

VILLAGE GOVERNANCE: Village Democracy in the Frame of Self Governing Community and Local Self Government

Masyitah

STIA Al Gazali Barru
masyitah@algazali.ac.id

ABSTRACT

The regulation of villages is included in the scope of the Law on regional government, not regulated in a separate Act. Arrangements regarding villages included in the Law on regional government then have consequences on the positioning of villages under regional government. Referring to Law No. 23 of 2014, autonomy only stops at the district/city. Thus, further regulation on villages is carried out by the district/city, where the authority of the Village is the authority of the district/city which is left to the Village. Referring to this basically, the leadership of reform only shifted the political patronage of the village, which was originally patronized to the central government to patronized to the district/city government. The Village Law is related to the function of the self-governing community as referred to above. A full description of how all democratic procedures have been described in detail in the findings section. This section will explain how the village democratic process also involves the participation of district governments. The involvement of the district's role as a consequence of the construction of the Village Law which in addition to regulating villages to carry out the function of the self-governing community also places villages in the frame of local self-government.

Keywords: Village, Law, government, reform

TATA KELOLA PEMERINTAHAN DESA: *Demokrasi Desa dalam Bingkai Self Governing Community dan Local Self Government*

ABSTRAK

Pengaturan tentang desa masuk dalam lingkup UU tentang pemerintah daerah tersebut, tidak diatur dalam UU tersendiri. Pengaturan tentang desa yang dimasukkan dalam UU tentang pemerintah daerah tersebut kemudian berkonsekuensi pada diposisikannya desa di bawah pemerintahan daerah. Mengacu pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, otonomi hanya berhenti di kabupaten/kota. Dengan demikian pengaturan lebih jauh tentang desa dilakukan oleh kabupaten/kota, dimana kewenangan Desa adalah kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada Desa. Mengacu pada hal ini maka pada dasarnya kepemimpinan reformasi hanya menggeser patronase politik desa yang semula banyak berpatron kepada pemerintah pusat menjadi berpatron kepada pemerintah kabupaten/kota. UU Desa terkait dengan fungsi self-governing community sebagaimana dimaksud di atas. Paparan lengkap tentang bagaimana seluruh prosedur demokrasi tersebut telah diuraikan secara detil pada bagian temuan hasil. Pada bagian ini akan dipaparkan bagaimana proses demokrasi desa tersebut juga melibatkan peran serta pemerintah kabupaten. Keterlibatan peran kabupaten ini sebagai konsekuensi dari konstruksi UU Desa yang selain mengatur desa untuk menjalankan fungsi self-governing community juga menempatkan desa dalam bingkai local self government.

Kata Kunci : *Desa, Undang-Undang, pemerintah, reformasi*

A. PENDAHULUAN

Berbeda dengan pengaturan sebelumnya, UU No. 6/2014 (UU Desa) mengkonstruksi Desa sebagai komunitas yang memiliki kewenangan untuk mengatur urusannya sendiri berdasarkan fungsi *self-governing community*. Berdasarkan konsep ini maka penyelenggaraan pemerintah di tingkat desa dilakukan secara mandiri

dan demokratis oleh komunitas Desa. Konstruksi ini terlihat dari beberapa norma dalam UU Desa yang mengatur tentang: 1) pemilihan kepala desa secara langsung oleh masyarakat desa; 2) keberadaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga keterwakilan masyarakat desa; 3) keberadaan musyawarah desa (Musdes) sebagai forum artikulasi warga desa dalam turut merumuskan

kebijakan desa; 4) afirmasi terhadap warga desa untuk turut mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa; dan 5) pengaturan tentang kewajiban kepala desa untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada BPD dan masyarakat desa serta memberikan informasi kepada masyarakat terkait dengan tugasnya sebagai penyelenggara pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Merujuk pada proses pembahasan UU Desa, muncul juga wacana untuk mendorong penyelenggaraan pemerintahan Desa yang modern, yaitu profesional, efisien dan efektif, terbuka dan bertanggungjawab, meskipun di sisi lain tetap memelihara sistem nilai lokal.

Dalam studi yang dilakukan terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan desa di enam desa di dua kabupaten, ditemukan data bahwa pada umumnya Desa telah menjalankan prosedur demokrasi sebagaimana diatur dalam UU Desa terkait dengan fungsi *self-governing community* sebagaimana dimaksud di atas. Paparan lengkap tentang bagaimana seluruh prosedur demokrasi tersebut telah diuraikan secara detil pada bagian temuan hasil. Pada bagian ini akan dipaparkan bagaimana proses demokrasi desa

tersebut juga melibatkan peran serta pemerintah kabupaten. Keterlibatan peran kabupaten ini sebagai konsekuensi dari konstruksi UU Desa yang selain mengatur desa untuk menjalankan fungsi *self-governing community* juga menempatkan desa dalam bingkai *local self government*. Merujuk pada konstruksi ini maka selain diselenggarakan sendiri oleh komunitas desa, demokrasi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa juga harus tetap dipandang sebagai bagian dari susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah.

