

# Pembaruan Tata Pemerintahan Desa: Transformasi Struktur dan Agensi Kelembagaan Pemerintahan Desa Berbasis Kemitraan<sup>1</sup>

Oleh:

Dr. Arya Hadi Dharmawan

## 1. Tata Pemerintahan Desa: Antara Realitas, Harapan, Kompleksitas dan Tantangan Ke Depan

### 1.1. Persoalan Struktur dan Agensi dalam Tata-Pemerintahan Desa

Pertanyaan penting yang hendak dijawab oleh kegiatan studi-aksi “Pembaruan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Kemitraan” (*partnership-based rural governance reform*) – selanjutnya disebut *studi-aksi* – yang dilakukan pada sepanjang tahun 2006 di lima provinsi di Indonesia (Nagroe Aceh Darussalam/NAD, Sumatera Barat, Jawa Barat, Bali dan Papua) sebenarnya dapat dirumuskan sebagai berikut: “seperti apa dan bagaimanakah format sistem tata pengaturan pemerintahan desa (lokalitas) yang sistematis itu (boleh) diwujudkan, sehingga sebagai “infrastruktur-kelembagaan” lokal, organisasi pemerintahan desa menampilkan karakter yang kokoh, kuat, dan mandiri (mampu menyelesaikan semua persoalan-persoalan di tingkat lokalitas tanpa banyak mengandalkan bantuan dari luar sistem), bermartabat (keberadaannya diakui dan dibutuhkan oleh masyarakat, kredibel dan berwibawa), kompeten (struktur organisasinya efektif dan efisien dalam menyelesaikan berbagai permasalahan), dan terpercaya (bersih dari sindroma Kolusi-Korupsi-dan-Nepotisme/KKN, transparan, serta akuntabel). Dengan karakter demikian, sistem pemerintahan desa menjadi sistem-kelembagaan yang andal dalam memelihara berjalannya tata-kehidupan sosial-kemasyarakatan di wilayahnya. Dengan demikian, pemerintah desa (lokalitas) sebagai unit-pemerintahan, unit-birokrasi dan representasi negara di suatu kawasan tampil menjadi kelembagaan yang efektif, efisien dan bersih dalam memelihara berjalannya sistem sosial-kemasyarakatan serta proses transformasi yang menyertainya.

Secara implisit, semua harapan-harapan itulah yang hendak dicapai oleh pasal-pasal dalam Undang Undang (UU) tentang Pemerintahan Daerah no. 32/2004 terutama pada bagian yang secara khusus menyinggung ihwal pemerintahan desa. Cita-cita di atas memang terasa muluk, terutama jika menilik kondisi faktual kebanyakan kelembagaan pemerintahan desa saat ini yang berada dalam situasi yang memprihatinkan secara organisasional maupun manajerial. Sebagai **unit birokrasi-pemerintahan**, pemerintah desa menghadapi keterbatasan daya-kreasi untuk menginisiasi gagasan-pembaruan. Sementara itu, sebagai **unit pelayanan publik**, pemerintahan desa menghadapi keterbatasan kapasitas manajemen-administratif. Sebagai **unit representasi-negara**, pemerintahan desa menghadapi keterbatasan kemandirian dalam pendanaan untuk memelihara eksistensi pemerintahan di suatu wilayah.

---

<sup>1</sup> Bab terakhir buku berjudul “Pembaruan Tata-Pemerintahan Desa Berbasis Lokalitas dan Kemitraan”, diterbitkan bersama antara PSP3IPB dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, 2006.

Kualitas pelayanan publik, administrasi-pemerintahan, efektivitas dalam menjalankan kewenangan, kemampuan berinisiatif serta pembiayaan pembangunan yang ditunjukkan oleh kebanyakan pemerintahan desa saat ini, dipastikan 180 derajat berkebalikan dengan harapan dari semua pihak terutama oleh UU no. 32/2004. Pemerintah desa sangat sulit diharapkan menjadi “*entrepreneur-unit*” yang progresif dan mampu menjadi *penghela perubahan* sebagaimana dituntut oleh gagasan “otonomi desa” (*village-level autonomy*) pada UU no. 32/2004 dan Pertauran Pemerintah di bawahnya.

Fakta-fakta yang digali dan ditemukan oleh *studi-aksi* di lapangan (lihat kembali isi *working-paper series* dari studi-aksi sebagaimana judulnya tercantum pada rujukan) memang membuktikan hadirnya sejumlah fakta yang memprihatinkan atas kinerja tata-kelola pemerintahan desa tersebut. Alih-alih menjadi mandiri, “wajah” organisasi pemerintahan desa justru diwarnai oleh beberapa hal yang kurang menggembirakan, seperti: (1) derajat ketergantungan struktural<sup>2</sup> pemerintahan desa (lokalitas) terhadap otoritas pemerintahan “atas desa” yang makin hari semakin menguat, terutama dalam hal pendanaan dan inisiasi kreativitas terhadap ide-ide perubahan; (2) stok modal sosial (kepercayaan publik pada kelembagaan pemerintah desa) yang terus menipis seiring dengan “etika-moral-penyelenggara-pemerintahan” yang menampakkan ciri-ciri lamban, tidak responsif, dan praktek pemerintahan yang masih belum transparan-akuntabel-bertanggung jawab (*bad governance*); serta (3) sistem manajemen dan administrasi publik yang belum adaptif terhadap kebutuhan OTDA seperti tegaknya efisiensi dan efektivitas dalam pengambilan keputusan. Ketiga persoalan tersebut lebih banyak berlangsung pada “wilayah” struktur kelembagaan pemerintahan desa, sehingga sebagai “unit-pemandu-perubahan”, jelas pemerintah desa sulit memainkan peran sebagai *institutional-entrepreneur* bahkan pada tuntutan yang paling minimal sekalipun.

Terdapat dua dampak siklikal atas terjadinya sindroma “ketidakberfungsian” kelembagaan (*institutionally less-functional*) pemerintahan desa yang perlu dicermati, terutama pada sisi *human-actors* (aparatur dan warga desa). *Pertama*, aparat desa dan warga desa umumnya menghadapi kemiskinan dalam menggagas inisiatif-inisiatif (*poor of initiative*) perubahan (pembangunan) yang bernas atau asli/otentik sesuai dengan potensi, persoalan serta kebutuhan di tingkat lokalitas. Kemiskinan stok-gagasan tersebut telah menyebabkan dampak *bolak-balik* terhadap kelembagaan pemerintahan desa berupa

---

<sup>2</sup> Terminologi “struktur” dalam hal ini, tidak saja menunjuk kepada pengertian “pola hubungan sosial yang terpola manakala individu-individu berinteraksi dalam sistem masyarakat yang dibentuknya”, namun struktur juga telah dipahami sebagai “orientasi-tindakan-dan-pemikiran” yang sedemikian tertanam dalam sistem sosial sehingga menjadi *platform* dan kekuatan-pengatur (*social-force*) dalam hubungan sosial tertentu (lihat Dolfma and Verburg, 2005). Dalam konteks, pemerintahan desa yang mengalami ketergantungan struktural dalam menjalankan fungsinya terhadap pemerintahan “atas-desa”, maka dapat dipahami disini bahwa posisi organisasional pemerintah desa telah terjebak dalam situasi dimana kelembagaan pemerintah desa tidak pernah bisa melepaskan tindakan-tindakan yang diputuskannya secara bebas dari “jeratan-orientasi” terhadap organisasi pemerintahan pada hierarki-otoritas di atasnya, kecuali jika ada kekuatan pembaharuan yang bisa membebaskannya dari jeratan tersebut. Artinya ada “struktur sosial” dalam sistem tata-pengaturan atau tata-pemerintahan desa di masa OTDA ini, yang membuat setiap unit organisasi administrasi pemerintahan tidak mampu secara luwes menentukan sendiri keputusan-keputusan yang diambilnya tanpa terdistorsi oleh “kepentingan dan pengaruh” pihak lain (organisasi pemerintahan supra-desa). Dengan kondisi seperti ini, maka kemandirian dan “otonomi desa” (dalam arti *power-independency* pemerintah desa dari “kungkungan relasi-kekuasaan” yang mengikatnya), memang menjadi sangat sulit dicapai dan ditegakkan.

ketidakberdayaan untuk berperan sebagai “mesin perubahan sosial” (*to generate local social change*). Kedua, aparat pemerintahan desa menghadapi ketidakberdayaan dalam menggalang kekuatan lokal (terutama dalam membangun *aksi dan kesadaran kolektif*) bagi perubahan sosial-ekonomi dan masyarakat lokalitas secara mencukupi. Seringkali kelembagaan pemerintahan desa menghadapi persoalan kekurangan stok modal-sosial yang diperlukan sebagai “*energi*” (dalam bentuk *trust* dan jaringan sosial) bagi perubahan di aras kolektivitas sosial desa. Aksi-reaksi bolak-balik antara sisi “agensi dan struktur” tersebut telah menyebabkan tampilan keseluruhan tata-pemerintahan desa tidak kondusif untuk menyambut era OTDA, terlebih dalam mengemban misi kemandirian desa.

