan tidak hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi maupun penanggulangan kemiskinan, melainkan menampilkan enam agenda utama: (1) membangun infrastruktur desa; 2) Membangun demokrasi dan pembangunan lokal; 3) membangun keberlanjutan sosial (social sustainability); 4) mengembangkan pembangunan ekonomi lokal dan penghidupan masyarakat pedesaan; 5) memperkuat desentralisasi dalam pengelolaan pembangunan desa; dan 6) memperkuat kapasitas lokal untuk perencanaan dan implementasi pembangunan desa.

Bagaimana berbagai cara pandang baru itu diterapkan di Indonesia? Memasuki tahun 1990-an, pemerintah telah mengubah ikon "pembangunan desa" menjadi "pembangunan masyarakat desa", lalu di era reformasi memunculkan ikon baru tentang "pemberdayaan masyarakat desa". Perubahan ini juga diikuti dengan perubahan nomenklatur sebuah direktorat jenderal di Depdagri, dari Ditjen Pembangunan Desa menjadi Ditjen Pembangunan Masyarakat Desa, dan yang terakhir menjadi Ditjen Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Perubahan ikon dan nomenkltatur kelembagaan memang sedikit-banyak disertai dengan perubahan cara pandang. Ikon bangdes yang digunakan sampai dekade 1980-an lebih mengutamakan pembangunan desa sebagai wilayah dan unit adminitratif, tetapi setelah berubah menjadi pembangunan masyarakat desa, fokus pembangunan ditujukan pada manusia, masyarakat dan institusi desa. Sejak dekade 1990-an, pembangunan masyarakat desa juga diarahkan untuk pengembangan sumberdaya manusia (SDM) desa, baik pemerintah desa, lembaga-lembaga desa, maupun elemen-elemen masyarakat desa.

Pada saat yang sama, tepatnya mulai 1993, muncul kebijakan baru di bidang pengentasan kemiskinan melalui Program Inpres Desa Tertinggal (IDT), yang titik

pandangnya berbeda dengan kebijakan sebelumnya yang sepenuhnya dikendalikan birokrasi dan menganggap masyarakat bodoh. Karena itu, semangat IDT memang sedikit-banyak dipengaruhi oleh semangat pemberdayaan manusia. Pada prinsipnya di dalam Inpres Desa Tertinggal itu terkandung tiga pengertian dasar, yaitu: (1) sebagai pemicu gerakan nasional penanggulangan kemiskinan; (2) sebagai strategi dalam peningkatan pemerataan melalui pembangunan sumberdaya manusia di pedesaan; dan (3) sebagai upaya konkret mengembangkan usaha-usaha ekonomi rakyat dengan pemberian bantuan berupa modal kerja sebesar Rp 20 juta untuk setiap desa tertinggal (Mubyarto, 1994). Bantuan modal tersebut direncanakan diberikan tiga tahun berturut-turut dengan harapan setelah tiga tahun, melalui bimbingan dan pembinaan khusus, sehingga diharapkan masyarakat desa tertinggal dapat mencapai tahap kemandirian di masa yang akan datang.

Sasaran IDT adalah meningkatnya partisipasi dan produktivitas penduduk miskin dalam pembangunan Nasional. Sasaran semacam ini dicapai melalui berbagai kegiatan untuk mengembangkan dan memperkuat kemampuan penduduk miskin dalam meningkatkan taraf hidupnya. Kegiatan utamanya adalah peningkatan kemampuan penduduk miskin, yang antara lain berupa akses terhadap permodalan dan pasar, penguasaan teknologi, dan pengelolaan usah produktif. Selain itu dilakukan juga perbaikan kondisi fisik pedesaan melalui koordinasi pelaksanaan berbagai program pembangunan sektoral, sehingga tercipta kondisi yang menjamin kelangsungan upaya penggulangan kemiskinan. Pelaksanaan program IDT mencakup lima aspek yaitu pengembangan sumber daya manusia, penyediaan modal kerja, penciptaan peluang dan kesempatan berusaha, pengembangan kelembagaan penduduk miskin, dan sistem pelayanan kepada penduduk miskin yang sederhana dan efisien. Kelima aspek tersebut tidak saja berpengaruh terhadap kelangsungan upaya pengentasan kemiskinan, tetapi juga merupakan faktor penentu tingkat manfaat dan dampak program IDT terhadap penigkatan kesejahteraaan penduduk miskin.

Bagaimana implementasi dan capaian-capaian pembangunan masyarakat desa (PMD) dan program IDT? Meski PMD mengusung cara pandang baru, tetapi implementasi di lapangan tetap sama saja. Pembangunan desa, sampai sekarang, masih tetap dimaknai dan dipraktikkan sebagai proyek pengadaan dan perbaikan sarana fisik, bukan pembangunan masyarakat atau manusia. "Membangun fisik" sampai sekarang telah mendarah daging sebagai cara pandang dan kultur pembangunan di kalangan masyarakat. Kalau ada mahasiswa KKN datang ke desa, misalnya, maka para elite desa sudah membuat daftar pembangunan fisik yang bisa dikerjasamakan dengan mahasiswa KKN. Mahasiswa KKN betul-betul *dikerjain* oleh elite desa, karena mereka mengganggap bahwa KKN harus meninggalkan "kenangan" baik dalam bentuk plangisasi, neonisasi, jalan, gapura, dan lain-lain.

Di sisi lain, meski paradigma pembangunan desa di atas kertas sudah berubah, tetapi struktur dan kultur (sikap dan perilaku) birokrasi belum berubah. Budaya proyek dan korupsi tetap mewabah dalam birokrasi yang menghancurkan cita-cita ideal sebuah kebijakan, termasuk program IDT. Budaya itu ternyata juga direproduksi di masyarakat. Masyarakat memperoleh kesempatan "menjarah" kalau ada dana yang langsung ke orang per orang. Kondisi *local capture* inilah yang menjadi salah satu penyebab gagalnya program IDT. Di masyarakat, sampai-sampai IDT diplesetkan menjadi Iki Duit Turahan (Ini Uang Sisa), yang artinya dana IDT itu dijarah habis-habisan oleh penggunanya tanpa bisa dipertanggungjawabkan, sebagaimana dana Kredit Usaha Tani (KUT) yang

dilancarkan pada masa pemerintahan Habibie. Akhirnya bisa dikatakan, sebagus apapun konsep, paradigma, kebijakan dan program, tetapi kalau komitmen politiknya sangat lemah serta tradisi penyerobotan (*capture*) masih terpelihara di kalangan birokrasi dan masyarakat, maka semuanya mesti amburadul.

Pergeseran Paradigma Perencanaan

Perencanaan bukanlah sebuah *master plan* yang dirumuskan secara komprehensif dan sistematis oleh para ahli (insinyur, teknokrat, ekonom, administrator, dan lain-lain). Perencanaan dalam konteks pembangunan adalah sebuah pilihan dan keputusan politik yang mesti mempunyai risiko politik bagi orang banyak (rakyat). *Master plan* adalah penjabaran (meterialisasi) dari keputusan politik itu. Bahkan, sebagai pilihan dan keputusan politik, perencanaan selalu menjadi medan tempur antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah maupun antara pemerintah dan rakyat. Di Indonesia, kasus ketegangan antara pusat dan daerah atau kasus "pemberontakan" daerah terus-menerus muncul karena pemerintah memaksakan *master plan* (yang dirumuskan secara sentralistik) kepada daerah, atau hanya menempatkan daerah sebagai obyek perencanaan belaka. Di tempat lain, sejarah juga mencatat bahwa begitu banyak proyek pembangunan (industri, pertambangan, jalan, waduk, energi listrik, sampah, dan lain-lain) sering bermasalah, menimbulkan ketegangan yang serius antara pemerintah dan rakyat, antara lain karena perencanaan hanya dipahami sebagai *master plan* yang disusun tanpa mendengarkan aspirasi rakyat banyak.

Tentu ada banyak solusi untuk mengatasi ketegangan antara pusat dan daerah maupun antara pemerintah dan rakyat dalam perencanaan. Desentralisasi merupakan solusi untuk memotong mata rantai sentralisasi, mengurangi dominasi pusat, sekaligus mengatasi ketegangan antara pusat dan daerah dalam perencanaan pembangunan. Sedangkan demokrasi merupakan jawaban atas ketegangan antara pemerintah dan rakyat. Demokrasi mengajarkan tentang perlunya perencanaan partisipatif untuk membuat perencanaan betul-betul relevan dan *legitimate* di mata rakyat, serta mengurangi risiko benturan antara pemerintah dan rakyat. Sekarang berkembang keyakinan baru di banyak kalangan bahwa perencanaan tidak perlu dijadikan medan tempur, melainkan harus diperlakukan sebagai arena mempertemukan antara visi-misi besar pemerintah dengan aspirasi dan prakarsa masyarakat. Perencanaan bukan lagi sebagai sebuah keputusan politik dari pihak yang memerintah untuk diterapkan kepada yang diperintah, melainkan sebagai arena bersama untuk membangun kemitraan antara pemerintah dan masyarakat. Sejak 1980-an terus-menrus terjadi revitalisasi pemikiran tentang perencanaan yang bergerak dari negara ke masyarakat, dari sentralisasi ke desentralisasi, dari pusat ke lokal, dari pembinaan ke pemberdayaan, dari obyek ke subyek, dari otokratis ke demokratis, dari oligarkhis ke partisipatif, dan dari instruksi ke kemitraan.

Kotak 1: Pergeseran cara pandang perencanaan

- Dari negara ke masyarakat.
- Dari sentralisasi ke desentralisasi.
- Dari pusat ke lokal.
- Dari pembinaan ke pemberdayaan,
- Dari obyek ke subyek.
- Dari otokratis ke demokratis.

- Dari oligarkhis ke partisipatif.
- Dan dari instruksi ke kemitraan.

Pergeseran yang memberi tempat terhormat kepada rakyat itu bermula dari rekayasa intelektual dan advokasi lapangan sejak 1980-an. Pemikiran tentang pembangunan yang berpusat kepada rakyat merupakan perintis awal yang membongkar habis developmentalisme dan sentralisme 1970-an, sekaligus mempromosikan cara pandang baru yang berpihak kepada lokal dan rakyat (Robert Chamber 1983; David Korten, 1988). Era 1990-an perdebatan studi pemerintahan dan pembangunan jauh lebih keras. Dalam konteks pembangunan muncul wacana "pembangunan partisipatoris" yang mengusung partisipasi maupun keterlibatan kaum marginal dan perempuan dalam perumusan kebijakan. Di lini pemerintahan berkembang pula wacana kewargaan (*citizenship*) dan *good governance* yang kian memperkuat agenda desentralisasi dan demokratisasi. Emma Jones dan John Gaventa (2002), misalnya, mencatat bahwa pergeseran cara pandang itu lebih mengedepankan penguatan relasi baru antara hak asasi dan pembangunan, yang melahirkan "pendekatan pembangunan yang berbasis pada hak" (*rights-based approach to development*). Pada saat yang sama pertautan antara partisipasi dan *good governance* melahirkan semangat baru partisipasi warga (*citizenship participation*). Dibentuk oleh gerakan paralel antara hak asasi dan pemikiran pembangunan, partisipasi warga dikerangkai ulang dan bahkan diyakini sebagai hak fundamental manusia dan warga, sekaligus sebagai prasyarat bagi pembentukan hak-hak lainnya.

Desentralisasi Pembangunan Desa

Desentralisasi umummnya berbicara tentang pembagian kekuasaan, kewenangan, tanggungjawab dan sumberdaya (fiskal) dari negara (pemerintah nasional) ke pemerintah lokal (Philip Mawhood, 1983; Brian C. Smith, 1985); Paul S. Maro, 1990; Dennis Rondinelli, 1998; UNDP, 1998; Jennie Litvack and Jessica Seddon, 1999). Pembagian itu diletakkan dalam konteks relasi antara pemerintah pusat, provinsi, kabupate/kota dan desa. Pada umumnya desentralisasi mengambil tiga bentuk utama. Pertama, desentralisasi politik, terutama terfokus pada pembagian kewenangan kepada pemerintah lokal, termasuk kepada desa. Kedua, desentralisasi pembangunan, yakni memberikan kewenangan kepada pemerintah lokal untuk merencanakan sendiri agenda pembangunan lokal (*local-self development planning*) atau sering disebut *decentralized development planning. Ketiga*, desentralisasi fiskal, yakni transfer keuangan dari pusat ke daerah, menciptakan perimbangan keuangan pusat-daerah, serta memberikan kekuasaan daerah untuk menarik pajak (*taxing power*), sehingga dana yang didaerahkan bisa untuk membiayai pengelolaan kewenangan dan pembangunan di tingkat lokal.