Tantangan Mewujudkan Demokrasi Desa

Terkait dengan demokrasi desa sendiri Hans Antlov dan Sutoro Eko secara implisit mengingatkan bahwa penguatan demokrasi desa dimaksudkan untuk mendorong akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan desa melalui proses pengawasan dan keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan, sehingga prioritas kebutuhan masyarakat dapat diakomodir dalam proses pembangunan yang dijalankan. Dengan demikian jelas, bahwa demokrasi desa menempatkan masyarakat desa sebagai subyek dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa. Jika demokrasi desa dipahami dalam konteks ini maka perwujudan

demokrasi desa dapat saja menjadi tantangan tersendiri, mengingat selama ini desa masih berada dalam nuansa patrimonialisme politik yang cukup kuat. Mengacu pada konsep Max Weber, patrimonialisme merujuk pada bentuk pemerintahan tradisional yang dijalankan berdasarkan aturan yang ditetapkan dalam bingkai kepemimpinan kekeluargaan.

Otoritas pengaturannya bersifat sangat personal-kekeluargaan dan mekanisme pemerintahan yang dijalankan tergantung pada mekanisme yang diterapkan dalam sistem kekeluargaan tersebut. Berkebalikan dengan konsep patrimonialisme, menurut Weber, pemerintahan yang modern dilandaskan pada aturan yang berbasiskan pada birokrasi legal-rasional, yaitu birokrasi yang bukan saja mengedepankan individu tetapi juga mengacu pada prosedur yang dirumuskan bersama dalam suatu organisasi sehingga dapat memisahkan mana yang privat atau pribadi dan mana yang official atau resmi. .

Patrimonialisme dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan desa ditunjukkan oleh Jacqueline A. C. Vel pada saat memaparkan dinamika politik lokal di Sumba, Nusa Tenggara Timur. Patrimonialisme sebagaimana ditunjukkan oleh Vel merupakan jenis pemerintahan yang dicirikan dengan

adanya para pemimpin yang kuat, dimana kekuatan mereka bergantung pada posisi atribut kebudayaan secara spesifik –termasuk di dalamnya adalah pemahaman lokal terhadap konsep kekuasaan-, agama tradisional, dan keterikatan dengan para leluhur. Kepemimpinan patrimonial tergantung secara penuh kepada dukungan klien, dan sistemnya distabilkan melalui tatanan normatif yang melegitimasi kepemimpinan mereka serta melalui penunjukkan para pembantunya, juga melalui batas yang jelas antara patron dan klien. Pada era kolonial, para pemimpin patrimonial ini diberikan kekuasaan untuk menjalankan otoritas mereka di tingkat lokal. Setelah kemerdekaan, ketika secara nasional telah diterapkan aturan yang mengikat mereka, para pemimpin patrimonial mulai mencari jalan bagaimana mereka terkoneksi dengan pemerintah pusat, untuk mempertahankan kekuasaannya tersebut. Semenjak itu hubungan patron-klien dalam kepemimpinan patrimonialisme tidak hanya terjadi antara masyarakat dengan pemimpin lokalnya, tetapi juga antara pemerintah lokal dengan pemerintah pusat.

Penjelasan Vel memang hanya kasus spesifik Sumba, namun karakter patrimonialisme sebagaimana dipaparkan di atas dapat diambil sebagai sampel atas gambaran secara umum. Selain Vel,

Hans Antlov juga menengarai bahwa patrimonialisme desa cukup kuat pada saat Orde Baru, terutama hubungan patronase pemerintah desa kepada pemerintah pusat. Kuatnya patronase ini karena pemerintah Orde Baru memiliki kepentingan untuk menjadikan desa sebagai ajang mobilisasi politik. Menurut Antlov, bangunan patronase politik Orde Baru atas desa dilakukan dengan menggunakan Golkar dan tentara Angkatan Darat sebagai alatnya. Birokrasi ala Orde Baru di desa kemudian diterapkan secara mentah-mentah pada level birokrasi pemerintahan desa. Sebagaimana Orde Baru yang sangat ketat mengontrol rakyatnya, pemerintah desa juga memberlakukan hal yang sama saat berhadapan dengan warganya. Kuatnya konsep pembangunan pada era Orde Baru yang sangat materialistik telah menggeser konsep tentang patrimonialisme yang semula bersandar kepada kekuatan tradisional bergeser pada sandaran materi.