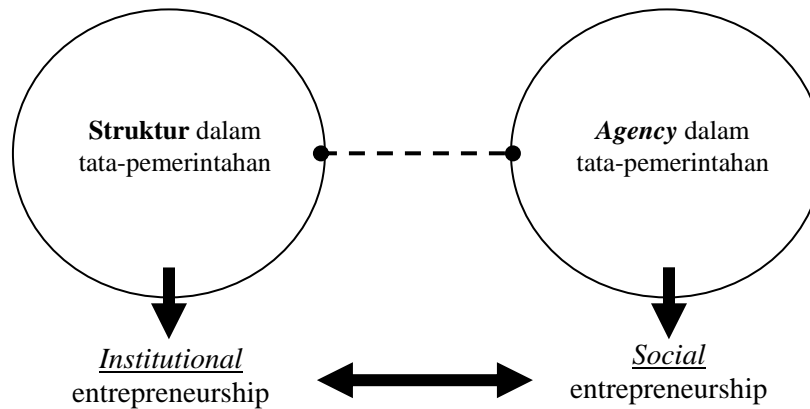
Organisasi pemerintahan desa yang menghadapi persoalan pada dua sisi sekaligus yaitu *institusi-organisasi pemerintahan* dan *human-actors*, jelas sulit untuk dapat mengembangkan diri menjadi pilar yang kuat dalam mereproduksi tata-pemerintahan dan sistem sosial-kemasyarakatan yang kuat, mandiri dan berwibawa. Hingga titik ini, baik *human-actors* maupun *struktur pemerintahan desa* menjadi faktor penting yang menjelaskan keterbatasan tata-pemerintahan desa<sup>3</sup> dalam merespons tuntutan otonomi desa. Oleh karena itu, maka pada komponen aksi kegiatan *studi-aksi* difokuskan pada upaya penguatan kedua aspek tata-pemerintahan tersebut.

Dengan mengacu pada **teori strukturasi** pemerintahan desa yang diturunkan dari pemikiran Giddens (1984), dapat ditunjukkan betapa hubungan timbal-balik antara “agensi dan struktur” sangat mempengaruhi derajat kinerja tata-pemerintahan desa yang ditampilkan ke hadapan masyarakat. Hasil-hasil penelitian tim studi-aksi di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Papua, jelas menunjukkan betapa dalam banyak hal, organisasi pemerintahan desa sulit mengembangkan diri menjadi “*institutional entrepreneur*” dikarenakan kelemahan pada sisi *human actors*-nya. Kedua kawasan tersebut jelas menghadapi persoalan serius berupa *lack of “social-entrepreneurship”* yang bertautan dengan persoalan psikologi-konflik, ketidakpercayaan, serta kekacauan suasana makro sosial yang melingkupinya. Secara keseluruhan, pemerintahan desa tidak mampu memberikan inspirasi bagi keseluruhan sistem sosial di kawasan mikro-desa untuk berubah ke arah kemajuan (lihat Kolopaking, 2006). Dari titik ini, harapan terbentuknya otonomi desa sebagaimana diamanatkan oleh UU no. 32/2004 dipastikan sangat sulit dicapai, kecuali jika sejumlah kekuatan eksternal dapat dialirkan untuk memperbaiki kedua sisi (*institusi dan human agency*) tersebut (lihat Nasdian, 2006).

---

<sup>3</sup> Dalam membahas *the dynamics of institutional survival*, Giddens berpijak pada *theory of structuration*, yang dikembangkannya dimana *free-agent* (setiap manusia atau pelaku) dalam bertindak selalu memproduksi pola-kelakuan (*social-practices and institution*) tertentu yang konform-sesamanya sedemikian sehingga selanjutnya pola tersebut terinternalisasi menjadi *structural constraints* yang membatasi kelakuan yang akan direproduksi selanjutnya (lihat Giddens, 1984 dan Wallace and Wolf, 1999). Analog dengan **teori strukturasi** dari Giddens tersebut, maka “wajah” organisasi pemerintahan desa sesungguhnya merepresentasikan proses interaksi pola *formed-and-reformed of action* secara bolak-balik (*recursive*) yang “tak berkesudahan” antara dua entitas yang saling tidak terpisahkan yaitu “*human actors*” (aparat desa dan individu warga desa) di satu sisi dengan “*organisasi pemerintahan desa*” sebagai struktur yang dibentuk oleh masyarakat warga-desa untuk memfasilitasi pemenuhan kebutuhan pelayanan publik di tingkat desa, di sisi yang lain. “Wajah” atau kinerja organisasi pemerintahan desa sangat dipengaruhi oleh kualitas manusia yang membentuk dan memeliharanya dan begitu pula sebaliknya kinerja kelembagaan pemerintahan desa akan mempengaruhi kualitas tindakan manusianya dan sebaliknya. Sehingga logis jika pembaruan tata-pemerintahan desa, sepantasnya dimulai dari kedua sisi tersebut secara serentak tanpa meninggalkan sisi yang lainnya sebagai prioritas kedua.

Ketrikatan dua sisi yang mempengaruhi kinerja tata-pemerintahan desa diilustrasikan oleh Gambar 1 di bawah ini.



Gambar 1. Interaksi Struktur dan Agensi Tata-Pemerintahan Desa

Sementara itu, pada kasus Sumatera Barat dan Bali yang telah memiliki “tradisi pemerintahan adat” yang sangat terjaga dengan baik (konsep “nagari” di Minang Sumatera Barat dan “desa adat-pakraman” di Bali), telah menghantarkan kedua kawasan tersebut ke tataran yang tidak banyak menghadapi persoalan dengan operasionalisasi tata-pemerintahan lokalitas. Artinya, dua kawasan siap mengimplementasikan otonomi desa dan menyongsong kemandirian secara memadai. Di dua provinsi tersebut, telah terdapat mekanisme kelembagaan yang ditopang oleh semangat *institutional entrepreneurship* dan *social-entrepreneurship* secara memadai bagi pemerintahan yang mandiri (lihat Kolopaking, 2006). Sementara kasus-kasus di Jawa Barat menampilkan kelemahan justru pada sisi kelembagaannya, sementara itu pada waktu yang bersamaan sisi *human-actor*-nya sebenarnya memiliki potensi yang memadai. Dengan meninjau kembali *working paper series* dari studi-aksi *partnership-based rural governance reform* terutama dari Amanah, 2006; Dharmawan, 2006; Dharmawan dan Putri, 2006; Nurrochmat dan Purwandari, 2006; Sunito dan Purwandari, 2006, Suharno, 2006 dan Nasdian, 2006, maka “peta kekuatan” dua sisi struktur pemerintahan desa dapat diringkaskan dalam Gambar 2. berikut ini.

Provinsi dilakukannya studi-aksi	Kapasitas potensial <i>human actors</i> sebagai “ <i>social-entrepreneur</i> ” (agensi-perubahan) di tingkat desa			Kapasitas potensial organisasi pemerintahan desa sebagai “ <i>institutional-entrepreneur</i> ” tingkat desa		
	Rendah	Sedang	Tinggi	Rendah	Sedang	Tinggi
Nanggroe Aceh Darussalam	X			X		
Sumatera Barat			X			X
Jawa Barat			X	X		
Bali			X			X
Papua	X			X		

Sumber: diekstraksi dari working paper series *studi-aksi*, 2006

## Gambar 2. Kinerja Struktur Organisasi dan Agensi Pemerintahan Desa

Kapasitas potensial *human-actors* di Sumatera Barat, Jawa Barat dan Bali sesungguhnya telah memadai untuk menyambut otonomi desa. Hal tersebut ditandai oleh kapasitas aparat desa dan warga untuk berinisiatif terhadap perubahan. Derajat pengetahuan serta *work-ability* dalam manajemen organisasi pun cukup terlatih serta didukung oleh etika moral “partisipasi-warga” yang mendukung terhadap perubahan (kasus Bali dan Sumatera Barat). Persoalannya, kekuatan yang diharapkan hadir dari struktur-kelembagaan desa untuk menstimulasi *human-actors* agar berperan aktif sebagai agensi penggerak pembaruan seringkali mengalami kekosongan secara signifikan. Kenyataan ini berlangsung terutama di Jawa Barat, dimana “kelembagaan” seringkali justru menetralkan inisiatif dari warga-masyarakat. Persoalan keterbatasan kapasitas entrepreneurial dari kepemimpinan-formal desa memberikan penjelasan yang sangat berarti dalam hal ini.