Dengan skema desentralisasi seperti itu sebenarnya dimaksudkan untuk mendekatkan perencanaan pembangunan dan pelayanan publik kepada masyarakat lokal, membangkitkan potensi dan prakarsa lokal, meningkatkan akuntabilitas publik pemerintah lokal, memperkuat partisipasi (*voice*, akses dan kontrol) masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Di sisi lain, desentralisasi juga merupakan alternatif atas sentralisasi dan memangkas jalur-jalur birokrasi yang hirarkhis dan inefisien.

Pemerintah lokal umumnya tahu betul tentang kebutuhan dan pilihan lokal ketimbang pemerintah pusat, yang punya kapasitas terbatas untuk mengumpulkan informasi. Dalam desentralisasi, secara teoretis, monitoring dan kontrol pelaku lokal oleh komunitas lokal adalah lebih mudah. Pemerintah lokal mungkin lebih akuntabel, lebih responsif terhadap rakyat miskin dan lebih baik dalam memberikan ruang partisipasi rakyat miskin dalam proses politik. Pembuatan keputusan pada tingkat lokal memberikan tanggung jawab, kepemilikan, menjadi dorongan yang lebih kuat kepada aktor-aktor lokal, dan informasi lokal dapat sering mengidentifikasi cara-cara penyediaan layanan publik yang lebih murah dan lebih tepat (Bardhan, 1997a).

Besley (1997) membuat pendekatan penanggulangan kemiskinan ke dalam dua alternatif: teknokratik atau institutional. Yang pertama menekankan target dan menyelidiki bentuk program mobilisasi sumberdaya yang terbatas kepada rakyat miskin. Pendekatan yang kedua mencatat, bahwa rakyat miskin kekurangan kekuasaan politik, dan menegaskan bahwa ketidakmampuan birokrasi dan korupsi mengganggu pelayanan publik. Karena itu penanggulangan kemiskinan butuh pengembangan institusi, dan perubahan struktur politik, perbaikan tata pemerintahan, dan perubahan sikap terhadap rakyat miskin. Desentralisasi mempunyai implikasi untuk dua-duanya dari dua pendekatan yang luas ini. Desentralisasi memfasilitasi bentuk program teknokratik yang lebih efektif, seperti target daerah mungkin dipermudah, akuntabilitas birokrasi mungkin diperkuat, dan pengelolaan program penanggulangan kemiskinan mungkin ditingkatkan. Juga desentralisasi dapat menawarkan kerangka kerja legal dan bertindak sebagai sebuah alat pendekatan institusi terhadap pengurangan kemiskinan, seperti desentralisasi mungkin meningkatkan kekuasaan politik rakyat miskin melalui partisipasi yang meningkat.

Mengambil dua golongan pendekatan penanggulangan kemiskinan yang luas ini sebagai sebuah dasar, kita bisa bergerak dari pendukung dan penolak desentralisasi ke arah sebuah kerangka kerja konseptual. Kami secara esensial membedakan antara dua rangkaian hubungan: hubungan pemberdayaan politik dan hubungan efisiensi. *Pertama*, pada sebuah latar ekonomi politik, desentralisasi meningkatkan partisipasi rakyat miskin, difasilitasi oleh kekuasaan pengawasan yang meningkat dan peningkatan pilihan investasi *pro-poor*. *Kedua*, dari perspektif manajemen ekonomi, desentralisasi membantu pemerintah lokal memperbaiki efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik kepada rakyat miskin dan efisiensi penargetan program penyerah-terimaan. Sementara pertimbangan efisiensi dan persamaan digambarkan dalam posisi independen. Dengan melibatkan rakyat miskin dalam menjalankan, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pelayanan publik pada tingkat lokal, akuntabilitas pemerintah lokal meningkat mengarah pada efisiensi penyediaan barang publik yang lebih banyak.

Desentralisasi adalah sebuah cara untuk memungkinkan masyarakat sipil ikut serta dalam proses kebijakan dan dengan demikian, untuk meningkatkan transparansi dan *predictability* pembuatan keputusan. Pemerintah lokal umumnya lebih tahu tentang, dan lebih tanggap terhadap, kebutuhan pilihan penduduk lokal daripada pemerintah pusat. Adalah lebih mudah bagi mereka untuk mengidentifikasi dan menjangkau rakyat miskin selama politik lokal memungkinkan. Desentralisasi juga mempunyai keuntungan utama bahwa pejabat lokal dapat secara lebih mudah diawasi dan dikendalikan oleh komunitas lokal daripada para pejabat di pemerintah pusat, jika peraturan hukum ada di tingkat lokal.

Di Indonesia, tiga bentuk desentralisasi itu sudah dilaksanakan berdasarkan UU No. 22/1999. Kabupaten/kota menjadi basis desentralisasi (otonomi daerah), yang mempunyai kewenangan seluas-luasnya untuk mengelola rumah tangga sendiri, melakukan perencanaan sendiri (*self-planning*), memperoleh dana perimbangan secara memadai dan beerwenang secara otonom menggunakan anggaran sesuai dengan kewenangan dan pembangunan yang dikelolanya. Dalam hal pembangunan misalnya, telah terjadi pemotongan jalur perencanaan dari daerah ke pusat, sehingga daerah mempunyai kewenangan penuh untuk merencanakan pembangunan. Alur perencanaan dari bawah (*bottom-up planning*) tidak perlu lagi dibawa ke Jakarta, melainkan cukup dihentikan di level kabupaten/kota. Karena itu, desentralisasi pembangunan tidak hanya mewadahi proses perencanaan dari bawah (*bottom up planning*), tetapi juga terjadi lompatan yang luar biasa menuju *desentralized planning* atau *local-self planning*. Dalam konteks desentralised planning tersebut ada tiga skema pembagian peran antara pemerintah pusat, daerah dan desa.

Pertama, peran pemerintah pusat dan propinsi. Pemerintah pusat tentu akan keliru besar bila departemen-departemen di pusat mempunyai proyek (perencanaan, penganggaran dan pengendalian) tersendiri dalam pembangunan desa. Yang dibutuhkan dari pemerintah pusat adalah: (1) undang-undang pemerintahan daerah yang menegaskan desentralisasi desa; (2) Kebijakan dan anggaran nasional yang afirmatif dan responsif terhadap desa; dan (3) visi besar, koordinasi, fasilitasi, dan supervisi terhadap kabupaten/kota. Pendanaan dari pusat seharusnya dialokasikan kepada kabupaten/kota, bukan ditangani sendiri secara sentralistik, sehingga skema desentralisasi bisa berjalan secara efektif.

Kedua, peran pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah kabupaten/kota seharusnya mempunyai perencanaan sektoral yang terpadu tentang pembangunan desa, sehingga bisa menghilangkan rebutan dan ketumpangtindihan proyek-proyek pembangunan desa. Dalam konteks ini perlu dibuat rencana strategis dalam bentuk keranjang besar program pembangunan desa, yang sesuai dengan batas-batas kewenangan kabupaten/kota. Keranjang program yang terpadu tersebut bisa didanai dengan APBD maupun alokasi dana khusus dari pemerintah pusat. Pendanaan dari pusat ini pun sebenarnya bisa diintegrasikan ke dalam APBD. Di sisi lain, pemerintah kabupaten/kota seharusnya juga membagi kewenangan secara proporsional kepada desa yang diikuti juga dengan alokasi dana desa (ADD).

Ketiga, perlunya pengembangan *local self-planning* di tingkat desa. Artinya, desa merencanakan sendiri program pembangunan desa sesuai dengan batas-batas kewenangan yang didesentralisasikan kepada desa, yang juga didukung dengan desentralisasi keuangan kepada desa, misalnya melalui skema alokasi dana desa (ADD). Skema pendanaan pembangunan desa di level desa (baik yang bersumber dari PADES, ADD maupun dana alokasi khusus dari pemerintah supradesa) seharusnya dikelola dengan skema *budgeter*, yakni dimasukkan dalam APBDES. Tentu saja APBDES ini harus mencerminkan rencana strategis desa yang disusun secara partisipatif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Poin ketiga itulah yang kami sebut sebagai desentralisasi pembangunan desa yang membuat perencanaan desa (*village planning*), sekaligus memotong mata rantai birokrasi perencanaan bertingkat yang ternyata tidak mengakomodasi desa. Prinsip dasar

perencanaan desa sama dengan perencanaan daerah sebagai akibat dari desentralisasi. Perencanaan desa bukanlah proses perencanaan (sekalipun dibuat partisipatif) *di* desa, yang keputusan akhirnya berada di kabupaten, melainkan perencanaan yang dilakukan desa secara mandiri dan partisipatif, sesuai dengan batas-batas kewenangan yang menjadi domain desa. Dalam memaknai perencanaan desa ini kami mengacu pada pendapat alternatif dari Alexander Abe (2005). Dia mengungkapkan bahwa pembangunan daerah tidak semata-mata dilihat sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, tetapi harus juga dipandang sebagai hak dan kepentingan daerah. Perencanaan dalam konteks ini merupakan bagian dari pergulatan daerah untuk merumuskan apa yang dibutuhkan dan dicita-citakan masyarakat. Karena itu perencanaan bukan merupakan penjabaran perencanaan nasional, melainkan konsep yang secara ideal dikembangkan dari aspirasi lokal melalui proses partisipatif.

Pergulatan perencanaan daerah tentu tidak hanya terjadi dalam konteks relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tetapi juga terjadi antara pemerintah daerah dan masyarakat. Desentralisasi merupakan sebuah jawaban untuk memotong perencanaan yang terpusat, sedangkan demokrasi dibuat untuk memberikan makna bagi perencanaan di tingkat lokal, atau sebagai sebuah kerangka yang memberi makna dalam konteks pergulatan antara pemerintah daerah dan masyarakat setempat. Berbicara tentang pergulatan di daerah itu, Abe melihat bahwa perencanaan daerah mempunyai dua format: (1) perencanaan daerah sebagai hasil kreasi masyarakat langsung, dan (2) perencanaan yang merupakan kebijakan pemerintah atau sebagai produk hukum.

Kedua format itu sebenarnya bukanlah hal yang bertentangan, tetapi secara empirik benturan antara keduanya selalu terjadi. Kebijakan yang dibuat pemerintah sering tidak sesuai dengan kreasi dan kepentingan masyarakat, yang kemudian menimbulkan konflik vertikal. Karena tidak adanya proses demokrasi di daerah, pemerintah daerah cenderung membuat perencanaan sendiri tanpa memperhatikan aspirasi masyarakat. Ini sama saja memindahkan sentralisasi dari pusat ke daerah.

Perencanaan daerah yang bermakna tentu harus menggabungkan antara kebijakan pemerintah dan prakarsa masyarakat itu. Menurut Abe, dan juga menurut banyak pihak, partsipasi merupakan jembatan antara kebijakan pemerintah dan kepentingan masyarakat itu, sehingga perencanaan daerah harus dilakukan dengan model dari bawah (*bottom-up planning*) atau yang sering disebut sebagai perencanaan partisipatif. Perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang bertujuan melibatkan kepentingan rakyat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik langsung maupun tidak langsung). Tujuan dan cara harus dipandang sebagai sebuah kesatuan. Tujuan untuk kepentingan rakyat, yang bila dirumuskan dengan tanpa melibatkan rakyat, maka akans sulit dipastikan bahwa rumusannya akan berpihak kepada rakyat. Namun demikian keterlibatan rakyat itu akan mempunyai makna apabila ada prokondisi yang memperkuat rakyat, yakni rakyat yang memperoleh pendidikan politik dan terlatih secara baik. Bagaimanapun, kata Abe, perencanaan partisipatif yang melibatkan rakyat itu akan mempunyai tiga dampak penting: (1) terhindar dari peluang terjadinya manipulasi; (2) memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan, dan (3) meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik rakyat.

Paralel dengan pendapat Abe di atas, kami hendak mengatakan bahwa pembangunan desa bukanlah bagian integral dari pembangunan daerah maupun pembangunan nasional, tetapi juga mengandung proses bagaimana desa sebagai entitas

yang membangun secara mandiri sesuai dengan potensi dan prakarsa lokal. Membangun secara mandiri berarti juga merencanakan sendiri. Perencanaan desa yang dikelola secara mandiri oleh desa itu dimaksudkan untuk merespons secara angsung berbagai kebutuhan masyarakat desa serta diproses secara partisipatif. Forum Musbangdes, kelompok tani, kelompok perempuan, karang taruna, kelompok keagamaan dan lain-lain merupakan arena untuk mewadahi proses perencanaan partisipatif di desa. Di dalam desa, partisipasi masyarakat dalam pembangunan mensyaratkan adanya pelembagaan yang demokratis dalam struktur pengambilan kebijakan desa. Perencanaan desa juga merupakan sebuah sistem terpadu (*integrated system*) antar program dan sistem budgeter (*budgetary system*) desa melalui format APBDes. Kecuali perencanaan sektoral kabupaten maupun pelaksanaan tugas-tugas pembantuan yang dikendalikan sendiri oleh pemerintah kabupaten, maka program-program pembangunan yang bersifat spasial dan berbasis desa sebaiknya diintegrasikan secara terpadu dalam perencanaan desa dan pendanaan program-program itu dimasukkan ke dalam APBDes (*budgetary system*).