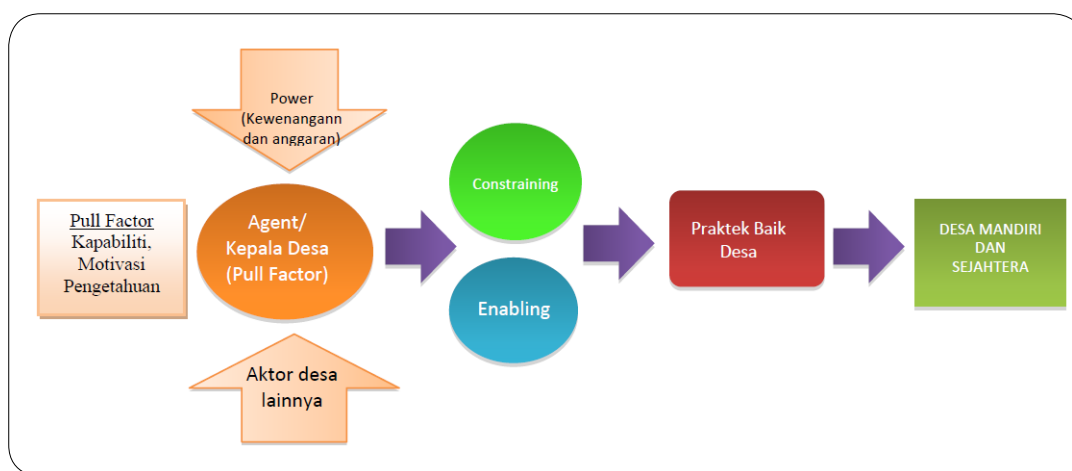
Dengan adanya pergeseran konsep tersebut, maka sandaran material menjadi penting dalam hubungan antara patron dengan klien; dimana pada akhirnya hanya patron yang sukses meraih keuntungan material yang akan terus bertahan menjadi pemimpin. Dalam konteks inilah kemudian para kepala desa di era Orde Baru cerdik dalam

mengakali bantuan pembangunan dari pemerintah pusat untuk memperkaya dirinya sendiri. Saat Orde Baru runtuh pada 1998, era kepemimpinan secara sentralistik berakhir. Kepemimpinan di era reformasi kemudian dijalankan dengan mengedepankan konsep desentralisasi, dimana daerah diberikan kewenangan yang luas melalui otonomi untuk mengelola pemerintahannya sendiri. Hal-hal yang terkait dengan penyelenggaraan tata pemerintahan daerah dalam bingkai desentralisasi ini diatur oleh UU No23 Tahun. 2014.

Pengaturan tentang desa masuk dalam lingkup UU tentang pemerintah daerah tersebut, tidak diatur dalam UU tersendiri. Pengaturan tentang desa yang dimasukkan dalam UU tentang pemerintah daerah tersebut kemudian berkonsekuensi pada diposisikannya desa di bawah pemerintahan daerah. Mengacu pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, otonomi hanya berhenti di kabupaten/kota. Dengan demikian pengaturan lebih jauh tentang desa dilakukan oleh kabupaten/kota, dimana kewenangan Desa adalah kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada Desa. Mengacu pada hal ini maka pada dasarnya kepemimpinan reformasi hanya menggeser patronase politik desa yang semula banyak berpatron kepada pemerintah pusat menjadi berpatron kepada pemerintah

kabupaten/kota. UU Desa diterbitkan dalam rangka untuk mengevaluasi praktik-praktik pengaturan tentang desa di bawah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Dengan demikian semangat yang dikedepankan oleh UU Desa adalah agar Desa memiliki kewenangan yang relatif penuh untuk mengatur urusannya sendiri tanpa ada campur tangan secara berlebihan dari pemerintah kabupaten/kota, meskipun pada kenyataannya UU Desa masih saja memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten yang dibingkai dalam konsep *local self government*. Pengaturan tentang pemberian kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam urusan desa terasa pada norma-norma yang mengatur antara lain tentang peran bupati/walikota dalam mengesahkan dan menetapkan serta memberhentikan kepala desa.

Sebagaimana dapat dilihat pada gambar, aktor kepala desa selaku agen utama perubahan di desa, dengan *power* yang dimiliki berupa kewenangan sebagai kepala desa serta kewenangan desa yang mengalami penguatan paska diberlakukannya kebijakan baru tentang desa serta bantuan dari aktor-aktor lain yang ada di desa, dan dengan dipengaruhi oleh sejumlah *pull factor* yang ada di dalam diri agen baik berupa kapabiliti agen (terutama kemampuan untuk *make different*), motivasi untuk melakukan perubahan, dan pengetahuan agen tentang desa; mampu merespon tantangan dan peluang yang dihadapi dalam pengelolaan desa. Hal itu ditandai dengan hadirnya praktek baik di desa yang pada tahap selanjutnya diperkirakan dapat membantu terwujudnya desa mandiri dan sejahtera.