*Jebakan ketergantungan terhadap pemerintahan supra-desa* yang dialami oleh pemerintahan desa menjadi faktor penjas mengapa inisiatif lokal sulit ditumbuhkan, pada kondisi kelembagaan yang sebenarnya cukup mantap. Fakta ini ditemukan di salah satu desa di Jawa Barat. Sementara itu, *self-propelling for rural change mechanism* yang cukup memadai telah ditunjukkan oleh pemerintahan lokalitas di Sumatera Barat dan Bali. Meski terdapat variasi kemantapan kelembagaan dan sisi manusianya, kedua provinsi dapat dianggap mewakili kawasan paling siap bagi otonomi desa. Pada dua provinsi lainnya, yaitu NAD dan Papua, otonomi desa sangat sulit dijalankan. Kedua kawasan mengalami persoalan yang sangat-serius di kedua sisi strukturasi, baik kelembagaan maupun *human-actors*-nya.

Untuk melakukan pembaruan tata-pemerintahan desa sesuai cita-cita otonomi desa di kedua wilayah NAD dan Papua, pertanyaannya kemudian adalah: melalui mekanisme apa dan seberapa besar “energi sebagai stimulan perubahan” boleh disalurkan ke setiap desa yang ada di kawasan itu? Mungkinkah pemerintahan desa akan berkembang (atau dikembangkan menjadi) lembaga yang memiliki kapasitas “*institutional entrepreneurship*” secara memadai di atas realitas sosial yang lekat dengan persoalan trauma psikologis konflik sosial yang mendalam? Strategi apa yang boleh dijalankan untuk menginisiasi program-pembaruan melalui rasionalitas modernisme yang sangat berbeda dengan cara-pandang komunitas lokal (Papua)? Langkah prioritas apakah yang perlu dikembangkan di kawasan-kawasan dengan ciri dinamika interaksional antara “struktur-agensi” yang khas di setiap wilayah desa di kawasan itu?

Dari tantangan persoalan otonomi desa di atas, sangat jelas bahwa studi-aksi ini dijalankan dengan sasaran-tajam pada dua bidang yang strategis. Namun, demikian variasi penekanan terhadap dua sisi-intervensi pun harus dipertimbangkan dengan baik. Kedua intervensi itu, *pertama* adalah “rekonstruksi dan pengembangan kapasitas struktur atau kelembagaan-kelembagaan pemerintahan desa”. Arah rekonstruksinya jelas pada penguatan kapasitas *struktur* kelembagaan pemerintahan desa agar memiliki cukup “energi” sebagai wahana perubahan desa. *Kedua*, perbaikan atau perbesaran kapasitas kapabilitas entrepreneurial dan manjerial manusia yang berperan sebagai *agency* di balik bekerjanya sistem kekuasaan, administrasi, manajemen serta pengawasan pemerintahan desa. Nasdian (2006), mengambil contoh kasus NAD bahkan menyarankan perlunya *transformasi ethical* pada “wilayah agensi” tata-pemerintahan ini. Pergeseran moral itu sepantasnya mampu menggeser sifat manusia yang bercirikan “etika-apatisme” dan

“fatalisme-pasrah” serta “*safety-first*” kepada etika yang lebih kondusif pada kemajuan. Sementara itu, beberapa *supporting system* juga diperkuat untuk memberikan “iklim kondusif” bagi pemerintahan desa untuk bergerak maju. Di NAD, perasaan *self-confidence* dan *trust* antar warga perlu ditumbuhkan kembali. Sementara itu, kemitraan digunakan sebagai *mainstream* untuk mendekati setiap persoalan yang hendak dipecahkan di manapun lokalitas ditemukan. Kolopaking (2006) menyebutkannya tata-pemerintahan desa yang otonom dan mandiri perlu memuat ciri-ciri “perancangan program pelayanan kolaboratif berbasiskan konsensus dan komitmen multi-pihak”. Pendekatan partisipatif-kolaboratif dalam penguatan kapasitas struktur-dan-agensi boleh diimplementasikan di lapangan, karena dianggap sebagai *derivat-utama* dari prinsip kemitraan yang dianggap relevan dalam bangun tata-pemerintahan yang diliputi oleh suasana makro-sosial konflik dan *less-coordinated system*.

Secara teoritis, langkah pendekatan *studi-aksi* di atas, diambil dengan memperhatikan dasar-asumsi sebagaimana dijelaskan oleh teori “*growth machine theory*” (lihat Putri dan Dharmawan, 2006). Menurut teori tersebut, bilamana “*local administrative and political structure*” dapat dibenahi dan direkonstruksi dengan baik, sementara itu setiap potensi-kekuatan sumberdaya manusia (*human-actors*) dapat digalang *via* kebersamaan serta reduksi derajat konflik-sosialnya dinetralisasi melalui konsep jejaring yang kuat, maka kemandirian desa (baca: otonomi desa/lokalitas) akan terwujud. Lebih daripada itu, kemandirian desa selanjutnya mampu menggerakkan perkembangan daerah (*regional growth*) secara bertanggungjawab baik secara sosial, ekonomi maupun ekologis. Artinya, otonomi desa benar-benar menjadi prasyarat terselenggaranya sebuah tata-kehidupan sosial-kemasyarakatan yang lebih baik. Dengan kata lain, baik otonomi desa ataupun kemandirian desa sangat ditentukan oleh kualitas struktur dan agensi dalam tata-pemerintahannya yang bercirikan “agen perubahan sosial mandiri” (*social-institutional entrepreneur*). Adalah tugas studi-aksi ini (terutama pada sisi “aksi”) untuk merumuskan secara konstruktif berbagai bentuk intervensi pada sisi struktur-dan-agensi demi mencapai tata-pemerintahan atau tata-pengaturan desa (lokalitas) yang baik (rincian aksi bisa dilihat pada Lampiran pada Bab ini).

## **1.2. Persoalan Konflik-Otoritas dan Formasi Jaringan Kerjasama**

Selain persoalan pada tataran “struktur-dan-agensi” yang dihadapi oleh tata-pemerintahan desa, terdapat realitas sosio-budaya yang tidak bisa dinafikan keberadaannya. Persoalan tersebut adalah, konflik-konflik dalam olah-kekuasaan dan otoritas yang telah berlangsung lama dan ekstensif di lokalitas studi-aksi (terutama NAD, Sumatera Barat, dan Papua). Konflik sosial horisontal yang berlangsung antar organisasi sosial pemerintahan telah menambah kompleksitas persoalan *rural-governance* dalam era OTDA. Benturan frontal antara sistem tata-pemerintahan “desa formal” (sesuai konsep desa dalam UU no. 32/2004) versus sistem tata-pengaturan adat di Indonesia terutam berlangsung dalam persoalan pengelolaan sumberdaya alam dan pengaturan kehidupan publik (lihat Dharmawan, 2006 juga Sunito dan Purwandari, 2006).

Sebagaimana diketahui dalam tata-pemerintahan lokalitas, telah sejak lama ditengarai kehadiran “*local governing institution*” asli yang eksistensinya sangat *legitimate* karena legalitas-fungsionalnya memiliki basis yang sangat kuat pada struktur sosial tradisi dan ditopang oleh sistem norma-adat yang berlaku pada komunitas lokal. Konflik otoritas

kelembagaan (*institutional conflict*) dimulai, manakala kedua sistem ("formal" versus "lokal") mengklaim wilayah otoritas dalam urusan pemerintahan pada ruang-publik dan kawasan-spasial yang sama (*overlapping*). Biasanya, kekuasaan adat lebih diterima oleh warga lokalitas, karena kehadirannya terjadi bersamaan dengan kelahiran dari komunitas lokal di kawasan tersebut.