Demokratisasi Pembangunan Desa

Sejak paradigma pembangunan desa yang berbasis pada rakyat, demokrasi merupakan elemen sangat penting, sebagai bagian dari proses pembangunan, sekaligus sebagai alat dan tujuan pembangunan desa. Rakyat dalam konteks ini menempati posisi sentral (subyek) dalam pembangunan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pembangunan. Mengapa demokrasi penting dalam pembangunan desa? *Pertama*, pembangunan desa tentu bukan sekadar masalah teknis dan ekonomis, tetapi juga terkait dengan masalah politik. Berbagai agenda dalam pembangunan desa (prioritas program, pelibatan stakeholders, alokasi anggaran dan lain-lain), merupakan pilihan dan keputusan politik. Agar keputusan politik tersebut aspiratif, akomodatif, dan tepat sasaran, maka dibutuhkan proses demokrasi di dalamnya. *Kedua*, pembangunan desa merupakan bidang *governance*, yang dikelola dengan melibatkan pemerintah desa dan unsur-unsur masyarakat. Pembangunan tentu bukan hanya menjadi domain pemerintah desa, meskipun ia mempunyai kewenangan dan tanggungjawab terbesar, tetapi juga harus melibatkan *stakeholder* di luar pemerintah. Keterlibatan (partisipasi) itulah yang kita sebut dengan demokrasi. *Ketiga*, berdasarkan pengalaman selama ini, pembangunan desa bekerja tanpa melalui proses yang demokratis, melainkan didominasi oleh elite desa. Keputusan-keputusan politik yang penting mengenai agenda pembangunan desa ditentukan secara terbatas oleh elite-elite desa. Yang lebih menyolok lagi, dominasi elite desa itu selama ini menghasilkan manipulasi dan korupsi terhadap sumberdaya desa, yang kemudian menciptakan ketidakadilan dan kemiskinan.

Bagaimana disain dan proses demokratisasi dalam konteks pembangunan desa? Di setiap desa sudah lama ada pemilihan kepala desa secara demokratis, juga sudah ada tradisi musyawarah yang terbatas untuk pengambilan keputusan. Demokrasi lebih dari itu. Pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*) mengajarkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berawal "dari" partisipasi masyarakat, dikelola secara akuntabel dan transparan "oleh" wakil-wakil yang dipercaya masyarakat, serta dimanfaatkan secara responsif "untuk" kebutuhan masyarakat. Dalam memahami demokrasi desa, kita tidak boleh terjebak pada seremonial, prosedur dan lembaga yang tampak di permukaan. Prosedur dan lembaga demokrasi memang sangat penting, tetapi tidak mencukupi. Yang lebih penting dalam demokrasi adalah proses dan hubungan

antara rakyat secara substantif. Pemilihan kepala desa juga penting tetapi yang lebih penting dalam proses politik sehari-hari yang melibatkan bagaimana hubungan antara pemerintah desa, perwakilan desa (BPD) dan masyarakat.

Persoalannya, bagaimana manfaat dan relevansi demokrasi desa dalam konteks pembangunan desa? Apakah demokrasi menghasilkan kesejahteraan atau kualitas hidup masyarakat, atau apakah demokrasi sanggup mengurangi kemiskinan desa? Memang hubungan antara demokrasi dan pengurangan kemiskinan susah direkonstruksi. Di Indonesia, kepercayaan pubik terhadap relasi antara demokrasi dan pengurangan kemiskinan juga sangat rendah. Orang sering sering mengatakan, promosi demokrasi di tengah-tengah kemiskinan adalah suatu utopia yang membahayakan. "Bagaimana mungkin rakyat yang lapar diajak berpikir tentang demokrasi. Apa betul rakyat desa butuh demokrasi", demikian kira-kira pendapat banyak orang yang sering kami dengar. Karena itu solusinya, kata banyak orang, mendahulukan peningkatan kesejahteraan rakyat jauh lebih penting ketimbang membangun demokrasi.

Tetapi argumen pragmatis itu sebenarnya lemah dari sisi pemikiran maupun secara empirik. Orang sering berpikir demokrasi hanya dalam konteks yang terbatas, yaitu kebebasan rakyat dan hadirnya lembaga perwakilan rakyat yang kuat. Padahal demokrasi juga bisa dibaca dari sisi pemerintah, yakni akuntabilitas dan responsivitas pemerintah terhadap masyarakat. Dari sisi empirik ada banyak bukti yang kuat bahwa kegagalan kebijakan pembangunan pedesaan selama ini bukan semata karena kebijakan yang tidak berkualitas, melainkan proses kebijakan yang tidak dibingkai dalam setting demokrasi. Pelaksanaan kebijakan yang sering diwarnai dengan praktik-praktik salah urus, asal-asalan, kebocoran, korupsi, atau salah sasaran karena lemahnya transparansi, akuntabilitas maupun responsivitas pejabat pemerintah, serta lemahnya partisipasi (*voice*, akses, dan kontrol) masyarakat. Pada level yang lebih tinggi, munculnya raja-raja kecil maupun praktik korupsi yang merajalela di daerah bukan karena otonomi daerah sebagai kambing hitamnya, melainkan karena tidak adanya demokrasi (partisipasi, akuntabilitas, transparansi dan responsivitas) di daerah. Orang sering sudah puas mengatakan demokrasi kalau sudah ada lembaga-lembaga demokrasi formal yang dihasilkan oleh pemilihan umum yang demokratis. Di level desa, orang sering sudah puas mengatakan demokrasi karena keberadaan kepala desa dan Badan Perwakilan Desa yang dipilih secara demokratis.

Memang demokrasi tidak secara langsung mengurangi kemiskinan, apalagi membuat kenyang perut rakyat miskin seketika. Toh pengurangan kemiskinan bukan berarti memberi santunan atau sedekah secara langsung kepada rakyat miskin, tetapi harus dengan kebijakan yang lebih rumit, yang memungkinkan orang miskin mempunyai ruang dan akses secara memadai. Demokrasi (partisipasi, akuntabilitas, transparansi dan responsivitas) tentu saja akan membuka ruang bagi proses belajar, menciptakan hubungan antara pejabat dengan rakyat miskin secara lebih manusiawi, membangkitkan kesadaran dan potensi rakyat miskin, membuka kesempatan akses politik bagi kaum miskin, membuat pejabat publik lebih bertanggungjawab, mengurangi praktik-praktik kebocoran dalam alokasi dana yang memungkinkan program lebih tepat sasaran untuk kaum miskin, dan seterusnya. Proses kebijakan yang lebih partisipatif dan responsif tentu memungkinkan lahirnya kebijakan yang relevan dengan kebutuhan kaum miskin, bukan sekadar kebijakan yang bias preferensi elite.

Proses membangun demokrasi dan pengurangan kemiskinan sebenarnya bisa berjalan bersama secara simultan. Pengurangan kemiskinan tidak harus didahulukan, sementara demokrasi diabaikan. Demikian juga, agenda pengurangan kemiskinan tidak harus menunggu lahirnya setting demokrasi yang lebih kondusif. Dalam konteks ini, demokrasi bisa menjadi proses dan metode yang diterapkan untuk mengelola kebijakan pengurangan kemiskinan. Yaitu, bagaimana membicarakan dan melaksanakan program-program pengurangan kemiskinan secara demokratis, melalui proses belajar bersama antara pemerintah dengan masyarakat.

Lalu bagaimana keterkaitan antara desentralisasi-demokrasi dengan pembangunan desa maupun pengurangan kemiskinan di desa? Dari isi sejumlah literatur yang bisa dilacak dapat ditemukan hubungan relatif lemah antara desentralisasi-demokrasi dan pengurangan kemiskinan (misal Blair, 2000; Crook dan Manor, 1998; Crook dan Sverrisson, 2001; Golooba-Mutebi, 2000; Manor, 1999; Moore dan Putzel, 1999; Rahman, 2001). Meskipun langkah besar pada pelimpahan kekuasaan kepada lembaga lokal yang dipilih secara demokratis, desentralisasi di Colombia, Brazil dan West Bengal tampak mencapai sedikit tentang pengurangan kemiskinan atau perbaikan perbedaan (*disparity*) daerah (Crook dan Sverrisson, 2001: 37-9). Kesimpulan Manor (1999: 106-8) tentang pengalaman di Bolivia, India dan Bangladesh sama-sama pesimis.

Temuan itu meningkatkan sejumlah perhatian tentang viabilitas mendorong pengurangan kemiskinan melalui desentralisasi-demokrasi. *Pertama*, mereka mengemukakan bahwa bentuk desentralisasi-demokrasi paling berhasil pun tidak mampu mengatasi perbedaan (*disparity*) ekonomi dan politik, dalam dan antar daerah. Ini, pada gilirannya, menyoroti persoalan peningkatan pendapatan di wilayah desa, di mana surplus ekonomi (dan oleh karena itu penghasilan yang dapat dikenai pajak) cukup jarang. Di sini penting untuk mengakui bahwa program pembangunan sangat sering merupakan subjek untuk *regional bias*. Ini dapat mengambil banyak bentuk, termasuk bias daerah yang relatif subur dan berkembang dengan baik, bias perkotaan dan bias politik pada wilayah di mana aktor lokal sangat berpengaruh. Anggapan bahwa pemerintah serius melakukan pelimpahan kekuasaan kepada lembaga lokal, kebijakan dasar ini dapat juga secara mendalam mengancam elite nasional (Moore dan Putzel, 1999). Bahkan ketika pemerintah pusat membiarkan kreasi daerah, mereka masih dapat melaksanakan kontrol yang besar dengan menetapkan sasaran kinerja, mekanisme pelaporan dan semacamnya (Manor, 1999; 60-1; Moore dan Putzel, 1999: 20-1).

Kedua, mereka menyatakan ketegangan mendasar antara ketimpangan desa dan demokrasi lokal. Hal penting di sini adalah bahwa kemiskinan mempunyai pengaruh yang memperlemah kemampuan untuk ikut serta dalam proses politik formal. Sebuah gambaran langsung tentang ini adalah hubungan antara melek huruf dasar (*basic literacy*) dan tindakan politik. Sebagaimana Deze dan Sen (1996) kemukakan, kemampuan orang untuk memperoleh dan memahami informasi tentang hukum, kebijakan dan hak-hak seringkali sangat bergantung pada kemampuan membaca. Ini, pada gilirannya, menyoroti cara keterwakilan penduduk miskin dalam institusi demokrasi (misal melalui partai politik, *block voting*, *lobbying*, dan sebagainya) dan kepemilikan ‘alat politik’ (misal, uang, tenaga, informasi, melek huruf) untuk mempengaruhi proses demokrasi. Ketika para pemilih tidak mengetahui *platforms* partai, kebijakan pemerintah dan hak-hak mereka, kemampuan mereka untuk mempengaruhi poses demokrasi sangat terbatas. Demikian juga, ketika para politisi dan partai berkampanye berdasarkan orientasi jangka-

pendek, berlawanan dengan kebijakan program, hubungan antara kompromi sifat dasar ini dan akuntabilitas demokrasi dapat benar-benar sangat tipis (Moore dan Putzel, 1999).

Ketiga, dilema mendorong penduduk miskin untuk menanggung ongkos keterlibatan dalam tindakan politik langsung. Sebagaimana dikedepankan Moore dan Putzel, institusi agraria mungkin disusun dalam sebuah cara yang mencegah penduduk miskin untuk ikut serta dalam rapat umum politik dan sejenisnya. Selanjutnya, ongkos tindakan politik (misal ongkos perjalanan, dan komunikasi) mungkin menghalangi mereka dari mengejar atau meneruskan gerakan politik yang masuk akal. Loyalitas yang bertentangan mungkin mengurangi solidaritas politik sekitar identitas berbasis-kelas, seperti 'petani gurem, tidak berlahan, pekerja upahan, (petani) penyewa, penerima subsidi pangan, penghuni liar' dan sejenisnya.

Keempat, ada persoalan tentang penyerobotan (*capture*) yang dilakukan elite lokal. Seperti banyak studi (misal Blair, 2000; Crook dan Manon, 1998; Crook dan Sverrisson, 2001; Dreze dan Sen, 1996; Manor, 1999; Moore dan Putzet, 1999: 15) menunjukkan, salah satu bahaya desentralisasi adalah bahwa desentralisasi mungkin hanya memberdayakan elite lokal dan, lebih buruk, mengekalkan kemiskinan dan ketimpangan. Beberapa peneliti meragukan, apakah pengenalan prinsip-prinsip demokrasi akan mengatasi faktor historis dan kultural yang mengekalkan kesetaraan politik (Luckam *et al*., 2000; Moore dan Putzel, 1999). Ini, pada gilirannya, menyoroti tantangan bagaimana mendorong demokrasi di desa di mana jumlah orang yang besar bergantung pada segelintir elite lokal yang sangat kuat.