Gambar 1. Diagram kepala desa selaku agen utama perubahan di desa

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan lebih banyak mengeksplor pertanyaan penelitian berkenaan dengan *how* atau *why* yaitu bagaimana kompleksitas permasalahan dalam implementasi kebijakan desa (utamanya UU No. 6/2014) serta menemu kenali faktor utama yang menjadi penyebab dan bagaimana proses yang berlangsung di desa sehingga implementasi kebijakan desa dapat berbuah praktek-praktek baik berikut faktor-faktor yang mempengaruhi. b. peneliti hanya memiliki sedikit peluang untuk mengontrol peristiwa-peristiwa yang akan diselidiki yaitu kompleksitas problematika dalam implementasi kebijakan desa khususnya UU No. 6/2014 yang melahirkan praktek-praktek reform (inovasi).

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dengan implementasi UU Desa dapat mengubah desa menjadi demokratis setelah sekian lama terkungkung dalam praktik patrimonialisme politik? Analisis terhadap temuan penelitian tentang penyelenggaraan pemerintahan desa di enam desa di tiga kabupaten akan dibingkai oleh pertanyaan-pertanyaan ini.

Demokrasi Desa dalam Bingkai Self Governing Community dan Local Self Government

Untuk melihat demokrasi desa yang relatif nyata, analisis ini akan diawali dengan pemaparan tentang praktik pemilihan kepala desa yang dijalankan di enam desa. Dalam proses Pilkades, sebagai pihak yang diberikan kewenangan, Desa melalui BPD telah membentuk panitia, dimana panitia tersebut telah melakukan berbagai prosedur Pilkades sebagaimana diatur oleh UU Desa. Dapat dikatakan bahwa panitia Pilkades telah menjalankannya secara piawai, mulai dari penjaringan calon, pendataan daftar pemilih, pelaksanaan pemilihan, hingga penghitungan suara.

Namun demikian, kepiawaian tersebut tidak lepas dari peran pemerintah kabupaten, baik dalam bentuk peraturan daerah kabupaten maupun keterlibatan secara langsung. Perda kabupaten memainkan peran penting, karena dengan Perda panitia memiliki panduan operasional dalam pelaksanaan pilkades, misalnya dalam hal persyaratan calon serta tahapan tes untuk penjaringannya. Selain dalam bentuk Perda, keterlibatan kabupaten juga dilakukan secara langsung, terutama jika muncul masalah yang dihadapi oleh panitia.

Sebagai contoh, panitia pilkades Berumbung perlu untuk berkonsultasi dengan pihak kecamatan dan BPMD Kabupaten saat harus menganulir calon yang dianggap tidak memenuhi salah satu persyaratan. Panitia pilkades desa Tualang juga harus berkonsultasi dengan kecamatan ketika harus memaksa kehadiran saksi salah satu calon pada saat penghitungan suara. Selain sebagai tempat berkonsultasi, kecamatan juga menjadi sumber informasi bagi panitia tentang tahapan tes yang diselenggarakan di kabupaten. UU Desa mengkonstruksi Pilkades sebagai rezim pemerintah daerah, sehingga wajar jika peran pemerintah kabupaten begitu kuat. Kuatnya rezim pemerintah daerah dalam proses Pilkades tercermin dalam beberapa pasal yang mengatur tentang pemilihan kepala desa, terutama pasal 37 ayat (6) yang menyatakan bahwa proses penyelesaian sengketa pilkades diselesaikan oleh bupati/walikota. Merujuk pada ketentuan ini pulam maka proses pengawasan terhadap pilkades juga menjadi ranah pemerintah kabupaten. Pada praktiknya, panitia pengawas pilkades dibentuk oleh kecamatan, sehingga segala hal yang terkait dengan pengaduan pelanggaran akan ditampung oleh tim ini sebagai representasi dari pemerintah kabupaten, dan berdasarkan tim

ini adalah kemudian nantinya bupati menyelesaikan terjadinya proses sengketa pilkades. Data pada penelitian ini tidak menemukan adanya sengketa dalam pilkades, meskipun ada indikasi politik uang.