Konflik-eksistensial antara sistem tata pemerintahan adat melawan sistem tata pemerintahan formal, adalah fakta yang harus diperhitungkan dengan cermat dalam proses transformasi tata-pemerintahan desa menuju otonomi desa *ala* OTDA. Hal itu dikarenakan adanya *overlapping* sistemik dalam olah-kewenangan terhadap suatu urusan. Benturan kepentingan antara dua sistem tata-pengaturan dalam urusan pemerintahan dapat berdampak pada munculnya inefisiensi, inefektivitas dan kekacauan organisasi pengaturan, yang akan diderita oleh keseluruhan tatanan pemerintahan lokal. Realitas konflik-kelembagaan ini dapat ditemukan hampir di seluruh pelosok desa (lokalitas) kawasan *studi-aksi*, dengan kekecualian Jawa Barat dan Bali (lihat kajian atas konflik-konflik kelembagaan pemerintahan desa dalam tulisan Dharmawan, 2006, Sunito dan Purwandari, 2006, juga Nurrochmat dan Purwandari, 2006).

Konflik-konflik dalam tata-pengaturan sumberdaya alam (sumber-sumber agraria) merupakan fenomena konflik-kelembagaan yang khas ditemukan terutama di desa-desa dengan tradisi pengaturan adat yang sangat kuat. Dalam hal ini, otonomi desa menurut perspektif agraria diwarnai oleh fenomena perebutan dan konflik akses terhadap sumber-sumber agraria secara *chaotic*. Bila hal ini tidak diantisipasi dengan baik, konflik agraria bahkan dapat berpotensi merusak keseluruhan bangun integrasi sosial masyarakat desa. Dalam hal ini kawasan di Sumatera Barat dan Papua mendapat perhatian terpenting. Seringkali, desa formal tidak dapat berbuat banyak atas sumberdaya alam yang ada di wilayahnya, karena kekuasaan tertinggi untuk memutuskan pemanfaatan-dan-konservasi sumber-sumber agraria di kawasan itu bukan berada di tangan pemerintahan desa formal. Masih, konflik sosial makin kompleks jika memperhitungkan persoalan kesenjangan ekonomi antar warga. Disparitas ekonomi yang tajam dialami oleh komunitas lokal seperti di NAD (dan juga Jawa Barat). Fenomena ini berpotensi besar untuk memperparah konflik horisontal atas penguasaan akses material (tanah) di desa-desa atau lokalitas (lihat Indaryanti, 2006).

Sunito dan Purwandari (2006) serta Sundawati dan Trison (2006) menandai proses otonomi desa dari perspektif tata-kelola sumber-sumber agraria dan keterlibatan kelembagaan di dalamnya. Dari analisis mereka, disimpulkan bahwa kasus NAD mewakili lokalitas yang berusaha mengembalikan fungsi kelembagaan adat di bawah otoritas "Imeum Mukim" secara kuat. Ketidakberfungsian desa formal di masa lalu, menghantarkan romantisme peran Imeum Mukim untuk dihidupkan kembali.

Dalam reformasi tata-pengaturan sumberdaya alam di desa, kelembagaan yang dilengkapi oleh sejumlah kelembagaan agraria lainnya, diharapkan mampu mengatur distribusi akses terhadap sumber-sumber agraria secara lebih berkeadilan (lihat potensi konflik dan kerjasama pengaturan sumber-sumber agraria pada Gambar 3). Fakta di lapangan menunjukkan bahwa kelembagaan adat yang telah ada dan secara tradisional mengatur tata-pemanfaatan sumber-sumber agraria sejak lama, dipandang layak untuk meneruskan urusan publik di wilayah ini. Persoalan menjadi sedikit kompleks, manakala persoalan dinamika kependudukan diperhitungkan. Masuknya warga baru yang memerlukan lahan

bagi kehidupan sebagai konsekuensi kehidupan-publik yang menjunjung asas pluralisme Indonesia, menyebabkan kesulitan tersendiri bagi kelembagaan adat dalam hal pengaturan sumber-sumber agraria. Pemenuhan kebutuhan akan hak-hak privat dalam penguasaan material (tanah) yang tidak diatur oleh adat, sebagai keniscayaan nilai-nilai modernitas yang merasuki pikiran warga lokalitas, turut merusak tatanan pengaturan kolektivitas-adat. Hingga tataran ini, ketaatan warga pada hukum adat biasanya meluntur. Kebutuhan untuk mendapatkan kepastian hak-hak privat atas tanah, menyebabkan warga cenderung menengok peluang-peluang yang diatur oleh hukum formal. Pada saat itulah, kehadiran pemerintah desa mendapatkan perhatian lebih besar dari warga. Hal ini dikarenakan hukum formal berada di bawah otoritas pemerintah desa formal. Selanjutnya, kompetisi dan ketegangan kepentingan antara pemerintah desa formal dan adat, sebagai konsekuensinya, menjadi "harga sosial" yang tidak terelakkan bagi keseluruhan sistem sosial lokal (lihat Gambar 3).

Provinsi dilakukannya studi-aksi	Derajat konflik antar kelembagaan (adat versus formal) atas pengaturan sumber-sumber agraria lokal			Derajat kerjasama antar kelembagaan (adat versus formal) atas pengaturan sumber-sumber agraria lokal		
	Rendah	Sedang	Tinggi	Rendah	Sedang	Tinggi
Nanggroe Aceh Darussalam		X			X	
Sumatera Barat			X	X		
Jawa Barat	*)	-	-	-	-	-
Bali	X					X
Papua		X			X	

Keterangan : \*) Tidak ada kelembagaan adat yang menonjol di kebanyakan pedesaan Jawa Barat.  
 Sumber : diringkas dari working paper series *studi-aksi*, 2006

Gambar 3. Konflik dan Kerjasama dalam Tata-Pengaturan Sumber-Sumber Agraria

Upaya untuk membawa "aturan-aturan adat" ke wilayah "yuridis-formal" (agar sinergis dan kompatibel) tidak selamanya membawa hasil yang memuaskan. Dalam analisis politik desentralisasi di wilayah tata-pengaturan sumberdaya alam, Nurrochmat dan Purwandari (2006) menyadari betapa kehadiran rezim pengaturan sumber-sumber agraria secara kolektif atau *communal-property rights* di Papua (diatur oleh lembaga-*ondoafi*) dan Sumatera Barat (tanah pusako yang diatur oleh lembaga *ninik-mamak*), yang lebih dominan telah mengantarkan kawasan-kawasan itu pada konstelasi politik-lokal yang rumit, menegangkan dan problematik. Otoritas formal harus senantiasa berhadapan secara diametral *vis a vis* otoritas adat dalam tata-pengaturan sumber-sumber agraria (tanah, air dan hutan). Dalam kondisi demikian, kemandirian dan otonomi desa jelas terancam eksistensinya oleh "rongrongan konflik sosial" yang berkepanjangan (lihat juga Chalid, 2005).

Solusi pembaruan tata-pemerintahan desa dalam aspek agraria yang diwarnai oleh fenomena konfliktual itu adalah "penyesuaian adat" seraya memperhatikan kehadiran

tata-aturan formal. Pemikiran ini didasarkan pada asumsi bahwa secara evolusional, komunitas adat mengalami pergeseran dimana makin hari makin terbuka secara sosial. Keterbukaan ini membawa konsekuensi besarnya peluang heterogenisasi kultur dan struktur sosial lokalitas. Melihat fakta ini, maka ke depan, pengaturan adat perlu memikirkan pola yang lebih terbuka terhadap masuknya "aturan-aturan baru" sebagai akibat meningkatnya derajat keberagaman sosial masyarakat. Aturan-aturan baru tersebut sepantasnya lebih bersifat "lintas adat" dan "lintas komunitas", sehingga tampil lebih kontekstual, representatif dan realistis. Sunito dan Purwandari (2006) menggagas upaya menguatkan peran adat lebih kepada "pengawasan atas pemanfaatan sumberdaya alam", bilamana memang otoritas-adat tidak pada posisi men-*disfigure* (melemahkan) tata-pengaturan agraria formal sebagaimana yang dikehendaki oleh OTDA. Secara fungsional, kelembagaan adat juga diarahkan menjadi semacam "komisi ombudsman agraria", dimana komplain-komplain serta aspirasi warga atas pola pengelolaan, konservasi serta pemanfaatan sumber-sumber agraria dapat ditampung dan disalurkan secara baik ke lembaga-lembaga formal yang berkompeten. Sementara itu bentuk-bentuk sinergitas tata-pengaturan adat dan tata-pengaturan formal dalam pemanfaatan sumber-sumber agraria lokal, sebagaimana telah berlangsung dengan baik di Bali, sepantasnya tetap dipertahankan.