Membuang intervensi pemerintah adalah sangat baik, orang dapat memperkirakan dengan kepercayaan yang masuk akal bahwa ongkos penjaminan distribusi yang adil dan pendorongan korupsi lokal akan tinggi. Ini adalah proyek infrastruktur pedesaan yang benar-benar terkenal, seperti pembangunan jalan raya (Rao, 2000) atau irigasi, yang di dalamnya pasar input primer, tenaga kerja dan regulasi publik (Wade, 1985) akan bergantung pada sejumlah faktor: kemudahan memperoleh keuntungan dari program; jumlah sewa yang tersedia diambil untuk diri sendiri; kemampuan menghindari deteksi dan sanksi; dan yang penting, sistem akuntabilitas yang idealnya membeberkan dan menghukum perilaku jenis ini. Faktor terakhir ini perlu disoroti, karena ia dapat dipengaruhi oleh kebijakan publik dan karena ia merupakan alokasi yang salah atau korupsi sumberdaya publik yang seringkali membenarkan teriakan paling keras untuk desentralisasi-demokrasi (misal Dreze dan Sen, 1996; Bank Dunia, 2000).

Studi tentang desentralisasi memperlihatkan bahwa devolusi dapat meningkatkan taraf penghidupan masyarakat desa dalam sejumlah cara. *Pertama*, pembangunan dan pemberdayaan kelompok-kelompok pengguna sumberdaya lokal dapat memperbaiki cara-cara yang di dalamnya penduduk lokal mengelola dan menggunakan sumberdaya alam, dengan demikian memperbaiki dasar sumber daya yang padanya penduduk miskin bergantung secara tidak seimbang (Baland dan Platteau, 1996; IFAD, 2000; Ostrom, 1990). Selengkapnya ini adalah anggapan bahwa komunitas lokal (dan terutama desa) memiliki pengetahuan, informasi dan dorongan untuk mengelola dan mengawetkan sumberdaya yang menjadi basis kehidupan bagi komunitas lokal dan keluarga mereka (bandingkan Agrawal dan Gibson, 1999: 633; Baland dan Platteau, 1996).

Kedua, dan berhubungan dengan ini, kerjasama antara para perwakilan politik dan pengguna sumberdaya lokal dapat memberikan hasil yang 'sinergis' (Evan, 1996a; 1996b; Ostrom, 1996), yang di dalamnya warga negara dan pegawai sipil membangun

kemitraan untuk menyediakan barang-barang yang tidak akan dapat diperoleh jika mereka bertindak sendirian. Contoh klasik tentang ini meliputi *joint forest management* (IFAD, 2001), *fisheries co-management* (Pomeroy dan Berkes, 1997) dan *participatory watershed management* (Farrington *et al*., 2000).

Ketiga, dan paling sentral pada tulisan ini, demokratisasi dan pemberdayaan lembaga administratif lokal dapat meningkatkan partisipasi dalam forum pembuatan-keputusan, terutama di kalangan kelompok-kelompok yang secara tradisional terpinggirkan oleh proses politik lokal (Blair, 2000; Crook dan Sverrisson, 2001; Crook dan Manor, 1998). Studi dari Afrika, Asia dan Amerika Latin menunjukkan bahwa pengenalan pemilu, sistem transparansi, dan hak berekspresi dan berkumpul dapat memberdayakan penduduk miskin, meningkatkan kemampuan mereka ikut serta dalam pembuatan-keputusan lokal dan (yang penting sekali) mendorong mereka untuk memaksa para pejabat publik bertanggung jawab (Blair, 2000; Crook dan Manor, 1998; Crook dan Sverrisson, 2001; Manor, 1999; Rondinelli *et al*., 1989).

Sebagaimana Blair (2000: 25) tunjukkan, 'perwakilan yang ditingkatkan menawarkan manfaat (perwakilan itu) sendiri'. Bagi orang, dia berpendapat, partisipasi dalam lembaga lokal yang dipilih secara demokratis dapat mengarah pada perbaikan nilai dan identitas lembaga itu sendiri, yang dapat membantu menghentikan kebiasaan ketidaksamaan dan diskriminasi. Kedua, keanggotaan dalam badan administratif lokal dapat memberikan keahlian penting. (misal tata buku, kepemimpinan, dan sebagainya) yang dapat diserahterimakan kepada jabatan lain.

Regulasi yang menetapkan keterlibatan kelompok-kelompok semacam itu (contohnya sistem reservasi dalam *panchayats* India) dapat membantu menjamin bahwa kelompok miskin dan terpinggirkan mempunyai suara di lembaga lokal (Crook dan Manor, 1998). Diantara kasus yang paling berhasil (misal West Bengal, Colombia, Filipina), tata pemerintahan demokratis lokal juga telah memperbaiki efisiensi dan responsivitas para pejabat publik (Blair, 2000; Crook dan Sverrisson, 2001; Crook dan Manor, 1998; Manor, 1999).

Mendasari model yang 'lebih berhasil' ini adalah sistem politik yang di dalamnya perwakilan negara pusat mau dan dapat melepaskan atau menciptakan kekuasaan yang memerintah legislasi, administrasi dan perpajakan (Crook dan Manor, 1998; Manor, 1999; Tendler, 1997). Manor (1999), misalnya, memperlihatkan bahwa desentralisasi dapat memperbaiki efektivitas dan akuntabilitas pemerintah ketika: lembaga yang dipilih pada tingkat lokal mempunyai dana yang cukup; mereka memperoleh otonomi yang riil dari lembaga tingkat yang lebih tinggi; dan akuntabilitas yang ada antara perwakilan yang dipilih dan warga negara, dan antara para birokrat yang tidak-dipilih dan wakil yang dipilih.

Sebagai agenda kedepan untuk penguatan desentralisasi, demokrasi lokal dan pembangunan desa, ada tiga tema utama yang perlu dikemukakan. Pertama, membuat keseimbangan antara otonomi lokal dan akuntabilitas pejabat publik desa. Desentralisasi telah mengajarkan bahwa pemerintah lokal mempunyai hak dan kewenangan ketika berhadapan dengan pemerintah pusat, tetapi sekaligus mempunyai kewajiban dan tanggungjawab (akuntabilitas) ketika berhadapan dengan warga masyarakat.

Satu tema yang muncul dari tinjauan ini adalah kebutuhan menemukan keseimbangan antara otonomi negara, di satu pihak, dan ukuran apa yang Granovetter (1992) menyebut '*social embeddedness*', di pihak lain. Tantangannya di sini adalah salah

satu dari memelihara otonomi untuk mengatasi kepentingan yang sangat kuat di dalam masyarakat, sementara pada saat yang sama, memasukkan pandangan dan preferensi aktor non-negara. Studi Tendler di Brazil timur laut, misalnya, menggambarkan cara-cara bagaimana hubungan antara pekerja kesehatan pemerintah dan komunitas klien dapat memperbaiki pemeliharaan kesehatan primer di daerah pedesaan (Tendler, 1997; Tendler dan Freedheim, 1994). Ini disebabkan sejumlah faktor: para pejabat pemerintah menghabiskan periode waktu yang diperluas dengan target penerima manfaat (*beneficiaries*); yang pada gilirannya menciptakan situasi dimana para pejabat dipengaruhi oleh ('*embedded in*') opini dan sanksi anggota komunitas; kinerja yang baik membawa prestise yang tinggi, dalam komunitas dan dalam pelayanan sipil; dan pemerintah pusat merupakan alat mendukung prakarsa ini.

Hampir senada, Crook dan Manor (1998: 302-4) menyoroti tantangan bagaimana mendorong sebuah 'budaya akuntabilitas' dalam proses politik lokal. Menggambarkan tentang kasus Karnataka (India) yang relatif berhasil, mereka mengemukakan bahwa akuntabilitas diperlukan adanya: partai-partai politik yang kompetitif (bandingkan dengan Blair, 2000); pers bebas yang didistribusikan secara luas (bandingkan dengan Blair, 2000); dan 'pelayanan sipil yang profesional', yang di dalamnya para pejabat mau 'mengembangkan hubungan yang konstruktif tetapi tunduk-pada hukum dengan para politisi yang dipilih' (Crook dan Manor, 1998: 303).

Kedua, melibatkan partisipasi aktor eksternal. Tema kedua yang muncul dalam literatur tentang desentralisasi-demokrasi adalah keterlibatan aktor-aktor eksternal memberdayakan kelompok-kelompok miskin dan marjinal dalam masyarakat (Crook dan Manor, 1998; Tendler, 1997). NGOs, misalnya, secara aktif memberdayakan kelompok miskin dalam sejumlah cara (Bratton, 1990; Clark, 1991; White dan Runge, 1995). Mereka dapat menghubungkan penduduk miskin dan marjinal dengan perkumpulan sekutu yang lebih luas, dengan siapa mereka dapat menyusun *lobby* politik yang lebih efektif. NGO dapat menyerab beberapa ongkos keterlibatan dalam tindakan politik (misal tranportasi, komunikasi dan sebagainya). Mereka juga dapat mendorong apa yang Samuel Popkin (1979: 243) gambarkan sebagai 'konsepsi baru tentang identitas dan harga-diri'. Dalam konteks ini, mereka dapat melakukan dengan mendorong penduduk miskin ikut serta dalam tindakan kolektif (White dan Runge, 1995) atau dengan menyebarkan informasi tentang hak-hak konstitusional, persekutuan yang kuat dan kesempatan politik lain.

Sumber bantuan eksternal penting lainnya dapat berasal dari eselon tingkat lebih tinggi dalam pemerintah. Ini dapat bekerja dalam sejumlah cara. Mereka antara dapat menyusun insentif dalam sebuah cara yang memungkinkan partisipasi lokal dan akuntabilitas publik berakar. Isentif seperti itu mungkin meliputi jalan karir, pendanaan yang diperuntukkan untuk lembaga lokal, dan status dalam masyarakat (Crook dan Manor, 1998; Tendler, 1997). Level pemerintah yang lebih tinggi juga bisa melakukan fasilitasi untuk pengembangan kapasitas para aktor-aktor lokal.

Temuan-temuan itu mengangkat pertanyaan penting mengenai strategi penduduk miskin — dan organisasi sosial yang bertindak atas nama kepentingan mereka — untuk mempengaruhi kebijakan publik. Mereka juga mengemukakan bahwa pemerintah pusat mungkin mempunyai peran lebih besar untuk dimainkan dalam pembangunan lokal daripada teori desentralisasi-demokrasi yang lebih idealistis akan mengarahkan mereka

untuk percaya (bandingkan dengan Manor, 1999; Moore dan Putzel, 1999:15; Tendler dan Freedheim, 1994; Tendler, 1997).

Ketiga, memperdalam demokrasi di tingkat lokal. Tema ketiga yang muncul dari analisis ini adalah kebutuhan untuk bergerak di luar dunia demokrasi formal-prosedural, dan untuk mendorong apa yang Luckham *et al*. (2000) menyebut demokrasi yang dalam (substantif*)*. Seperti argumen terdahulu, pemilu merupakan komponen sangat penting yang masih tidak sempurna dalam demokrasi. Namun, kemampuan mereka untuk mendorong tata pemerintahan yang responsif yang efektif sangat bergantung pada tiga variabel penting: kapasitas partai dan politisi mengkampanyekan isu-isu kebijakan yang substantif, sebagai berlawanan dengan populisme atau, lebih buruk, klientelisme dan pembelian suara; kualitas informasi yang tersedia bagi para pemilih; dan kekuatan organisasi masyarakat sipil.

Manor (1999: 74-6) membuat kasus bahwa partai politik mempunyai peran penting untuk dimainkan dalam sistem demokrasi lokal (bandingkan dengan Blair, 2000; Crook dan Manor, 1998). Sentral dengan ini adalah gagasan bahwa demokrasi multi-partai membantu mengorganisir 'kekuatan yang berlawanan' (Manor, 1999: 75) menjadi kelompok yang secara jelas dapat dikenal, mendorong kesadaran kritis dan debat publik. Dikatakan, kemampuan untuk mengartikulasikan kepentingan dan mendorong debat bergantung pada dinamika internal dan perdebatan yang ada dalam partai politik. Pengalaman di West Bengal memperlihatkan bahwa partai politik dapat mengatasi pengurangan kemiskinan pedesaan ketika mereka mengembangkan dan mengejar sebuah program yang secara ideologis dimasukkan ke dalam tujuan redistribusi sosial (Kohli, 1987; Crook dan Sverrisson, 2001). Namun, peristiwa sejarah yang mengarah pada gerakan komunis di West Bengal mendorong beberapa sarjana (misal Crook dan Sverrisson, 2001) menanyakan viabilitas menirukan pengalaman dalam *settings* politik lain. Lebih lanjut, adalah berharga menekankan bahwa pencapaian program politik ini tidak bersifat demokratis seluruhnya (Kohli, 1987), mengulangi pernyataan ketegangan antara kebijakan yang masuk akal dan demokrasi bersifat umum.