Mengacu pada konsep strukturasi Giddens, pada dasarnya UU dapat dianggap sebagai struktur. Struktur dapat berupa seperangkat aturan yang dengannya dapat menjadi penghalang bagi tindakan manusia, meskipun ia diciptakan oleh manusia sendiri sebagai sesuatu yang diterima dalam kehidupan sosial masyarakat. Menurut Lamsal, Giddens merekomendasikan bahwa struktur secara universal berlaku tetap, meskipun dapat diubah terutama oleh akibat dari tindakan yang tidak disengaja; misalnya ketika orang sudah tidak lagi memperhatikan norma sosial, menggantinya, atau mereproduksinya menjadi suatu cara yang berbeda. Merujuk pada konsep strukturasi Giddens dan praktik penyelenggaraan Pilkades pada riset ini, kami pada suatu pendapat bahwa UU Desa dianggap sebagai struktur yang tidak menghalangi (*constrain*), tetapi justru menjadi struktur yang mendukung (*enabling*). Para agen, dalam hal ini panitia pilkades merasa nyaman dengan norma yang diatur dalam UU Desa, termasuk norma yang memberikan kewenangan kepada

pemerintah bupati untuk berperan aktif dalam proses tersebut. Tidak ada suatu tindakan apapun dari panitia pilkades di luar dari apa yang diatur oleh UU Desa maupun Perda tentang Pilkades. Karena tidak ada tindakan tersebut maka dapat dipastikan tidak ada akibat yang ditimbulkan, terlebih sampai mengubah struktur yang ada. Seluruh tindakan panitia mengacu UU Desa dan perda, serta melibatkan kabupaten (dan kecamatan) sebagai pihak yang merepresentasikan perda tersebut. Mengacu pada konsep di awal bahwa demokrasi desa pada dasarnya adalah perwaju dan peran masyarakat secara aktif, dalam kasus Pilkades, peran tersebut masih kurang terlihat kecuali pada keterlibatan kepanitiaan.

Kepanitiaan di bawah BPD telah mengasumsikan bahwa pilkades berada di bawah kewenangan masyarakat desa. Namun jika melihat praktiknya bahwa hampir keseluruhan proses masih banyak tergantung ada perda dan keterlibatan langsung kabupaten maupun kecamatan, menunjukkan bahwa peran masyarakat desa masih belum terlalu kuat di situ. Terlebih UU Desa juga tidak memberikan peluang bagi warga desa untuk terlibat dalam proses pengawasan Pilkades, karena pengawasan sepenuhnya tergantung pada kabupaten. Hal ini belum lagi ada beberapa seleksi dan persyaratan yang

masih diselenggarakan oleh kabupaten. Namun demikian kesempatan warga dalam musyawarah sudah disediakan oleh pemerintah desa melalui perhelatan rutin sesuai dengan adat atau tradisi. Ada juga desa yang memanfaatkan rapat forum rapat tahunan anggota koperasi desa untuk mengumpulkan. Dalam forum yang lebih besar tersebut biasanya kepala desa menyampaikan agenda-agenda pembangunannya dan memberikan kesempatan warga untuk memberikan umpan balik. Selain keterlibatan masyarakat, unsur lain yang penting yang menandai demokrasi desa adalah adanya BPD. Mengacu proses pembahasan UU Desa, BPD disebut-sebut sebagai lembaga yang memiliki peran untuk menjalankan fungsi *check and balances* terhadap pemerintah desa. BPD menurut UU Desa berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, mengawasi kinerja kepala desa dan membahas serta menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa. Terkait dengan fungsinya ini maka BPD juga menjadi kunci bagi terselenggaranya penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik. Keberadaan BPD dapat menjadi kontrol bagi kepala desa dalam menjalankan pemerintahan desa. UU Desa mengatur bahwa anggota BPD merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah

yang pengisiannya dilakukan secara demokratis.

Dari segi pengisian keanggotaannya, BPD telah cukup dapat dilihat sebagai representasi dari wakil warga pada tiap wilayah atau dukuh, meskipun tidak dipilih oleh seluruh warga tetapi hanya perwakilan saja tiap RT-nya. Namun dalam hal menjalankan peran, BPD terlihat masih kurang optimal. Selain perannya sebagai penyelenggara Pilkades, peran BPD yang lain dalam konteks penyelenggaraan pemerintah desa yang demokratis masih belum terlihat. Dalam hal menampung aspirasi warga, peran BPD masih belum terlihat secara jelas. Ini dapat dilihat misalnya dalam beberapa kasus, warga desa lebih cenderung menyampaikan aspirasinya kepada orang yang dianggap dekat dengan kepala desa, dengan harapan bahwa orang tersebut akan menyampaikannya kepada kepala desa.