### **1.3. Kemitraan sebagai Ideologi dalam Tata-Pemerintahan Desa**

Cita-cita untuk mentransformasi kelembagaan pemerintahan desa ke arah yang lebih "*adapted to the changing (local and extra-local) socio-political environment*", jelas tidak bisa dibendung dan memang mendesak untuk dilakukan agar kompatibel dengan cita-cita OTDA. Karakter kelembagaan pemerintahan desa (lokalitas) formal yang lebih adaptif terhadap cita-cita OTDA atau sesuai Undang-Undang (UU) no. 32/2004 itu, bahkan telah merupakan sebuah keniscayaan dan kebutuhan untuk menjadi prasyarat yang diperlukan ("*necessary condition*") demi berjalannya proses implementasi otonomi desa (*village level autonomy*) di lapangan. Namun, juga ada kebutuhan agar proses transformasi tata-pemerintahan sepantasnya tetap memperhatikan potensi dan eksistensi kelembagaan pemerintahan lokalitas (adat). Jika transformasi kelembagaan pemerintahan desa harus menempuh jalan *via* pendekatan pemberdayaan (*empowerment approach*), maka pemberdayaan kelembagaan pemerintahan desa formal sepantasnya memilih opsi yang tidak berorientasi pada *zero sum game* (mengeliminasi salah satu "aktor" di lapangan). Melainkan, upaya pemberdayaan yang memberikan peluang kepada para-pihak yang berbeda-beda corak kelembagaan dan kepentingan untuk berkolaborasi secara partisipatif dalam mekanisme tata-pemerintahan yang bernafaskan kemitraan (*partnership*).

Kemitraan dalam hal ini dimaknai tidak hanya sekedar "*skema-skema kerjasama yang terbangun dalam suasana kesetaraan dan keadilan serta distribusi hak dan kewajiban yang proporsional*", namun bisa bermakna lebih luas daripada itu. Konsep kemitraan menunjuk juga pada terbentuknya *platform* pengaturan organisasional yang memungkinkan berjalannya proses-proses pertukaran informasi dan pembagian tanggung jawab secara serasi atas suatu hal, dimana keputusan politik-lokal diambil dan disepakati secara kolektif, di antara pihak-pihak yang berbeda-beda afiliasi organisasi dan kepentingan di desa.

Konstruksi pemaknaan terhadap prinsip *partnership* seperti ini diambil bukan tanpa alasan yang rasional. Pemaknaan tersebut didasarkan pada sebuah asumsi penting yang diturunkan dari realitas faktual. Fakta tersebut adalah *perbedaan-pandangan dan kepentingan* yang tajam dan cenderung menuju proses *konflik serta dekapitalisasi modal sosial* yang memasuki tataran mengkhawatirkan bila tidak dikelola dengan baik (lihat Huntington, 1996 dan Fukuyama, 2001). Sebagai sebuah entitas sosial, jika pluralitas struktur dan kepentingan dalam tata-pemerintahan desa telah diwarnai oleh kecamuk konflik serta ketidakpercayaan (*distrust*) yang kronis, maka akibatnya adalah penurunan kualitas “*strength and power*” pemerintahan desa dalam mengatur lokalitas itu sendiri. Jika hal ini yang terjadi, maka desa tidak mungkin diharapkan menjadi unit-otonomi lokal yang mandiri, kokoh, berwibawa dan menampilkan *good and self-maintained governance system*.

Gejala seperti ini sebenarnya tidak khas dihadapi oleh (pedesaan) Indonesia saja melainkan kecenderungan umum di negara yang sedang mengembangkan praktek kehidupan demokrasi dimanapun. Namun apa yang terjadi di Indonesia, *to some extent*, memiliki derajat kompleksitas yang relatif lebih rumit bila dibandingkan dengan apa yang berlangsung di kawasan lain (bandingkan tulisan Weiss, 2000, Ewalt, 2001 dan Moore, 2002). Sebagai kesatuan masyarakat, desa-desa di Indonesia memiliki latar belakang sosio-ekonomi-budaya dan *setting* ekologi yang beraneka-ragam, yang menyebabkan perjuangan ke arah kemandirian tanpa konflik relatif lebih sulit dicapai. Terlebih lagi sejak era reformasi bergulir di tahun 1998, *demokratisme* sebagai ideologi pengaturan masyarakat telah memberikan ruang yang memungkinkan setiap individu mengekspresikan *kebebasannya dalam mencapai tujuan secara berlebihan*. Sejalan dengan itu, semangat-semangat *komunalisme* (solidaritas sempit yang didasarkan pada kesamaan identitas, ideologi, atau atribut sosial secara berlebihan) justru menguat secara dramatis. Kebebasan yang berlebihan dan ideologi komunalisme tersebut seterusnya akan menyebabkan *ruang ko-eksistensi* antara satu dengan kelompok lain menyempit (lihat Buckles and Chavalier, 1999). *Ketidakpercayaan antar individu dan konflik antar kolektivitas* berpotensi meluas, selama tidak ada sistem pengaturan lokal yang dapat menjadi basis kehidupan sosial-kemasyarakatan lokal.

Desa juga berpotensi menjadi kawasan yang diwarnai oleh gejala *distrust society* yang rentan konflik dan pertikaian sosial terus terbentuk. Pada titik inilah *disintegrasi sosial* menjadi ancaman yang nyata (lihat tulisan Huntington, 1996 pada sub-bab tentang “*the problem of democracy*” di dunia ketiga). Pelajaran atas praktek demokrasi memang telah ditunjukkan oleh Huntington (1996) yang mengatakan bahwa proses demokratisasi di negara sedang berkembang bisa menghasilkan sikap *antidemocratic* dan memicu *formation of authoritarian democracy*.

Asumsi-asumsi adanya *pluralisme*, *demokratisme*, dan upaya *mengurangi tekanan komunalisme* yang memicu *disintegrasi sosial* itulah yang menjadikan prinsip kemitraan relevan untuk dijadikan *platform-ideologi* bagi pengaturan pemerintahan dan masyarakat dalam studi-aksi. Prinsip kemitraan yang ditumbuhkan melalui program-program studi-aksi akan menjadi “ideologi bersama” yang memberikan solusi pengaturan pemerintahan dan kehidupan kemasyarakatan desa lebih baik. Selain itu, pola kemitraan dalam kelembagaan pemerintahan akan menjadi modal sosial pengaturan masyarakat karena prinsip “*assistance relationship between people*” yang melandasinya, memungkinkan

para-pihak dengan kepentingan dan ideologi berbeda-beda untuk saling bahu-membahu dalam mewujudkan “ruang-bersama” bagi kesejahteraan sosial yang lebih baik.

Melalui kemitraan, akumulasi stok modal sosial bisa ditingkatkan sehingga disintegrasi sosial dapat ditekan. Kemitraan menawarkan *kebersamaan berbasis perbedaan*, dimana pertukaran yang adil (*just and humane exchange*) menjadi instrumen perekat dari keseluruhan sistem sosial (lihat Coleman, 1988 dan Willer, 1998). Dengan kerangka pemikiran seperti ini, maka apapun konsekuensi yang timbul akibat suatu keputusan atau peraturan yang dihasilkan melalui proses-proses yang telah dilakukan melalui pendekatan partisipatoris *via* pelibatan antar-pihak bermitra, kelak menjadi tanggung jawab bersama-sama. Dengan demikian, derajat insiden disintegrasi sosial yang melibatkan perpecahan *antar-struktur dan antar-individu (agensi)* dapat ditekan, sementara jejaring-soal dalam sistem sosial-kemasyarakatan dapat disemaikan lebih baik.