Sebagaimana pemilu bukan sebuah demokrasi, hal yang sama dapat diakatakan bahwa politik partai bukan demokratisasi. Demokratisasi membutuhkan masyarakat sipil yang semarak dan kuat. Pembangunan masyarakat sipil yang kuat dan bersemangat juga tidak lepas berhubungan dengan kesempatan politik yang yang disediakan negara, sehingga kelompok miskin dan marjinal dalam masyarakat memanfaatkan kesempatan ini (Luckham *et al*., 2000; Moore dan Putzel, 1999). Pada gilirannya hal itu menyoroti cara-cara identitas berdasarkan pada kelas, kasta, agama, kesukuan, gender dan lainnya mempengaruhi mobilisasi sosial dan aspirasi politik (Luckham *et al*., 2000; Harriss, 2000; Moore dan Putzel, 1999). Juga mengajukan pertanyaan apakah dan seberapa luas perjuangan politik diantara dan antara kelompok sosial ini akan mengarah pada bentuk masyarakat sipil yang lebih kuat dan, dengan perluasan, bentuk tata pemerintahan yang lebih adil (Luckham *et al*., 2000; Harriss, 2000).

Penutup

Pada prinsipnya tujuan jangka panjang pembangunan desa adalah meningkatkan *human well-being* masyarakat desa: mencapai kesetaraan (gender dan kelas), kesejahteraan masyarakat, keadilan dan kemandirian desa. Dengan demikian, orientasi pembangunan desa bukan sekadar penanggulangan kemiskinan melalui investasi infrstruktur fisik, pertumbuhan ekonomi dan pelayanan sosial. Untuk mencapai tujuan besar itu, maka perlu dibuat desain dan proses yang kondusif dan terpadu. Namun konsep terpadu bukan sekadar memadukan aspek-aspek sektoral seperti dikemas dalam paradigma pembangunan desa terpadu era 1970-an, tetapi juga terpadu dari sisi aktor, disain, proses dan yang lebih penting adalah memadukan agenda pembangunan desa dengan desentralisasi dan demokratisasi. Jika dulu aktor utama pembangunan adalah negara (yang menyediakan kebijakan, regulasi dan distribusi pelayanan sosial) dan modal/pasar (yang memacu pertumbuhan ekonomi), maka aktor utama sekarang adalah masyarakat. Proses pembangunan yang lebih baik bukanlah yang dipimpin negara (*state led development*) dan digerakkan oleh pasar (*market driven development*), melainkan berbasis pada masyarakat (*community based development*). Negara bukanlah aktor yang memonpoli dalam proses pembangunan desa, tetapi diharapkan berperan menciptakan situasi yang kondusif, membuka ruang dan mendorong tumbuhnya institusi lokal yang kuat, partisipasi masyarakat dan memberikan proteksi dari eksploitasi modal.

Karena itu, kami menawarkan disain pembangunan desa berkelanjutan yang bersifat desentralistik, berbasis masyarakat dan demokratis. Kami yakin bahwa pembangunan desa bukan hanya persoalan teknis, ekonomis dan teknokratis, tetapi di dalamnya terjadi proses *governance* atau proses relasi politik antara pusat-daerah-desa serta negara dan masyarakat, sehingga pembangunan membutuhkan sentuhan desentralisasi dan demokratisasi. Disain yang terpadu itu mempunyai dua orientasi sekaligus: *confronting the past* dan *facing the future*. Orientasi pertama dimaksudkan untuk meninggalkan sentralisme pembangunan yang tidak sesuai dengan konteks lokal, proyek-proyek karitatif jangka pandek, distorsi dalam perencanaan pembangunan, *local capture*, ketergantungan desa pada bantuan, masyarakat yang *voiceless*, dan seterusnya. Orientasi kedua mengarah penciptaan kondisi yang memungkinkan dan pembelajaran untuk penguatan kapasitas institusi lokal, *social sustainability*, *sustainable livelihood*, demokratisasi dan desentralisasi, *local-self planning*, partisipasi masyarakat, dan seterusnya.

Sejumlah keyakinan baru itu diharapkan dapat membangun proses pembangunan desa yang memungkinkan pencapaian dampak antara: mobilisasi sumberdaya secara efektif, terbangunnya proses demokrasi (akuntabilitas dan partisipasi), meningkatnya kapasitas institusional desa, dan terbangunnya modal sosial. Jika dampak antara ini berjalan dengan baik, maka akan mencapai hasil-hasil pembangunan yang diharapkan: efektivitas, responsivitas dan keberlanjutan. Efektivitas berarti bahwa sejumlah sasaran pembangunan desa berproses secara dinamis dan secara bertahap meraih capaian-capaian positif sesuai dengan yang diproyeksikan. Responsivitas berarti kepekaan atau keseriusan pemerintah (desa, daerah dan pusat) maupun organisasi lokal menjalankan perannya masing-masing dan sekaligus tanggap terhadap tuntutan masyarakat lokal. Keberlanjutan diindikasikan dengan stabilitas politik, kecukupan pendanaan, ketahanan sosial dan fleksibilitas institusional pengelolaan pembangunan desa.

Daftar Pustaka

Agrawal, Arun. (1999), "The Politics of Decentralization: A Critical Review", *Welttrends*, No. 25.

Agrawal, Arun and Gibson, Clark C. (1999) 'Enchantmet and Disenchantment: The Role of Community in Natural Conservation', *World Development* 27 (6).

Andrew, C. dan Goldsmith, M. (1998), "From Local Government to Local Governance and Beyond?", *International Political Science Review* 19 (2).

Antlov, Hans. (2002). *Negara Dalam Desa*, Yogyakarta: LAPERA Pustaka Utama.

Arendt, Hannah. (1995), *Asal Usul Totalitarianisme, Jilid III*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Ashley, C. and D Carney (1999), *Sustainable Livelihoods: Lessons from Early Experience*, London: DFID.

Ashley, C. dan Simon Maxwell, (2001), "Rithinking Rural Development", *Development Policy Review*, 19: 4. Desember.

Bachriadi, Dianto. (dkk) (1997), *Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaharuan Agraria di Indonesia "Reformasi Agraria"*, Jakarta: Konsursium Pembaharuan Agraria bekerja sama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Bachriadi, Dianto dkk (ed). (1997), *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Bandung: KPA dan FE UI.

Bachriadi, Dianto. (1998), *Merana Di Tengah Kelimpahan: Pelanggaran HAM Pada Industri Pertambangan di Indonesia*, ELSAM, Jakarta.

Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.

Bardhan, Pranab. (1995). "Rational fools and Cooperation in a Poor Hydraulic Economy", dalam *Choice, Welfare, and Development: A Festschrift in Honour of Amartya K. Sen*. edited by K. Basu, P. Pattanaik, dan K. Suzumura, New York: Clarendon Press.

Bardhan, Pranab. (1996), "Decentralised Development", *Indian Economic Review* XXXI (2).

Bardhan, Pranab. (1997a), *The Role of Governance in Economic Development. A Political Economy Approach*, Paris: OECD Development Center.

Bardhan, Pranab. (1997b), Corruption and Development. A Review of Issues, *Journal of Economic Literature*, Vol.35.

Bardhan, Pranab. (1999). *Water Community: An Empirical Analysis of Cooperation on Irrigation in South India*, http://globetrotter.berkeley.edu/faculty/Bardhan.html.

Bardhan, Pranab and Ashok Rudra. (1986), "Labour Mobility and the Boundaries of the Village Moral Economy." *Journal of Peasant Studies* 13.

Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee. (1998), "Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Services in Developing Countries." CIDER Paper C98-104, University of California at Berkeley, Berkeley, CA.

Batley, R. and G. Stoker (eds) (1991), *Local Government in Europe*, Basingstoke:

Macmillan.
Beetham D. (1994) 'Key principles and indices for a democratic audit' in D. Beetham (ed) *Defining and Measuring Democracy* London: Sage
Beetham, D. (1999) 'The idea of democratic audit in comparative perspective' *Parliamentary Affairs* 52 (4) 567-81.
Besley, T. (1997), *Political Economy of Alleviating Poverty: Theory and Institutions*, Washington DC: The World Bank.
Bird, R. M. (ed.) (2000), *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang*, Jakarta: Gramedia.
Bird, R. M. dan Vaillancourt, F. (2000), "Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang: Tinjauan Umum", dalam R. M. Bird (ed.), *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang*, Jakarta: Gramedia.
Bird, Shawn L. (2000), *Institutionalizing Local Democracy: Decentralization, Municipalismo, and Citizen Participation in El Salvador*, Makalah Disajikan Dalam Konferensi Latin American Studies Association, Miami, 16-18 Maret.
Blair, Harry (2000) 'Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries', *World Development* 28 (1).
Blair, P. (1991) 'Trends in local autonomy and democracy: reflections from a European perspective", dalam R. Batley and G. Stoker (eds) *Local Government in Europe* Basingstoke: Macmillan.
Boediono (2002), *Kebijakan Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Pelaksanaan Azas Desentralisasi Fiskal*, Naskah disampaikan Dalam Rapat Koordinasi Pendayagunaan Aparatur Negara Tingkat Nasional 2002, Jakarta, 11 Februari.
Boeke, J.H., *Village Reconstruction" In Wertheim, et.al.., 1961, Indonesian Economics,. The Concepts of Dualism in Theory and Po*licy, The Haque : W.Van Hoeve Publisher. 1952
Boyd, C (1999). Reconciling interests among wildlife, livestock and people in Eastern Africa: A sustainable livelihoods approach. Natural Resource Perspectives No.45. London: Overseas Development Institute (ODI)
Breman, Jan. (1974), *Patronage and Exploitation: Changing Agrarian Relations in South Gujarat, India*. Berkeley: University of California Press.
Brown, M. P. (1993), 'The possibility of Local Autonomy", *Urban Geography* 13 (3).
Budiman, Arief. (1991), *Negara dan Pembangunan: Studi Tentang Indonesia dan Korea Selatan*, Jakarta: Yayasan Padi dan Kapas.
Budiman, Arief. (1995), *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta: Gramedia.
Budiman, Arief (1996). *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Jakarta: Gramedia.
Budiman, Arief (ed.). (1990), *State and Civil Society in Indonesia*, Sydney: Allen and Unwin.
Burns, D. (2000), "Can Local Democracy Survive Governance?", *Urban Studies*, Vol. 37, No. 5-6.
Burns, D., Hambleton, R. & Hoggett, P. (1994), *The Politics of Decentralisation*, London: Macmillan.
Butler, D. Adonis, A. and Travers, T. (1994) *Failure in British Government: the Politics of the Poll Tax* Oxford: Oxford University Press.

Byrne, T. (1992) *Local Government in Britain* (5th Edition) Harmondsworth: Penguin.
Carney, D. (ed.) (1998), *Sustainable Rural livelihoods: What Contribution Can We Make?* London: DFID.
Chandler, J. (1988) *Public Policy Making for Local Government* London: Croom-Helm.
Clark, G. L. (1984) 'A theory of local autonomy' *Annals of the Association of American Geographers* 74 (2) 195-208.
Cockburn, C. (1977) *The Local State* London: Pluto Press.
Council of Europe (1985) *European Charter of Local Self-Government* available on http://conventions.coe.int/treaty/EN/Treaties/Html/122.htm.
Cheema, G. Shabbir and Rondinelli, Dennis A. (1983), *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills: Sage Publication.
Clark, G.L. (1984), "A Theory of Local Autonomy", *Annals of the Association of American Geographers* 74 (2).
Conyers, Diana. (1990). "Decentralization and Development Planning: A Comparative Perspective," dalam P. de Valk and K.H. Wekwete (eds.) *Decentralizing for Participatory Planning: Comparing the Experiences of Zimbabwe and Other Anglophone Countries in Eastern and Southern Africa*, Aldershot: Avebury Press.
Chamber, Robert. (1987), *Pembangunan Desa Dari Belakang*, Jakarta: LP3ES.
Conway, T., C. Moser, A. Norton and J. Farrington (2002) 'Rights and Livelihoods Approaches: Exploring Policy Dimensions'. *Natural Resource Perspectives* 78, London: ODI.
Conway, T. (ed.) (2001) *Human Rights, Assets and Livelihood Security, and Sustainable Development:* Vol. 1: 'Synthesis report from an inter-agency workshop'. Vol. 2: 'Case studies'. London Bridge Hotel 19–20 June 2001. London: ODI.
Cornwall, Andrea (2000). *Beneficiary, Consumer, Citizen: Perspectives on Participation for Poverty Reduction.* Sida Studies No. Two.
Crook, Richard C. and Manor, James (1998) *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
Crook, Richard C. and Sverrisson, Alan Sturla (2001) *Decentralisation and Poverty-Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or, Is West Bengal Unique?* IDS Working Paper 130. Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex.
Das Gupta, Monica. 1982. *Population and Social Organisation in a North Indian Village*, Brighton, UK: University of Sussex.
Davey, K. (1988), *Pembiayaan Keuangan Pemerintah Daerah*, Jakarta: UI-Press.
DeFilippis, J. (1999) 'Alternatives to the 'New Urban Politics': Finding Locality and Autonomy in Local Economic Development' *Political Geography* 18 973-90.
Dethier, Jean-Jacques (ed.) (2000), *Governance, Decentralization and Reform in China, India and Russia*, Kluwer Academic Publishers and ZEF.
de Valk, P. and K.H. Wekwete (eds.) (1990), *Decentralizing for Participatory Planning: Comparing the Experiences of Zimbabwe and Other Anglophone Countries in Eastern and Southern Africa*, Aldershot: Avebury Press.
Devas, Nick. (et. al.), (1989), *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta: UI Press.

de Vries, M. (2000), 'The Rise and Fall of Decentralization: a Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries", *European Journal of Political Research* 38.