Melalui mekanisme semacam ini pemerintah desa pernah mengatasi masalah warga yang terjerat rentenir. Demikian juga dalam menjalankan perannya sebagai pengawas pemerintah desa, BPD juga masih belum terlihat kinerjanya. Laporan pertanggungjawaban yang diserahkan oleh kepala desa hampir tidak pernah dibahas secara serius. Hampir tidak pernah ditemui BPD memberikan

catatan terhadap laporan tersebut. Laporan pertanggungjawaban kepada bupati cenderung dianggap penting ketimbang kepada BPD, karena menganggap laporan kepada bupati akan berimplikasi pada persetujuan untuk pencairan dana desa berikutnya. Dari data yang ada terungkap bahwa hubungan antara BPD dan Pemdes cenderung harmonis, tidak ada suatu wacana kritis yang dikedepankan oleh BPD dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan desa. Kantor BPD juga biasanya berada di kantor pemerintah desa. Memang pernah diakui oleh BPD sendiri bahwa pihaknya melakukan pengawasan, namun yang dalam hal ini pengawasan yang dilakukan adalah dengan melakukan pengecekan terhadap proses pengerjaan pembangunan fisik, bukan pengawasan yang bersifat komprehensif terkait dengan spesifikasi material dengan dokumen perencanaan misalnya. Walaupun ini dapat disebut sebagai menjalankan peran pengawasan, pengawasan yang dilakukan masih terbilang kurang substantif. Dalam perannya sebagai pembahas Perdes, sebagian besar BPD juga kurang menjalankannya dengan baik. Kasus di Tualang misalnya, saat Pemdesnya sudah siap membahas. Sebagian besar desa yang diteliti masih kurang produktif dalam memproduksi perdes,

selain perdes wajib yaitu RPJMDes, APBDes dan RKPDes.

Sedangkan perda-perda lain masih belum maksimal keberadaannya. Terkait dengan kurang optimalnya peran BPD ini ada hubungannya dengan kapasitas BPD yang kurang optimal. Secara kelembagaan, BPD cenderung kurang dijalankan dengan baik. Sebagai contoh, ada desa yang salah satu anggota BPD-nya tidak aktif hingga enam bulan, tidak ada tindakan apa-apa untuk mengatasi masalah tersebut. Di desa lain, BPD yang aktif hanya ketuanya saja. Dalam kasus yang lain, misalnya dalam hal menangkap rekomendasi, pemerintah desa cenderung lebih banyak meminta rekomendasi kepada pemerintah kabupaten daripada kepada BPD. Kasus kepala desa berumbung pada saat hendak membangun gedung pertemuan dari dana ADD, agar tidak terkena aturan tender harus diturunkan dananya di bawah Rp 200 juta, harus konsultasi dengan BPMD. Pembangunan dijalankan setelah mendapatkan rekomendasi dari BPMD, sedangkan BPD yang mestinya menjalankan peran kontrol pemerintahan desa tidak dimintakan rekomendasi. Mengacu pada data umum temuan hasil riset, memang dapat dikatakan demokrasi desa dalam bingkai UU Desa masih terbilang

kurang optimal. “Keberhasilan” desa dalam menjalankan Pilkades lebih dipandang karena peran yang dominan dari kabupaten.

Namun di sisi lain, anggapan mementingkan kabuapaten daripada masyarakat dan BPD maupun masyarakat mengganggu proses demokrasi dalam hal pelibatan warga dan wakil warga desa. Dari sini tampak bahwa pemerintah desa lebih banyak tergantung pada kabupaten. Kurang optimalnya BPD dalam menjalankan perannya bisa disebabkan karena kurangnya perangkat legal yang diterbitkan oleh kabupaten, sehingga BPD merasa gagap dalam menjalankan peran-peran tersebut.

Kinerja Pemerintah Desa

Memperhatikan seluruh proses demokrasi sebagaimana dipaparkan di atas bahwa ternyata peran kabupaten sangat terlihat di dalamnya. Dalam kasus Pilkades, kelancaran proses karena didukung oleh Perda dan keterlibatan langsung kabupaten. Dalam hal kurang optimalnya BPD dan masyarakat juga dipengaruhi oleh pemdes yang menganggap penting kabupaten. Belum ada Perda yang mengatur tentang peran BPD dalam menjalankan peran dan fungsinya. Dari sini sampai pada suatu pemahaman bahwa ketiadaan peraturan perda atau

keterlibatan kabupaten justru menjadi penghalang bagi aksi-aksi inisiatif desa. Dengan mengecualikan Panggungharjo yang lurahnya cukup aktif mengambil inisiatif meskipun tidak ada perda, di desa-desa yang lain, inisiatif tidak muncul karena tidak ada dukungan perda. Kepala desa Anabanuamisalnya merasa tidak cukup untuk menjalankan pemerintahan desa yang hanya didukung oleh lima orang perangkat desa.