## **2. Implementasi Kemitraan dalam Tata-Pemerintahan Desa**

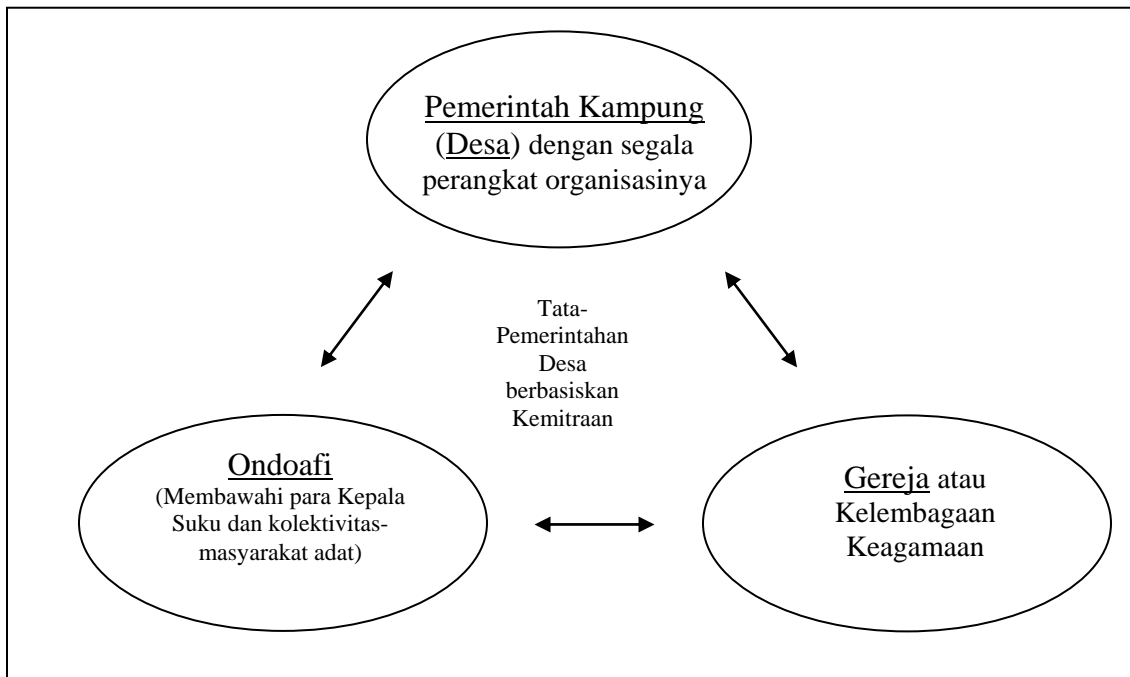
### **2.1 Aras Struktur Kelembagaan**

Sistem tata-pengaturan desa (*rural governance system*) yang ditopang oleh ideologi kemitraan mencakup semua aktivitas pengelolaan kegiatan pemerintahan (“pengaturan masyarakat”) yang berdampak luas pada kehidupan komunitas lokal. Aspek-aspek penting tata-pengaturan desa yang direvitalisasi melalui ideologi kemitraan itu mencakup berbagai aras pengaturan desa sebagai unit pemerintahan dan pelayanan publik:

1. Proses-proses *konstruksi dan konseptualisasi* peraturan-peraturan ataupun konvensi-konvensi lokal, yang mengikat secara hukum bagi publik (warga masyarakat) lokal.
2. Proses-proses *eksekusi atau pengambilan keputusan* atas suatu pokok permasalahan menjadi sebuah kebijakan publik yang mengikat.
3. Proses *implementasi dan pengawalan* atas penyelenggaraan suatu peraturan yang telah diputuskan dan menjadi kesepakatan bersama dalam masyarakat.
4. Proses *pemeliharaan* dan operasionalisasi jalannya peraturan yang telah disepakati.
5. Proses *evaluasi dan peninjauan kembali* peraturan dan konvensi-konvensi yang dihasilkan.

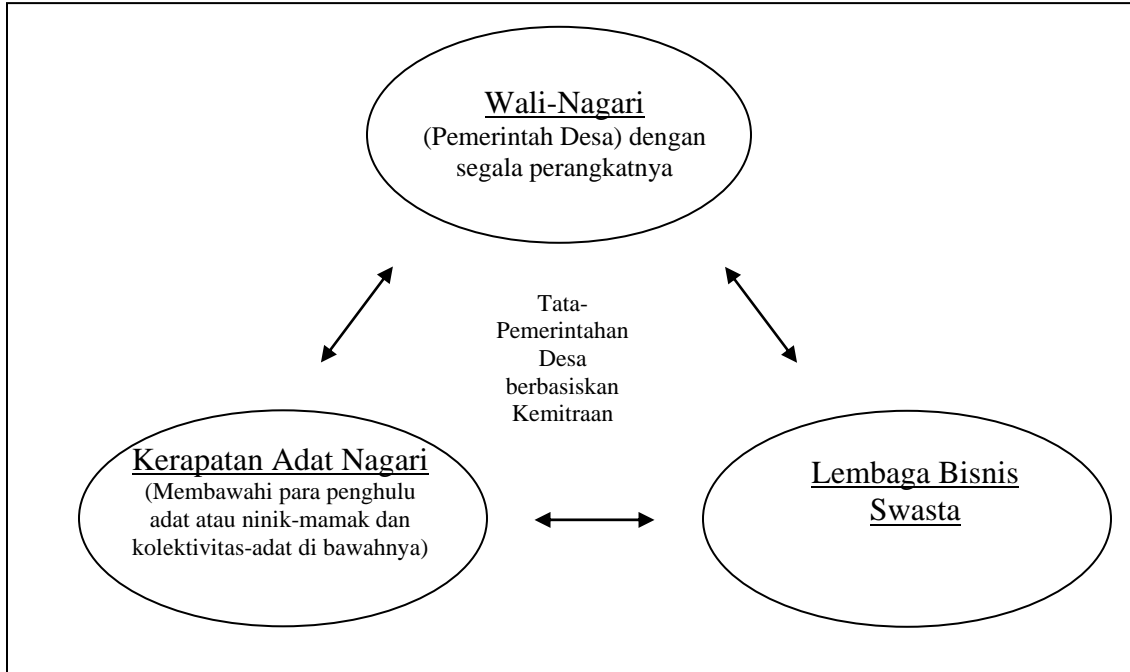
Dengan mengacu pada asumsi-asumsi dasar implementasi kemitraan sebagaimana dibahas pada sub-bab terdahulu, maka studi-aksi *partnership-based rural governance reform* berupaya mendekati gagasan ideal dengan realitas sosial yang dijumpai di lima provinsi yang menjadi perhatiannya. Sesuai dengan hasil studi-aksi pada aras “kelembagaan (struktur) pemerintahan desa”, disimpulkan bahwa reformasi tata-pengaturan pemerintahan seyogianya dilakukan secara bertahap-adaptif menyesuaikan kekhasan struktur sosial dan karakter budaya lokal. Sekalipun demikian, ada beberapa hal penting yang dapat mempercepat proses transformasi tata-pemerintahan desa ke arah otonomi, yaitu: (1) tata-pemerintahan desa yang baik sangat tergantung pada kesiapan dan kemauan komunitas desa untuk menerapkan gagasan kemitraan itu sendiri; (2) tata-pemerintahan desa berpola kemitraan akan berjalan efektif, jika pemerintah di aras kabupaten dan pusat memberi tempat dan membangun kerjasama dan komunikasi secara lintas-batas birokrasi “*beyond system of government*” (melepaskan diri dari kekakuan birokrasi), (3) dalam penguatan sumber-sumber keuangan desa, diperlukan kemauan, dan

kemampuan lembaga bisnis swasta untuk ikut serta dalam kemitraan, serta (4) ada prakarsa untuk membangun sistem pengawasan sosial yang melengkapi sistem tata-pemerintahan berbasis kemitraan (lihat Kolopaking, 2006). Selain itu, dalam struktur kelembagaan pemerintahan desa yang reformatif diperlukan koridor-koridor komunikasi (*komunikasi administratif*) yang memungkinkan berjalannya proses politik diskursif yang juga mengapresiasi komunikasi refleksif dan leluasa (lihat Amanah, 2006). Pola tata-pemerintahan desa berbasis dan berpola kemitraan yang dikembangkan oleh *studi-aksi* sebagaimana gagasannya disemaikan di provinsi kasus dikembangkan selaras dengan karakteristik sosio-budaya lokal. Di Papua, dikembangkan pola kemitraan yang melibatkan tiga pihak berbeda kepentingan dan ideologi, yaitu: (1) pemerintah kampung (desa), (2) ondoafi (ketua adat), dan (3) gereja atau kelembagaan keagamaan (lihat Gambar 4)



Gambar 4. Struktur Kelembagaan dalam *Partnership-Based Rural Governance System* di Papua

Dengan pola yang serupa, *studi-aksi* juga mengembangkan pola pemerintahan desa untuk daerah Minangkabau di Sumatera Barat, dengan mengintegrasikan tiga pihak pemangku-kepentingan. Tata-pengaturan desa diselenggarakan dengan berbasiskan pada identitas budaya lokal. Ketiga pihak tersebut adalah: (1) Wali Nagari sebagai pucuk pimpinan dari pemerintahan nagari (pemerintah desa), (2) Kerapatan Adat Nagari dan institusi derivatnya yang berintikan pada keanggotaan para penghulu adat atau para ninik-mamak, (3) Lembaga bisnis swasta yang memiliki jaringan ekonomi secara memadai di desa/nagari (lihat Gambar 5).