DFID (1999), *Sustainable Livelihoods Guidance Sheets*, London: DFID

DFID (2000), *Realising Human Rights for Poor People: Strategies for Achieving the International Development Targets*, London: DFID.

Diamond, Larry. (1999), *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.

Dollar, David. (et al.) (1998), *Assessing Aid—What Works, What Doesn't, and Why*, Washington DC: Oxford University Press.

Dwipayana, AAGN dan Sutoro Eko (eds.) (2003), *Membangun Good Governance di Desa*, Yogyakarta: IRE Press.

Etzioni, A. (1993). *The Spirit of Community*, Crown, New York.

Evan, Peter B., Dietrich Rueschemeyer dan Theda Skocpol, (eds.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.

Eko, Sutoro. (2001), "Revitalisasi Demokrasi Komunitarian", *FLAMMA*, Oktober.

Eko, Sutoro. (2002), "Kemunduran Demokrasi Desa", *JENDELA* 3.

Eko, Sutoro. (2003a), "Pelari Terdepan Desentralisasi Desa", *JENDELA* 6.

Eko, Sutoro (2003b), "Pembaharuan Pemerintahan dan Pembangunan Desa", *Jurnal Forum Inovasi* UI, Vol. 6, Maret-Mei.

Eko, Sutoro (2003c). "Meletakkan Desa dalam Desentralisasi dan Demokrasi", dalam Abdul Gaffar Karim (ed), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol-UGM dan Pustaka Pelajar.

Eko, Sutoro. (2003d), "Ekonomi Politik Pembaharuan Desa", Makalah Disajikan dalam Pertemuan Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat, Ngawi, Jawa Timur, 15-18 Juni.

Eko, Sutoro (2003e), "Memahami Kembali Desentralisasi dan Otonomi Nagari", Makalah Disajikan Dalam Lokakarya "Mengkritisi Pelimpahan 105 Kewenangan Kepada Nagari", yang diselenggarakan oleh Lembaga Pengembang Pendekatan Partisipatif Padang, Bukittinggi, 27-30 Juli.

Eko, Sutoro (2003f), "Desentralisasi dan Demokrasi Desa", Makalah Disampaikan Dalam Konsultasi Publik Revisi UU No. 22/1999, yang diselenggarakan oleh Bitra Indonesia, Yayasan Pusaka Indonesia dan FPPM, Medan, 19 November.

Eko, Sutoro (2004a), "Desa Bergolak", *FLAMMA*, Edisi 18, Vol. 9, Januari.

Eko, Sutoro (2004b), "Revisi Bukan Resentralisasi", *Policy Brief*, Vol. 1, STPMD "APMD", 2004.

Eko, Sutoro (2004c), "Eforia dan Involusi Kembali ke Nagari", *FLAMMA*, Edisi 19, Vol. 10, Februari – April 2004.

Eko, Sutoro. (2004d), "Dinamika Desentralisasi dan Demokrasi Lokal", dalam Tumpal P. Saragi (ed.), *Kebijakan Desentralisasi di Persimpangan*, Jakarta: CV Cipruy.

Eko, Sutoro. (2004e) *Reformasi Politik Dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta: APMD Press

Eko, Sutoro (2004f), "Memperluas Ruang Publik Desa", *Jendela*, Mei 2004.

Eko, Sutoro (2004g). "Demokratisasi Pemerintahan Desa", Makalah Disampaikan Dalam Lokakarya "Good Governance Desa" yang diselenggarakan oleh Pemerintah

Kabupaten Kebumen bekerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia, Kebumen, 4-5 Mei.

Eko, Sutoro. (2004h), "Memperkuat Posisi Desa Dalam Konteks Revisi UU No. 22/1999", Makalah Disajikan Dalam Lokakarya Regional "Memperkuat Kebijakan Desentralisasi Desa", yang diselenggarakan oleh kerjasama Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), The Ford Foundation dan VECO Indonesia, Denpasar, 28-30 Juni.

Eko, Sutoro (2004i), "Revitalisasi dan Distribusi Kewenangan Desa", Makalah Disampaikan dalam Lokakarya "Penentuan Program Prioritas Pemberdayaan Masyarakat dan Pembaharuan Desa", yang diselenggarakan oleh kerjasama Ditjen PMD Depdagri, GTZ dan Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Jakarta, 28 Juli.

Eko, Sutoro (2004j), "Krisis Demokrasi Elektoral", *Mandatory*, Jurnal IRE, Vol. I, Edisi I, Agustus.

Eko, Sutoro (2004k), "Kata Pengantar: Membangkitkan Suara Rakyat dan Menantang Dominasi Elite", dalam Syamsul Hadi Thubany (el. al.), *Partisipasi Semu: Keterlibatan Warga Dalam Pembangunan Desa*, Tuban: Bina Swagiri dan CSSP.

Eko, Sutoro (2004l), "Menghormati Eksistensi Desa", *Policy Brief*, Vol. 4, STPMD "APMD", Desember 2004.

Eko, Sutoro (2004m), "Modal Sosial, Desentralisasi dan Demokrasi Lokal", *ANALISIS CSIS*, September-Desember 2004.

Elson, R.E, (1994), *Vilage Java under the Cultivation System 1930 –1870*, ASAA Southeast Asia Publication Series No. 25, Sydney : Allen and Unwin.

Esmara, Hendra (ed). (1987), *Teori Ekonomi dan Kebijaksanaan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia.

Fauzi, Noer. (1999), *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, INSIST, KPA bekerjasama dengan PUSTAKA PELAJAR, Yogyakarta.

Fauzi, Noer. 2003. *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria ; Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global*. KARSA, KPA dan INSIST Press, Yogyakarta.

Fei, John (1981). *The Taiwan success story : rapid growth with improved distribution in the Republic of China*., Boulder, Colorado: Westview Press.

Fei, John C.H., Gustav Ranis and Shirley W.Y.Kuo. (1979), *Growth with Equity: the Taiwan Case*, Washington DC: The World Bank.

Føllesdal, Andreas. (1998), "Survey Article: Subsidiarity," *TheJournal of Political Philosophy* 6 (2).

Foner, Eric. (1989), *Reconstruction : America's Unfinished Revolution, 1863-1877*. New York: Harper & Row.

Forum Pengembangan Pembaharuan Desa " *Memperkuat Desentralisasi Desa Menuju Tatanan Masyarakat yang Lebih Dinamis dan Transformatif* (Buletin) Edisi I, Agustus, 2004, Yogyakarta

Fox, Jonathan. 1992. Democratic Rural Development: Leadership Accountability in Regional Peasants Organizations, *Development and Change* 23 (2).

Friedmann, John. (1992), *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Blackwell, Cambridge MA & Oxford UK.

Fukuyama, Francis. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*.New York: The Free Press.

Gidden, Anthony. (1986), *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern, Suatu analisis terhadap karya tulis Marx, Durkheim, Max Weber*, UI Press, Jakarta.

Goldsmith, M. (1986) 'Managing the periphery in a period of fiscal stress' in M. Goldsmith (ed) *New Research in Central-Local Relations* Aldershot: Gower.

Goldsmith, M. (1995) 'Autonomy and city limits' in D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds) *Theories of Urban Politics* London: Sage.

Gurr, T. and King, D. (1987) *The State and the City* London: Macmillan.

Harriss, John (2000) *How Much Difference Does Politics Make? Regime Differences Across Indian States and Rural Poverty Reduction*. Destin Working Paper No. 00-01. London: Development Studies Institute, London School of Economics.

Hale, R. (2001), 'Tightening the Reins?", *Local Government Chronicle* 2nd February.

Held, D. (1996) *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press.

Hill, D. (1974) *Democratic Theory and Local Government* London: Allen and Unwin.

Husken, Frans. (1998), *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman, sejarah diferensiasi sosial di Jawa, 1830-1980*, Jakarta: Grasindo.

IFAD (2001) *Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty*, Oxford: Oxford University Press for IFAD.

IRE (2003), *Pembaharuan Pemerintahan Desa*, Yogyakarta: IRE Press.

IRE (2005), Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa, Yogyakarta: IRE Press.

Israel, Arturo. (1987), *Institutional Development: Incentives to Performance*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Johnson, G.E. (1991), "Family Strategies and Economic Transformation in Rural China: Some Evidence from the Pearl River Delta", dalam D. Davis and S. Harrell (eds.*) Chinese Families in the Post-Mao Era*. Berkeley: University of California Press.

Jones, G. and Stewart, J. (1983), *The Case for Local Government* London: George Allen and Unwin.

Juliantara, Dadang. (2002), *Pembaruan Desa Bertumpu Pada yang Terbawah*, Yogyakarta: LAPPERA Pustaka Utama.

Kaho, J. R. (1982), *Analisa Hubungan Pusat Daerah di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.

Kaho, J. R. (1988), *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali.

Karim, Abdul Gaffar. (ed.), (2003), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOl UGM dan Pustaka Pelajar.

King, D. dan G. Stoker (eds) (1996), *Rethinking Local Democracy* Basingstoke: Macmillan.

Korten, David C. (1988), "Kerangka Kerja Perencanaan Untuk Pembangunan Yang Berpusat-Pada-Rakyat", dalam David C. Korten dan Sjahrir, (eds.), *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Korten, David C. dan Sjahrir, (eds.) (1988), *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Kusumo, Bambang. (2000), *Merebut Makna, Membangun Ruang Publik*, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.

Lake, R. W. (1994), "Negotiating Local Autonomy", *Political Geography* 13 (5).

Lay, Cornelis. (2003), "Otonomi Daerah dan "Ke-Indonesiaan" dalam Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOl UGM dan Pustaka Pelajar.

Layfield (1976) *Local Government Finance* Report of the Layfield Committee, Cmnd 6453 London: HMSO.

Lippman, Hal. (2001), "Linking Democracy and Development: An Idea for the Times." USAID Program and Operations Report No. 29, Washington: USAID CDIE, June.

Litvack, J., Ahmad, J. and Bird, R. (1998), *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington D.C: World Bank.

Luckham, Robin, Goetz, Anne Marie and Kaldor, Mary (2000) *Democratic Institutions and Politics in Contexts of Inequality, Poverty, and Conflict: A Conceptual Framework.* IDS Working Paper 104. Brighton: Institute of Development Studies at te University of Sussex.

MacAndrews, Colin dan Amal, I. (eds.) (1993), *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*, Jakarta: Rajawali.

Maliki, Zainuddin. (1999) *Penaklukan Negara Atas Rakyat*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Maro, P. S. (1990), "The Impact of Decentralization on Spatial Equity and Rural Development in Tanzania", *World Development*, Vol. 18, No. 5.

Manor, James (1999) *The Political Economy of Democratic Decentralisation*. Directions in Development Series, Washington, DC: World Bank.

Mas'oed, Mohtar. (1989), *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, Jakarta: LP3ES.

Mas'oed, Mohtar. (1994), *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Mawhood, P. (1983), *Local Government in The Third World*, Chichester: John Wiley & Sons.

Migdal, Joel S. (1988). *Strong Societies and Weak States*, Princeton: Princeton University Press.

Moore, Mick and Putzel, James (1999) 'Politics and Poverty: A Background Paper for the World Development Report 2000/1'. Brighton; Institute of Development Studies at the University of Sussex (mimmeo).

Moore, Mick, Leavy, J., Houtzager, P. and White, H. (1999) 'Polity Qualities: How Governance Affects Poverty'. Background paper prepared for *World Development Report* 2000/2001 (mimeo).