Namun di sisi lain kepala desa tidak berani mengangkat sendiri perangkat desanya dengan alasan belum ada perda yang mengatur tentang pengangkatan perangkat desa. Padahal secara normatif pengangkatan perangkat desa sudah cukup diatur dengan jelas. Sehingga tanpa ada Perda pun sebenarnya pengangkatan perangkat desa sudah dapat dilakukan dengan mengacu pada UU Desa. UU Desa menyatakan bahwa pengangkatan perangkat desa menjadi kewenangan kepala desa. Dalam proses pengangkatan ini, kepala desa hanya harus terlebih dahulu mengkonsultasikannya ke camat sebagai wakil bupati/walikota. Perangkat desa bertanggungjawab sepenuhnya kepada kepala desa. Jadi, meskipun pengangkatan perangkat desa menjadi diskresi kepala desa namun tidak berani dijalankan tanpa ada perda kabupaten. Ketiadaan aturan

sebagai *constrain* juga tampak pada apa yang disampaikan oleh kepala desa Tualang yang menyatakan bahwa dirinya merasa terhambat inovasinya karena ketiadaan aturan. Namun demikian ada inisiatif yang secara umum dilakukan oleh pemerintah desa sebagai semangat menjalankan fungsi *self governing community*. Inisiatif ini terlihat dalam upaya pemerintah desa menjalankan perannya sebagai mediator dalam kasus-kasus persengketaan di antara warga desa. Ada kemauan yang kuat dari pemerintah desa untuk tidak membawa sengketa antar warga ke ranah hukum, namun cenderung ingin diselesaikan secara mandiri di tingkat desa. Pemerintah Panggungharjo bahkan melembagakan peran ini dengan cara mendirikan lembaga bantuan hukum di tingkat desa. Terkait dengan kinerja pemerintahan desa, secara umum stakeholder di desa memahami bahwa tolok ukur keberhasilan kinerja diindikasikan pada berlangsungnya pembangunan secara fisik.

Dengan demikian kinerja pemerintah desa lebih banyak terfokus pada pembangunan fisik, antara lain pembangunan gedung pertemuan, pengerasan jalan, semenisasi selokan, dsb. Pembangunan ekonomi warga desa yang antara lain dilakukan dengan pendirian BUMDes, meskipun sudah dilakukan tetapi terkesan belum

dijalankan secara maksimal. Belum dijumpai pengelolaan BUMDes secara pasti dan belum ada skema yang diterapkan untuk meningkatkan profit BUMDes sehingga dapat meningkatkan ekonomi warga. Namun di luar itu, secara spesifik pemerintah desa Panggungharjo telah menunjukkan upaya untuk menjalankan pembangunan di luar pembangunan fisik. Beberapa hal yang dijalankan oleh Pemdes panggungharjo antara lain menerapkan program satu rumah satu sarjana. Melalui program ini, Pemdes memberikan beasiswa kepada warga desa yang kurang mampu sehingga dapat menyelesaikan pendidikannya hingga jenjang sarjana.

Dukungan pembiayaan warga diwujudkan dalam skema asuransi, dimana preminya menjadi tanggungjawab Pemdes untuk membayarnya. Uang asuransi nantinya dapat dicairkan pada saat siswa masuk ke jenjang pendidikan berikutnya. Dalam bidang kesehatan, Pemdes Panggungharjo menerapkan program Desa Bebas Empat Masalah Kesehatan (DB4MK), yaitu balita gizi buruk, kematian balita, kematianm ibu melahirkan dan kasus demam berdarah dengue (DBD). Untuk mengatasi masalah kematian ibu hamil, Pemdes melakukan pelayanan paripurna, melalui pemberian pengantar kepada ibu hamil yang tidak mampu untuk dilayani secara penuh

oleh rumah bersalin. Untuk masalah gizi buruk, Pemdes punya program pemanfaatan lahan pekarangan untuk menanam sayur dan memelihara ikan. Terkait dengan perlindungan sosial, Pemdes menerapkannya sebagai jaring pengaman terakhir, karena jaring pengaman yang dilakukan oleh pemerintah pusat seringkali tidak dapat menjangkau warga karena kekacauan data.