Gambar 5. Struktur Kelembagaan dalam *Partnership-Based Rural Governance System* di Minangkabau – Sumatera Barat

Dengan pola serupa, dikembangkan model kemitraan triangulasi antara tiga pihak sebagaimana ditunjukkan oleh Gambar 4 dan 5, untuk desa kasus di provinsi NAD. Di provinsi NAD, terlibat tiga pihak yaitu: (1) Pemerintah *gampong* yang diketuai oleh keuchik, (2) Imeum mukim yang secara adat memiliki “hierarki-kekuasaan atas wilayah pemangkuan adat”, yang seringkali posisi kekuasaannya lebih tinggi daripada keuchik, (3) institusi swasta yang memiliki jaringan ekonomi ke desa dan mampu menghela pertumbuhan ekonomi desa. Sementara itu, Jawa Barat pun menggambarkan pola yang sama, dimana tiga pihak dipersatukan dalam satu tata-pemerintahan kemitraan, yaitu: (1) Pemerintah desa dengan semua unsur organisasi dan aparatnya, (2) Lembaga keagamaan (Islam) sebagai representasi masyarakat lokalitas, (3) organisasi-organisasi masyarakat sipil seperti organisasi kepemudaan, wanita dan masyarakat bisnis. Di Bali, sinergitas tiga pihak juga berlangsung dengan pola sama, yaitu: (1) pemerintah desa adat-pakraman, (2) pemerintah desa-dinas, dan (3) lembaga bisnis-swasta.

## 2.2 Penguatan Agensi Pemerintahan Desa

Penguatan sisi agensi pemerintahan desa untuk mengantisipasi “luapan” tugas pemerintahan yang sangat membebani desa sebagai unit-pemerintahan akibat otonomi desa, harus dilakukan secara antisipatif. Dengan memperhatikan luasnya spektrum tugas aparat pemerintahan desa dan tugas sosial-kemasyarakatan yang diemban unsur fungsional pemerintahan desa, maka area intervensi kegiatan *aksi* pada sisi agensi menjadi cukup luas. Namun demikian, perhatian tetap mengacu pada pokok-pokok yang digariskan oleh UU no. 32/2004 sebagai berikut:

1. Pasal 202-203 tentang: tata-pengaturan pembentukan kelembagaan pemerintah desa, yang memberikan kekuasaan masyarakat lokal lebih leluasa dalam implementasi pelaksanaan otonomi administrasi pemerintahan sesuai semangat demokrasi. Dalam

hal ini studi-aksi diarahkan pada penguatan kapasitas *skill* dan *ability* aparat pemerintahan desa agar memiliki kemampuan pengelolaan organisasional mandiri.

2. Pasal 206-208 tentang: pengaturan urusan-urusan administrasi pemerintahan desa, baik yang berasal dari asal-usul desa, tugas pembantuan dari pemerintah pada hierarki “atas desa” hingga pembantuan tugas pada pemerintah Pusat. Dalam hal ini dilakukan penguatan penguasaan tata-kelola administrasi pemerintahan kepada aparat desa dan fungsional kelembagaan desa.
3. Pasal 209-211 tentang: pengaturan kelembagaan legislatif dalam tata-pemerintahan desa dan kelembagaan lain penopang sistem tata-pemerintahan desa. Dalam hal ini, aksi diarahkan pada pendidikan keorganisasian aparat pemerintah desa agar mampu mengantisipasi perkembangan-perkembangan di masa depan, sehingga pada gilirannya mampu mengembangkan sistem kelembagaan pemerintahan yang adaptif dengan perkembangan jaman.
4. Pasal 212-213 tentang: peluang bagi desa untuk memberdayakan kekuatan pendanaan yang berasal dari sumber-sumber keuangan lokal asli. Titik berat *aksi* adalah pada pemberdayaan individu (warga masyarakat) yang diproyeksikan kelak akan memiliki kemampuan untuk berperan penting sebagai aktivator kegiatan perekonomian desa.
5. Pasal 214-215 tentang: peluang-peluang kerjasama antar kelembagaan dan antar kawasan yang dapat dimanfaatkan dan melibatkan desa, demi pencapaian kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat lokal. Untuk menopang kerjasama kelembagaan, maka pengembangan struktur kemitraan dan jaringan menjadi sangat penting. Kata-kunci keberhasilan jaringan-kemitraan tetap pada sumberdaya manusianya. Oleh karena itu maka, masuk-akal jika pengembangan kepemimpinan desa menjadi salah satu perhatian dari *aksi* di wilayah ini.

Pengembangan agensi pemerintahan desa dikonstruksi sedemikian rupa sehingga bersama-sama dengan struktur-kelembagaan pemerintahan, keduanya mampu menopang tata-pemerintahan desa yang mandiri. Berlandaskan pada kekuatan struktur dan agensi, maka dapat dikembangkan tata-pemerintahan desa yang baik, yang pada gilirannya akan menjadi prasyarat terbentuknya otonomi dan kemandirian desa.

### **3. Penutup: Tahapan Kemandirian**

Dari pola yang dikembangkan di lima provinsi, maka tim studi-aksi telah menjawab secara spesifik beberapa persoalan dalam tata-pengaturan pemerintahan desa, yaitu:

- i. *Perkuatan kapasitas dan fungsi sistem kelembagaan* pemerintahan desa yang memperhatikan struktur dan kapasitas sumberdaya manusia di tingkat lokalitas.
- ii. Pengembangan pola-pola *partnership-based rural administrative management and rural governance system* di aras lokal yang berorientasikan pada pendekatan partisipasi. Dari aras ini, diharapkan *rural governance mechanism* akan membaik, sehingga menjamin pencapaian kemandirian-dan-otonomi desa di masa OTDA.
- iii. Pengintegrasian para pihak dalam suatu pendekatan pengelolaan tata-pemerintahan desa yang demokratis dan berlandaskan pada prinsip solidaritas serta kemitraan. Dengan prinsip-prinsip ini, tata-pemerintahan desa tidak hanya ditentukan oleh

kepentingan sepihak, *top-down*, dan jauh dari praktek-praktek intransparansi, *less-accountable*, serta *injustice*.

Dengan demikian, **otonomi desa** (*village level autonomy*) sebagaimana cita-citanya disiratkan dalam UU no 32/2004 samasekali tidak boleh diartikan sebagai “keadaan untuk melepaskan kekuasaan desa secara 100 persen merdeka” (*totally independent*) dari kekuasaan di atasnya (negara). Hasil studi-aksi justru menunjukkan bahwa pola hubungan interdependensial antara lokalitas desa dan supra-desa tetap diperlukan. Persoalannya, adalah, hubungan tersebut berlangsung dalam relasi kekuasaan, kewenangan, keuangan serta sosio-psikologis yang sangat timpang, dimana pemerintah desa sebagai unit-pemerintahan dan unit-negara termarginalkan posisinya. Dalam struktur hubungan yang demikian, pemerintahan desa tidak akan mampu mengatur dan mengembangkan diri secara memadai bersama-sama dengan keseluruhan entitasnya. Bahkan, desa menjadi sangat tergantung pada struktur kelembagaan pada hierarki di atasnya dalam hal pendanaan dan inisiatif pembangunan.