Mubyarto (2003), Tantangan Ilmu Ekonomi Dalam Menanggulangi Kemiskinan, Jurnal Ekonomi Rakyat, Maret.

Mubyarto, 1982, *Moral Ekonomi Pancasila*, Yayasan Idayu, Jakarta.

Mubyarto, (1987). "Masyarakat Pedesaan di Indonesia Dewasa ini dan Tantangan Profesional Ilmu Ekonomi Pertanian" dalam Hendra Esmara (ed). *Teori Ekonomi dan Kebijaksanaan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia.

Mubyarto (ed.), (1994), *Kaji Tindak Program IDT 1994-1997*, Yogyakarta: Aditya Media.

Mubyarto (2002), "Reformasi Agraria: Menuju Pertanian Berkelanjutan", Jurnal Ekonomi Rakyat, Th. I, No. 8, Oktober.

Mubyarto (2003), *Ekonomi Pancasila: Renungan Satu Tahun PUSTEP-UGM*, Yogyakarta: Aditya Media.

Mubyarto (2003), "Mengembangkan Ekonomi Rakyat Sebagai Landasan Ekonomi Pancasila", Jurnal Ekonomi Rakyat, Tahun II, No. 8, November.

Mubyarto, (2004), *Pendidikan Ekonomi Kita*, Yogyakarta: Aditya Media.

Narayan, Deepa (et. al.) (2002), *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, Washington D.C: PREM World Bank.

North, Douglass C. (1989), "Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction." *World Development* 17 (9).

North, Douglass. 1991. "Institutions." *Journal of Economic Perspectives* 5 (Winter).

Nugroho, Heru. (2001), *Negara, Pasar, dan Keadilan Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

O'Donnell, Guillermo. (1973), *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Barkeley: Centre of International Studies, California University Press.

Oi, Jean C. (1999), *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press.

Ostrom, Elinor, Larry Schroeder and Susan Wynne (1993), *Institutional Incentives and Sustainable Development: infrastructure policies in perspective*, Boulder Colorado: Westview Press.

Page, E. (1982), "The values of Local Autonomy", *Local Government Studies* July/August 21-42.

Page, E. (1991) *Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government* Oxford: Oxford University Press.

Page, E. and Goldsmith, M. J. (eds) (1987) *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States* London: Sage.

Parry, G., Moyser, G. and Day, N. (1992) *Political Participation and Democracy in Britain* Cambridge: Cambridge University Press.

Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory* Cambridge: Cambridge University Press.

Pei, Xiaolin (1996), "Township-village Enterprises, Local Governments and Rural Communities: The Chinese Village as a Firm During Economic Transition", *Economics of Transition* 4 (1).

Penny, D.H. (1990), *Kemiskinan: Peranan Sistem Pasar*, Jakarta: Universtas Indonesia.

Phillips, A. (1996) 'Why Does Local Democracy Matter?", dalam L. Pratchett and D. Wilson (eds) *Local Democracy and Local Government* Basingstoke: Macmillan.

Pierre, J. (1990) 'Assessing local autonomy' in D. S. King and J. Pierre (eds) *Challenges to Local Government* London: Sage.

Polanyi, Karl . (1957), *The Great Transformation*, Boston: Beacon.

Pratchett, L. (ed) (1999) *Renewing Local Democracy? the Modernisation Agenda in British Local Government* London: Frank Cass.

Pratchett, L. and D. Wilson (eds) (1996), *Local Democracy and Local Government* Basingstoke: Macmillan.

Prijono, Yumiko M. dan Prijono Tjiptoherijanto (1983), *Demokrasi di Pedesaan Jawa*, Jakarta: Sinar Harapan.

Probe Team. (1999), *Public Report on Basic Education in India*. Bombay: Oxford University Press.

Prosterman, Roy, Temple, Mary and Timothy Hanstad. (1990), *Agrarian Reform and Grassroots Development: Ten Case Studies*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers

Putnam, Robert. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton*:* Princeton University Press.

Putra, Fadillah. (1999), *Devolusi, Politik Desentralisasi sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Negara–Rakyat,* Yogyakarta: PB PMII KOPRI bekerjasama dengan Pustaka Pelajar.

Putzel, James. (1997), "Democratisation in Southeast Asia", dalam David Potter et al. (eds), *Democratisation*, London: Polity Press.

Qian, Yingyi and Barry R. Weingast. 1996. China's Transition to Markets: Market-preserving Preserving Federalism, Chinese Style, *Journal of Policy Reform* 2:

Rachbini, Didik. (ed), (1995), *Negara dan Kemiskinan di Daerah*, Jakarta: Sinar Harapan.

Rahbini, Didik. (1996), *Ekonomi Politik: Paradigma, Teori dan Perspektif Baru*, Jakarta: CIDES.

Rahman, Hossain Zillur (2001) *Re-thinking Local Governance Towards a Livelihoods Focus*. PPRC Policy Paper. Dhaka: Power and Participation Research Centre.

Ranis, Gustav and Frances Stewart. (1993), "Rural Nonagricultural Activities in Development: Theory and Application", *Journal of Development Economics* 40:

Ratnawati, Tri. (2003), "Desentralisasi Dalam Konsep dan Implementasinya Di Indonesia di Masa Transisi: Kasus UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah", dalam Abdul Gaffar Karim (2003).

Rhodes, R. A. W. (1981), *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot: Gower.

Rhodes, R. A. W. (1988) *Beyond Westminster and Whitehall* London: Unwin Hyman.

Richards, S. (1996) 'Town halls want control, not cash' *New Statesman* 126 (4323) 30-32.

Rondinelli, Dennis, McCullough, J. S. and Johnson, R. W. (1989), "Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: A political Economy Framework", *Development and Change* 20 (1).

Rose, L. E. (1990) 'Nordic free-commune experiments: increased local autonomy or continued central control' in D. S. King and J. Pierre (eds) *Challenges to Local Government* London: Sage.

Rose-Ackerman, Susan. (1997), "Corruption and Development," Proceedings of the Annual Bank Conference on Development Economics, Washington: D.C, World Bank.

Sadjad, Sjamsoe'oed (2004), "Back to Our Own*", Kompas,* 17 Desember.

Saunders, P. (1984), "Rethinking Local Politics", dalam M. Boddy and C. Fudge (eds) *Local Socialism?* London: Macmillan.

Saunders, P. (1986) 'Reflections on the Dual State Thesis' in M. Goldsmith and S. Villadsen (eds) *Urban Political Theory and the Management of Fiscal Stress*, Farnborough: Gower.

Scott, James C. (1976). *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia,* Yale University Press, New Haven.

Scott, James C. (1990), *Domination and the Arts of Resistence: Hidden Transcrits,* New

Heaven: Yale Univercity Press.
Sen, Amartya (1999) *Development as Freedom*. New York: Knopf Books.
Sengupta, Arjun (2000), *The Right to Development*, UN Commission on Human Rights
Sharpe, L. J. (1970), "Theories and Values of Local Government'', *Political Studies* 18 (2).
Shepherd, A. (1998). *Sustainable Rural Development*, Macmillan Press, London.
Sidel, John T. (1996), *Siam and its Twin? Democratization and Bossism in Contemporary Thailand and the Philippines*, Institute of Development Studies, University of Sussex 27 (2).
Singh, Naresh dan Vangile Titi, (1995), (eds.), *Empowerment Towards Sustainable Development*, Halifax: Fernwood and Zed.
Skocpol, Theda (1985), "Bringing the State Back In: Current Research", dalam Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, dan Theda Skocpol (eds.), *Bringing The State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
Smith, Brian C. (1985), *Decentralization: the Territorial Dimension of the State*, London: George Allen and Unwin.
Soemardjan, Selo (1992), "Otonomi Desa: Apakah Itu?", *Jurnal Ilmu-ilmu Sosial*, No. 2.
Sosialismanto, Duto (2001), *Hegemoni Negara: Ekonomi Politik Pedesaan Jawa*, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
Srinivas, Mysore Narasimhachar. (1966), *Social Change in Modern India*, Berkeley: University of California Press.
Stepan, Alfred. (1978), *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton: Princeton University Press.
Stoker, G. (1991) *The Politics of Local Government* (Second edition) Basingstoke: Macmillan.
Stoker, G. (1996a) 'Introduction: Normative theories of Local Government and Local Democracy", dalam D. King and G. Stoker (eds) (1996), *Rethinking Local Democracy* Basingstoke: Macmillan.
Stoker, G. (1996b) 'Redefining Local Democracy", dalam L. Pratchett and D. Wilson (eds) (1996), *Local Democracy and Local Government* Basingstoke: Macmillan.
Suhartono (1991), *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta, 1830 – 1920*, Yogyakarta: Tiara Wacana.
Suhartono (2003), *Desa: Otonomi, Mandiri dan Intervensi Negara Ke Desa Perspektif Historis*, (Makalah Lokakarya tentang *Desentralisasi dan Otonomi Desa* di Prambanan 7 Oktober 2003), Program Penengembangan Kapasitas Untuk Penguatan Otonomi Desa (PPK-POD) Kerjasama Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD" dengan The Ford Foundation.
Suwandi, Made (2002), *Pokok-Pokok Pikiran, Konsepsi Dasar Otonomi Daerah di Indonesia (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah yang Demokratis dan Efisien*, Jakarta: Departemen Dalam Negeri.
Sulistyo, Hermawan. (1998), *Kebangsaan, Demokrasi dan Otonomi Daerah, dalam Pemerintahan Lokal dan Otonomi Daerah di Indonesia, Pakistan dan Thailand*, Jakarta: PPW-LIPI, Jakarta.
Suyanto, Bagong (et. al.) (1994), *Gejolak Arus Bawah*, Jakarta: Grafiti Pers.
Tannenbaum, Frank. (1962), *Ten Keys to Latin America*. New York: Alfred A. Knopf.

Tanter, Richard dan Ken Young (eds.), *Politik Kelas Menengah Indonesia*, Jakarta: LP3ES.

Tendler, Judith. (1997), *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD and London: Johns Hopkins University Press.

Tendler, Judith and Freedheim, Sara (1994), 'Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil', *World Development* 22 (12).

Thiesenhusen, William C. (1995a), "Land Reform Lives! Review Essay", *The European Journal of Development Research* 7.

Thiesenhusen, William C. (1995b). *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American*, Boulder, Colorado: Westview Press.

Thubany, Syamsul Hadi (el. al.) (2004), *Partisipasi Semu: Keterlibatan Warga Dalam Pembangunan Desa*, Tuban: Bina Swagiri dan CSSP.

Tocqueville, A. de (1968), *Democracy in America*, London: Fontana.

Wade, Robert. (1982), *Irrigation and Agricultural Politics in South Korea*, Boulder, Colorado: Westview Press.

Wade, Robert. (1990), *Governing the Market,* Princeton: Princeton University Press.

Wade, Robert. (1997), How Infrastructure Agencies Motivate Staff: Canal Irrigation in India and the Republic of Korea, dalam Ashoka Mody (ed.) *Infrastructure Strategies in East Asia: The Untold Story*, Washington DC: The World Bank.

Wahono, Francis (ed.) (2002), *Hak-hak Asasi Petani dan Proses Perumusannya*, Yogyakarta: Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas.

Weir, S. and Beetham. D. (1999), *Political Power and Democratic Control in Britain*, London: Routledge.

Whang, In-Joun 1981. *Management of Rural Change in Korea*. Seoul: Seoul National University Press.

Wildasin, D. (1997), *Fiscal Aspects of Evolving Federations*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wilson, D. and Game C. (1998) *Local Government in the United Kingdom* (Second Edition) Basingstoke: Macmillan.

Wolman, H. and Goldsmith, M. (1990) 'Local autonomy as a meaningful analytic concept' *Urban Affairs Quarterly* 26 (1) 3-27.

World Bank. (1995), *Decentralization: A New Strategy for Rural Development*, Number 1 AGR Dissemination Notes. Washington, D.C.

World Bank (1997), *World Developoment Report 1997: State in A Changing World*, Oxford: Oxford University Press for World Bank.

World Bank (2000), *World Developoment Report 2000/1: Attacking Poverty*. Oxford: Oxford University Press for World Bank.

Young, Ken (1993), "Birokrat Menengah, Petani Menengah, Kelas Menengah? Dimensi Ekstra Perkotaan", dalam Richard Tanter dan Ken Young (eds.), *Politik Kelas Menengah Indonesia,* Jakarta: LP3ES.

Zakaria, Yando. (dkk.), (2001), *Mensiasati Otonomi Daerah Demi Pembaharuan Agraria.* ELSAM dan LAPPERA, Yogyakarta.

Zakaria, Yando. (2001), *Abih Tandeh, Masyarakat Desa di Bawah Orde Baru*, Jakarta: ELSAM.