Warga yang tidak dapat dilayani oleh program seperti Jamkesmas maupun Jamkesda dapat diselamatkan melalui jaring pengaman sosial di desa. Dukungan pembiayaan untuk menjalankan seluruh program tersebut tidak sepenuhnya berasal dari anggaran desa, tetapi didukung juga oleh dana-dana Corporate Social Responsibility (CSR) perusahaan yang beroperasi di Panggungharjo. Untuk perlindungan sosial kesehatan, Pemdes bekerjasama dengan rumah sakit yang dikelola oleh BAZNAS. Pembayaran premi asuransi pendidikan separuh dibayai oleh Pemdes sisanya merupakan dana CSR Perusahaan Asuransi Bumiputera. Sedangkan untuk pelayanan kehamilan dan persalinan separuh biayanya ditanggung oleh Pemdes, sisanya ditanggung oleh CSR rumah-rumah bersalin. Dengan memperhatikan seluruh kinerja yang dilakukan oleh Pemdes Panggungharjo tampak bahwa

semua itu tidak tergantung dari adanya Perda, tetapi berasal dari keinginan untuk menjalankan pembangunan desa. Dengan demikian ada atau tidaknya perda, bagi Panggungharjo bukan halangan, karena pada dasarnya desa telah diberikan kewenangan yang luas oleh UU Desa. Atas upayanya tersebut.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dan pembahasan masalah dalam artikel ini, maka kesimpulan yang dikemukakan adalah :

- Pengaturan tentang desa masuk dalam lingkup UU tentang pemerintah daerah tersebut, tidak diatur dalam UU tersendiri. Pengaturan tentang desa yang dimasukkan dalam UU tentang pemerintah daerah tersebut kemudian berkonsekuensi pada diposisikannya desa di bawah pemerintahan daerah. Mengacu pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, otonomi hanya berhenti di kabupaten/kota. Dengan demikian pengaturan lebih jauh tentang desa dilakukan oleh kabupaten/kota, dimana kewenangan Desa adalah kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada Desa
- Mengacu pada konsep strukturasi Giddens sebagaimana diuraikan pada Bab I, pada dasarnya UU dapat dianggap sebagai struktur. Struktur dapat berupa seperangkat aturan yang dengannya dapat menjadi penghalang bagi tindakan manusia, meskipun ia diciptakan oleh manusia sendiri sebagai sesuatu yang diterima dalam kehidupan sosial masyarakat. Menurut Lamsal, Giddens merekomendasikan bahwa struktur secara universal berlaku tetap, meskipun dapat diubah terutama oleh akibat dari tindakan yang tidak disengaja;
- Kinerja pemerintah desa lebih banyak terfokus pada pembangunan fisik, antara lain pembangunan gedung pertemuan, pengerasan jalan, semenisasi selokan, dsb. Pembangunan ekonomi warga desa yang antara lain dilakukan dengan pendirian BUMDes, meskipun sudah dilakukan tetapi terkesan belum dijalankan secara maksimal. Belum dijumpai pengelolaan BUMDes secara pasti dan belum ada skema yang diterapkan untuk meningkatkan profit BUMDes sehingga dapat meningkatkan ekonomi warga. Namun di luar itu, secara spesifik pemerintah desa Panggungharjo

telah menunjukkan upaya untuk menjalankan pembangunan di luar pembangunan fisik. Beberapa hal yang dijalankan oleh Pemdes panggungharjo antara lain menerapkan program satu rumah satu sarjana.

DAFTAR PUSTAKA

- Mukmin Muhammad, 2018, *Sistem Informasi desa (Materi Sosialisai dalam kegiatan Pengabdian Kepada Masyarakat)*, P3M, STIA AL Gazali Barru, <http://bit.ly/sidesa2018>, [diakses tanggal 28 July 2018]
- Hans Antlov, "Negara dalam Desa: Patronase Kepemimpinan Lokal", edisi terjemahan oleh Pujo Semedi (Yogyakarta: LAPPERA, 2002)
- Ranggaoni Jahja et al, 2012, *Sistem Informasi Desa (sistem informasi dan data desa)*, Combine Resource Institution, Yogyakarta.
- Ranggoaini Jahja et al, 2014, *Buku pintar sistem administrasi & informasi desa*, Forum pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD), Yogyakarta
- Sid Meraja SEV. 2018, <http://sid.merajasev.id/>, [diakse tanggal 12 Desember 2018]
- Tania Murray Li, "The Will to Improve: Perencanaan, Kekuasaan, dan Pembangunan di Indonesia" (terjemahan oleh Hery Santoso dan Pujo Semedi. Jakarta: Marjin Kiri, 2012).
- Thorne, Steve , 2007, *Community Based Technology Solutions: Adapting to Climate Change*. Booklet yang dipublikasikan oleh South South North (SSN). : <http://www.preventionweb.net/english/professional/trainings-events/educational-materials/v.php?id=9545>, [Diakses tanggal 7 Oktober 2018]
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2007 Tentang Pedoman Penyusunan dan Pendayagunaan Data Profil Desa dan Kelurahan