Hasil studi-aksi berkeyakinan bahwa, otonomi desa akan berjalan dengan baik melalui cara yang lebih moderat dan didekati secara bertahap-tahap. Pada tahap pertama, otonomi didorong melalui upaya yang berfokus pada pengkondisian kelembagaan dan sumberdaya manusia yang menangani pemerintahan desa untuk mampu mengurus, mengatur, mengorganisasikan, mengevaluasi serta mengawasi dirinya sendiri. Akumulasi modal sosial lokal berupa pola-pengaturan serta norma-aturan berbasis lokal dan *sah* menjadi sumberdaya-kultural penopang otonomi desa yang sangat berarti. Artinya, pada tahap pertama akan diciptakan otonomi desa yang lebih dipahami sebagai **kemandirian fungsional** (menjalankan fungsi-fungsi) dan bukan “kemerdekaan dalam relasi kekuasaan pemerintahan”. Beranjak dari proses *conditioning* di tahap pertama ini, upaya otonomisasi desa dilanjutkan ke arah tahap pematangan (tahap kedua). Dalam hal ini, pemerintahan desa diharapkan mampu menginisiasi “*development-initiative*” dan “*self-financing capacity*” yang memadai. Bila taraf ini dicapai maka pemerintahan desa memasuki tahapan **kemandirian ekspresional** (kemandirian untuk berinisiatif dan mewujudkan suatu inisiatif pembangunan). Jika kemandirian pada taraf ini telah dicapai, maka dijalankan upaya-upaya ke arah kemandirian tahap ketiga, dimana pemerintah desa mampu mengekspresikan eksistensi dirinya setelah terbebas dari ketergantungan keuangan dan inisiatif-pembangunan sepenuhnya dari kelembagaan pemerintahan supra-desa. Dengan “terbebasnya” desa dari kekuasaan pemerintahan supra-desa, maka *bargaining position* pemerintah desa menjadi lebih besar *vis a vis* pemerintahan supra-desa. Pada taraf ini dicapailah **kemandirian eksistensial** untuk mengatur rumahtangga pemerintahan secara *independent* dan mampu melakukan negosiasi-setara dengan kelembagaan pemerintahan supra-desa sekalipun. Pada tahap terakhir inilah kemandirian dan otonomi pemerintahan desa dapat dicapai secara mandiri dan hakiki. Namun demikian, hubungan dengan kelembagaan pemerintahan supra-desa harus tetap dibina dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sehingga betapapun “kuatnya” posisi pemerintahan desa, namun keberadaan pemerintah desa tetaplah bersifat koordinatif-kooperatif terhadap pemerintahan di aras supra-desa (kabupaten, provinsi, dan pusat). Untuk mencapai cita-cita otonomi dan kemandirian desa itu, maka prinsip *good-rural governance* yang dikembangkan di setiap tahapan perkembangan pemerintahan desa dengan berlandaskan pada *platform* kemitraan menjadi prasyarat

utama dan terpenting. Hanya dengan cara demikianlah, maka upaya untuk melakukan transformasi/pembaruan tata-pemerintahan desa dapat dicapai di seluruh kawasan NKRI.

### **Bahan Rujukan**

- Amanah, S. 2006. Mengembangkan Komunikasi Administrasi Effektif dalam Tata Kelola Pemerintahan Desa yang Tanggap Gender. *Working Paper Series Project No. 2. Partnership-Based Rural Governance Reform*. Kemitraan Indonesia dan Pusat studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB. Bogor.
- Buckles, D and Chevalier, J. M. 1999. Conflict Management: A Heterocultural Perspectives, in Buckles, D and Chevalier, J. M (eds.). 1999. *Cultivating Peace: Conflict and Collaboration in Natural Resources Management*. IDRC and World Bank. Washington, D.C.
- Chalid, P. 2005. Otonomi Daerah: Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik. Kemitraan. Jakarta.
- Coleman, J. S. 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology* 94 (supplement), pp. S95–S120.
- Dharmawan, A. H. 2006. Konflik-Konflik Kekuasaan dan Otoritas Kelembagaan Lokal dalam Reformasi Tata-Kelola Pemerintahan Desa: Investigasi Teoretik dan Empirik. *Working Paper Series Project No. 1. Partnership-Based Rural Governance Reform*. Kemitraan Indonesia dan Pusat studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB. Bogor.
- Dolfsma, W and Verburg, R. 2005. Bridging Structure and Agency: Processes of Institutional Change. ERIM Report Series Research in Management. Erasmus University. Rotterdam.
- Ewalt, J.A.G. 2001. Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation. Paper is prepared for presentation at the Annual Conference of the American Society for Public Administration. Newark. New Jersey.
- Huntington, S. 1996. Democracy for the Long Haul. *Journal of Democracy*, Vol. 7/2, pp. 3-13.
- Fukuyama, F. 2001. Social Capital, Civil Society, and Development. *Third World Quarterly*, Vol. 22/1, pp. 7-20.
- Giddens, A. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Polity Press. Cambridge.
- Heydebrand, W. 2003. Process Rationality as Legal Governance: A Comparative Perspective. *International Sociology*, Vol 18/2, pp. 325-349.
- Indaryanti, Y. 2006. Disparitas Tingkat Kesejahteraan Masyarakat: Tinjauan Sosial-Ekonomi Rumahtangga Lokal. *Working Paper Series Project No. 4. Partnership-Based Rural Governance Reform*. Kemitraan Indonesia dan Pusat studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB. Bogor.

- Kolopaking, L.M. 2006. Proses-Proses Pengembangan Kebijakan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Lokal. *Working Paper Series Project No. 9. Partnership-Based Rural Governance Reform*. Kemitraan Indonesia dan Pusat studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB. Bogor.
- Moore, M. 2002. *Progressive Realism: Improving Governance in the Global South (unpublished)*. Institute of Development Studies. Sussex.
- Nasdian, F.T. 2006. Kemitraan dalam Tata Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Komunitas Pedesaan dalam Perspektif Kelembagaan. *Working Paper Series Project No. 8. Partnership-Based Rural Governance Reform*. Kemitraan Indonesia dan Pusat studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB. Bogor.
- Nurrochmat, D dan Purwandari, H. 2006. Politik Desentralisasi Pemerintahan Desa. *Working Paper Series Project No. 3. Partnership-Based Rural Governance Reform*. Kemitraan Indonesia dan Pusat studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB. Bogor.
- Putri, E.I.K. dan Dharmawan, 2006. Pengembangan Wilayah dalam Reformasi Tata-Pemerintahan Desa: Pelajaran dari Lima Provinsi dan Beberapa Tantangan Ke Depan. *Working Paper Series Project No. 6. Partnership-Based Rural Governance Reform*. Kemitraan Indonesia dan Pusat studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB. Bogor.
- Suharno. 2006. Pola Pengembangan Ekonomi Perdesaan Berbasis Keberlanjutan. *Working Paper Series Project No. 10. Partnership-Based Rural Governance Reform*. Kemitraan Indonesia dan Pusat studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB. Bogor.
- Sunito, S dan Purwandari, H. 2006. Mekanisme Kontrol Tata-Kelola Sumber-Sumber Agraria: Membangun Kelembagaan Kolektif Lokal yang Demokratis. *Working Paper Series Project No. 7. Partnership-Based Rural Governance Reform*. Kemitraan Indonesia dan Pusat studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB. Bogor.
- Sundawati, L dan Trison, S. 2006. Pengelolaan Sumberdaya Alam Berbasis Kemitraan untuk Pembaruan Tata Kelola Pemerintahan Desa. *Working Paper Series Project No. 5. Partnership-Based Rural Governance Reform*. Kemitraan Indonesia dan Pusat studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB. Bogor.
- Wallace, R.A and Wolf, A. 1999. *Contemporary Sociological Theory: Expanding the Classical Tradition*. Fifth Edition. Prentice Hall. New Jersey.
- Weiss, T. G. 2000. Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges, *Third World Quarterly*, Vol. 21/5, pp. 795-814.
- Willer, D. 1998. *Network Exchange Theory*. Praeger. Westport, Connecticut and London.
- Woods, P. A. 2003. Building on Weber to Understand Governance: Exploring the Links Between Identity, Democracy, and 'Inner Distance', *Sociology*, Vol. 37/1, pp. 143-163.

## Lampiran

### Province of Nanggroe Aceh Darussalam

No.	Main Activities	Impact (Use of Outputs)	
		Direct Benefit (Village administrator and Village Community)	Indirect Benefits (Supra Local Administrator)
<b>Human capacity and social supporting system building</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 25 persons as target group consisting of local people of different socio-economic status and professional background</li> <li>• Village-pioneer and administrators</li> </ul>	Dekopinwil (Provincial Cooperative Board); <i>pendamping</i> (technical assistance personnel), substantial number of people of surrounding kemukiman where the activities are run. They also take part in the training activities without being asked for.
1.	Participatory development planning and management training → people are encouraged to be aware of the importance of being involved in the rural-development decision making process		
2.	Rebuilding social-networking mechanism via participatory approach → it is expected as a restorative-measure particularly for those living in very serious conflicting areas of NAD		
3.	<i>Entrepreneurship</i> development particularly for women who already initiate home-based small business in handycraft		
<b>Institutional capacity building</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• rural government administrators and other rural organization elements as well as rural civil-society association</li> </ul> <p><u>Notes:</u> the institutional capacity building in NAD is conducted in a very elementary level. What local-government need is to just recovering from long-period of conflict, that has deteriorated all institutional infrastructures at village level.</p>	
1.	Training in administrative management → rural government official or rural government administrators are encourage to be able to develop professionalism in running daily administration duties. The duties that have never been conducted for more than 30 years due to conflict between GAM and TNI		
2.	Structuring more effective administrative management system		
3.	Rebuilding collective water-irrigation management system		
4.	Encouraging women to involve more intensively in public-administrative activities		