Zakaria, Yando. (2004), *Merebut Negara*, Yogyakarta: Karsa dan LAPPERA Pustaka Utama.

BIODATA PENULIS

Ade Chandra, lahir di Curup-Bengkulu. Bang Ade demikian ia biasa disapa teman-temanya adalah Alumni Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD" Yogyakarta 1997. Beliau saat ini bekerja sebagai Dosen Program Studi Ilmu Komunikasi STPMD "APMD" dan sedang melanjutkan studi Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta 2003/2004. Berbagai karyanya telah terpublikasi di beberapa koran lokal antara lain **BERNAS:** "Membuat Darma Pengabdian pada Masyarakat Bekerja (Bernas, 2003), **SKH Kedaulatan Rakyat; "**Kekerasan Kultural dalam Kampanye (KR, 2004), Demam Berdarah dan Nyamuk Pasca Pemilu (KR, 2004), Partisipasi Masyarakat (KR,2004), Menjual Keamanan (KR, 2004), Hewan yang Berperikemanusiaan (KR, 2004), Komunikasi Politik (KR, 2004). Bang Ade juga sebagai Redaktur Pelaksana Buletin Jendela STPMD "APMD".

Gregorius Sahdan, lahir di Munta, Flores 11 Agustus 1973. Pendidikan terakhirnya diperoleh dari STPMD "APMD" (2001) dan sejak 2002 bekerja sebagai staf pengajar pada Program Studi Ilmu Pemerintahan STPMD "APMD". Goris demikian ia biasa dipanggil teman-temannya, sering menulis di berbagai media, nasional dan lokal. Tulisa-tulisannya di **KOMPAS** antara lain "Memahami Konstelasi Politik Dunia" (Kompas, 20 Maret 2003), Sejarah Awal Matinya Demokrasi Lokal (Kompas, 19 Juli 2003), Mengantisipasi Matinya Ekonomi Cina (Kompas, 19 Januari 2004), Antisipasi Kekurangan Kotak Suara (Kompas, 14 Februari 2004), **Suara Pembaruan;** "Globalisasi dan Integrasi Ekonomi" (Suara Pembaruan, 4 Juni 2002), Krisis Birokrasi dan Globalisasi (Suara Pembaruan, 14 Juli 2002), Global Inscurity (Suara Pembaruan, 5 Agustus 2002), Cina Antara Regulasi dan Ekonomi Pasar (Suara Pembaruan, 13 Desember 2003), **Sinar Harapan;** "Belajar Dari Korea Selatan (Sinar Harapan, 23 April 2002), Taiwan dan Kebijakan Satu Cina (Sinar Harapan, 23 Agustus 2002). Di samping tulisan-tulisan di koran, Goris juga sering menulis di Jurnal CSIS-Jakarta antara lain; "Pembangunan partisipasi Politik Rakyat Dalam Pemilu 2004 (Jurnal Analisis CSIS, No.2/2003), Democratic Governance dan Pemilu 2004 (Jurnal Analisis CSIS, 2004). Buku hasil karya Goris yang pertama adalah "**Jalan Transisi Demokrasi Indonesia Pasca Soeharto"** (Pondok Edukasi, 2004). Goris juga sering menjadi pembicara dalam berbagai forum seminar internasional antara lain: Seminar Internasional IV yang diselenggarakan Lembaga PERCIK Salatiga (2003), Seminar Internasional yang diselenggarakan Universitas Diponegoro (Juli 2004). Pengalamannya dalam bidang penelitian antara lain Pembaruan Ekonomi Politik Pedesaan yang dibiayai KOPERTIS Wilayah V (2004), Studi Pembangunan Politik Pedesaan (2004) dan sebagainya. Goris merupakan salah satu orator yang terlibat aktif dalam gerakan prodemokrasi 1998 dan hingga sekarang terus bergelut dengan dunia pergerakan. Tahun 1999-2000 Goris menjadi Presidium Gerakan Kemasyarakatan PMKRI Yogyakarta dan sekarang menjadi Direktur Kajian Politik dan Pembangunan Center for Humanity and Civilization Studies (CHOICES) Yogyakarta, menangani Divisi Pendidikan dan Pelatihan Lembaga *Institute for Local Democracy* (LO-Dei) Yogyakarta dan Asisten Program Pengembangan Kapasitas untuk

Penguatan Otonomi Desa (PPKPOD) kerjasama STPMD "APMD" dengan The Ford Foundation Jakarta (2003-2004).***

M. Barori, lahir di Yogyakarta 7 April 1957, alumnus (S2) Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian (Universitas Gadjah Mada (1984) dan menyelsaikan (S2) Magister Sains, Program Pascasarjana, Program Studi Sosiologi, Minat khusus Pembangunan Masyarakat Desa Univeritas Gadjah Mada (2001). Dia memiliki pengalaman profesional sebagai fasilitator pemberdayaan masyarakat desa.

Parwoto, lahir di Yogyakarta 15 April 1960**,** memperoleh pendidikan Tingkat Sarjana (S1) dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Studi Ilmu Pemerintahan (Lulus tahun 1988) dan Tingkat Magister (S2), dari Uiniversitas yang sama Program Studi Ilmu Politik (lulus tahun 2000). Mulai Mei 1990 bekerja sebagai staf pengajar pada Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL Universitas Timor Timur di Dili. Dengan terlepasnya Timor Timur dari Republik Indonesia, mulai bulan Juni 2000 diterima bekerja sebagai staf pengajar pada Jurusan Ilmu Pemerintahan STPMD "APMD" Yogyakarta hingga saat ini. Beliau memiliki pengalaman sebagai narasumber dalam berbagai seminar nasional dan internasional, maupun berpengalaman sebagai fasilitator untuk pembaharuan pemerintahan desa. Pernah bertugas sebagai tim Supervisor Pengembangan Kawasan Terpadu Timor Timur bekerjasama dengan Universitas Satya Wacana. Parwoto demikian ia biasa dipanggil sering melakukan penelitian dan memiliki pengalaman organisai di antaranya, bertanggung jawab sebagai Sekretaris IPADI (Ikatan Peminat dan Ahli Demografi Indonesia) Cabang Timor Timur (1993-1996); menjabat sebagai Ketua II GNRI (Gerakan Nasional Rakyat Indonesia) untuk wilayah Kotamadya Yogyakarta (1999).

Sahrul Aksa, lahir di Ujung Pandang, 31 Oktober 1971. Sahrul yang sampai sekarang belum menikah ini adalah salah satu Staf Pengajar Pada Program Studi Ilmu Komunikasi STPMD "APMD". Beliau pernah belajar di Fakultas Pertanian Universitas Muslim Indonesia Ujung Pandang 1989-1991 (tidak selesai) dan menyelsaikan studinya di Program Studi Ilmu Komunikasi Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD" Yogyakarta tahun 2003. Walaupun masih terbilang belia, Sahrul memiliki pengalaman kerja yang lumayan, antara lain; pernah menjadi Staf Publikasi dan Media pada Pusat Layanan Informasi Perempuan (PLIP) Mitra Wacana Yogyakarta (1998-1999), Divisi Jaringan dan Pengembangan Media Lokal *Institute for Local Democracy* (LO-Dei), Yogyakarta (2003-sekarang), Koordinator Kelompok Kerja Budaya EUREKA Yogyakarta (2003-sekarang). Sahrul sering terlibat dalam berbagai penelitian antara lain; Partisipasi Perempuan dalam Pemilu 1999", Mitra Wacana Yogyakarta (1999), "Badan Perwakilan Desa dan Demokrasi Desa", Kerjasama Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dengan The Ford Foundation (2001); "Marjinalisasi Dongeng di Indonesia", Penelitian Mandiri pada Jurusan Ilmu Komunikasi STPMD "APMD" Yogyakarta (2003), Analisis Kampanye Capres dan Cawapres di Media Cetak, (2004). Sahrul juga pernah menjadi pemakalah pada seminar internasional ke-4 "Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Partisipasi dan Demokrasi", penyelenggara Yayasan PERCIK Salatiga, The Ford Foundation dan OXFAM Hong Kong (2004).

Sumarjono, lahir di Bantul 17 Februari 1958 Pendidikan sarjananya diperoleh dari Ilmu Sosial Jurusan Ilmu Sosiatri, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada (1983); Menyelsaikan studi S2 pada Program Studi Sosiologi, di Universitas Gadjah (2003). Beliau sejak Maret 1984 hingga sekarang menjadi staf pengajar Jurusan Ilmu Sosiatri Sekolah Tinggi Pembangunan Mayarakat Desa "APMD". Marjono, demikian beliau biasa dipanggil teman-temannya pernah bekerja menjadi pegawai honorer pada Sekretariat Negara RI, Staf Biro Umum, Staf Wakil Presiden (Juni-September 1983). Beliau mengikuti berbagai macam bentuk pelatihan, berpengalaman sebagai fasilitator pemberdayaan masyarakat desa, aktif di banyak organisasi kemasyarakatan, serta giat melakukan penelitian sosial khususnya yang terkait dengan konflik sumberdaya lokal.

Sutoro Eko, lahir di Sukoharjo, 27 November 1969. Lulus dari Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM 1993/1994 dan S-2 Ilmu Politik di Program Pascasarjana UGM 1999/2000. Cita-citanya bersekolah S-3 tertunda terus karena harus mengurus banyak orang dan banyak lembaga. Karir Sutoro bermula sebagai dosen di Jurusan Ilmu Pemerintahan STPMD "APMD" (1994), dan sejak 2002 ia dipercaya memimpin sebagai Ketua perguruan tinggi ini. Sejak 1997, dia bergabung sebagai peneliti di INSTITUTE FOR RESEARCH AND EMPOWERMENT (IRE) Yogyakarta, sebuah NGO yang kredibel menaruh perhatian pada riset-advokasi desentralisasi, demokrasi lokal dan *civil society*. Mulai 2003, dia dipercaya menjadi Direktur IRE. Sejak 2004, dia juga dipercaya sebagai Ketua Badan Pengarah Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), sebuah forum multipihak (pemerintah, daerah, desa, organisasi masyarakat, NGOs, an perguruan tinggi) yang mewadahi *sharing* and *learning* tentang pembaharuan desa. Sutoro sangat dikenal luas sebagai pakar desentralisasi dan demokrasi lokal, sekaligus sebagai penganjur dan aktivis pembaharuan desa. Dia mempunyai reputasi dan pengalaman yang sangat kaya, mulai dari skala lokal, daerah, nasional dan bahkan internasional. Hampir semua provinsi di Indonesia telah ia kunjungi, untuk keperluan penelitian menggali beragam "narasi kecil" di tingkat lokal, fasilitasi proses pembelajaran masyarakat lokal, siar tentang pembaharuan desa, serta pengembangan jaringan sosial. Sudah banyak karya yang ia hasilkan, baik dalam bentuk buku, artikel jurnal, makalah seminar maupun opini pendek di media massa.

Widyo Hari Murdianto, lahir di Surakarta, 24 Juni 1967. menyelsaikan studi S2-nya di Program Pasca Sarjana Studi Ilmu Politik Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah, UGM-Yogyakarta 2004. Widyo demikian ia biasa disapa adalah Staf Pengajar Jurusan Ilmu Pemerintahan STPMD "APMD" Yogyakarta, Ketua Sekolah Pembaruan Desa (SPD) dan Ketua Pusat Studi Desa berkelanjutan STPMD "APMD". Beliau sering menjadi pembicara dalam seminar internasional antara lain; Seminar Internasional "Dinamika Politik Lokal Di Indonesia: Pluralitas Dalam Perspektif Lokal", Kerjasama The Ford Foundation-Percik-Oxfam Hongkong di Kampoeng Percik, 9-12 Juli 2002; Seminar Internasional" Democracy and Local Politic" Kerjasama STPMD"APMD", PSSAT-UGM, Universitas Atmajaya (STPMD"APMD"7-8 Januari 2003); Pembawa Makalah Seminar Internasional, 14-17 Juli 2003 Percik, Salatiga, Pembawa Makalah Seminar Internasional, 14-17 Juli 2004 Percik, Salatiga, dan sering menjadi narasumber dalam berbagai forum antara lain; Narasumber "Partisipasi: Antara Konsep dan

Implementasi", CEFRUL-PEP- USC-Satunama (5 September 2003). **Widyo Hari** juga menjadi salah satu kontributor untuk buku-buku; "*Delegitimasi Kekuasaan dan Polarisasi Ekonomi Politik di Tingkat Desa*" dalam Buku "**Yang Pusat dan Yang Lokal"**, Penerbit Pustaka Pelajar dan Percik (2004); **"Membangun Tanggung Gugat Tata Pemerintahan Desa",** Diterbitkan oleh Forum Pengembangan Pembaruan Desa (2004). Bapak satu anak ini juga sering menjadi fasilitator dalam berbagai forum lokakarya, pelatihan dan diskusi.***