

TRANSFORMASI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA

Gregorius Sahdan

Mahasiswa Doktor Ilmu Sosial FISIP Universitas Diponegoro
Direktur The Indonesian Power for Democracy (IPD)
korespondensi: gorissahdan@gmail.com

ABSTRAK

Otoritas politik Desa untuk mengelola kewenangannya telah digerus oleh pemerintah melalui berbagai kebijakan Kementerian sektoral yang anti Desa. Desa telah kehilangan otoritasnya sebagai subyek penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat menempatkan penyelenggaraan pemerintahan Desa menjadi “ilmiah”, melalui teknokratisasi yaitu memberlakukan aplikasi yang menyekat desa. Desa tidak dikelola secara politik, tetapi secara teknokratis yang menyebabkan demokrasi Desa tidak berjalan. Negara bahkan melakukan neo korporatisme atas Desa dengan tujuan agar transformasi desa lebih mengarah kepada pewujudan kepentingan Negara, bukan kepentingan masyarakat. Transformasi telah menguatkan involusi dan formalisme demokrasi Desa yang menyebabkan pemerintahan Desa kembali ke model *state led government* atau pemerintahan yang dijalankan oleh Negara, atas instruksi Negara, bukan berdasarkan atas prakarsa dan inisiatif masyarakat. Munculnya berbagai peraturan Pemerintah seperti Permendes No.21 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Desa, tidak hanya membuat desa makin teknokratis, tetapi juga mematikan demokrasi Desa, sebagaimana dimandatkan oleh UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa.

Kata Kunci: transformasi, penyelenggaraan, pemerintahan, desa

ABSTRACT

Village political authority to manage its authority has been eroded by the government through various sectoral ministry policies that are anti-village. The village has lost its authority as the subject of village administration. The central government places village administration as "scientific", through technocratization, namely applying applications that mislead villages. Villages are not managed politically, but technocratically which causes village democracy to not work. The state has even carried out neo-corporatism over villages with the aim that village transformation is more directed towards realizing the interests of the state, not the interests of the community. The transformation has strengthened the involution and formalism of village democracy, also causing village administration to return to the state-led government model or government run by the state, on state instructions, not based on community initiatives. The emergence of various government regulations such as Permendes No. 21 of 2020 concerning Guidelines for Implementing Village Development and Empowering Village Communities, not only makes villages more technocratic, but also kills village democracy, as mandated by Law No. 6 of 2014 concerning Villages.

Keywords: transformation, administration, governance, village

Informasi Artikel:

Diterima: **Oktober 2022** Disetujui: **November 2022** Diterbitkan: **Desember 2022**

DOI: <https://doi.org/10.47431/governabilitas.v3i2.218>

PENDAHULUAN

Pemerintahan Desa di bawah UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, harusnya sudah banyak mengalami transformasi atau perubahan dari *state led government* atau pemerintahan

desa yang dikendalikan oleh negara, ke pemerintahan Desa yang dikendalikan oleh masyarakat atau *society led government*. UU Desa juga menempatkan pemerintahan Desa sebagai unit pemerintahan yang diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri. Namun yang terjadi adalah teknokratisasi dan korporatisasi terhadap Desa melalui berbagai kebijakan sektoral yang membebani Desa, tidak hanya mengebiri pemerintahan Desa sebagai subyek dan unit pemerintahan, tetapi juga menyebabkan matinya prakarsa masyarakat dalam mengatur dan mengurus Desa. Meminjam istilah Foucault (1926-1984), Desa sebagai subjek telah mati atau mengalami *the death of the subject*. Kematian pemerintahan Desa sebagai subyek dan sebagai unit pemerintahan, disebabkan oleh banyaknya instruksi, aplikasi dan program lintas sektoral yang membebani penyelenggaraan pemerintahan Desa. Sebut saja di antaranya adalah program *stunting* dari Kementerian Kesehatan, program SDGs dari Kementerian BAPPENAS, Program BLT Dana Desa dari Kementerian Sosial dan sebagainya. Di samping berbagai program ini, Desa juga dibebani dengan berbagai aplikasi yang berhubungan dengan kepentingan kementerian sektoral seperti aplikasi sistem informasi desa, sistem perencanaan desa, sistem evaluasi dan pelaporan penyelenggaraan pemerintahan desa dan sebagainya (Pahlevi, 2022).

Melalui teknokratisasi dan korporatisasi terhadap Desa, pemerintahan Desa telah dijadikan sebagai obyek pelaksanaan program dan kepentingan pemerintah pusat. Dalam suatu momentum diskusi di Yogyakarta dengan seorang Kades dari pedalaman Provinsi NTT mengatakan bahwa saat ini pemerintah Desa sibuk melayani berbagai program yang dibuat oleh pemerintah pusat melalui kementerian sektoral. Kami sebagai Kepala Desa bahkan tidak punya waktu untuk melayani masyarakat dan kami setiap bulan selalu diundang ke Ibukota Kabupaten, untuk mengisi berbagai aplikasi yang diminta oleh pemerintah pusat dan pemerintah Daerah (Robert W, 2022). Seorang Kepala Desa dari pedalaman Kalimantan yang memiliki jarak yang cukup jauh dengan Ibukota Kabupaten, bahkan kami ini setiap bulan harus ke kota untuk mengisi dan membuat laporan penyelenggaraan pemerintahan Desa, termasuk mengisi aplikasi sistem informasi Desa, karena di tempat kami tidak ada jaringan internet, sehingga terkadang kami harus menginap beberapa hari di Kota untuk mengisi aplikasi sistem informasi Desa yang diminta oleh pemerintah (Sager Satria, 2022). Seorang Kepala Desa di Kabupaten Klaten bahkan mengatakan bahwa “Kami hanyalah obyek dari Pemerintah Pusat yang harus melakukan apa yang mereka minta. Padahal, kami ini seharusnya bekerja untuk melayani masyarakat” (Minardi, 2022).

Kisah kesulitan Kepala Desa dalam mengisi dan memenuhi permintaan Pemerintah Pusat tentu saja bukan merupakan kisah yang baru. Kisah serupa pernah juga terjadi di bawah pemerintahan Orde Baru, terutama ketika pemerintah Desa dijadikan sebagai pemerintahan yang bekerja untuk melayani pemerintahan di atasnya yang disebabkan oleh meluasnya praktik politik massa mengambang dan Desa dijadikan sebagai *floating government* yang dibebaskan dari subyek penyelenggaraan pemerintahan dan hanya dijadikan sebagai obyek pemerintah supra Desa dan dikendalikan sepenuhnya oleh pemerintah pusat. Pemerintahan Desa tidak mempunyai anggaran yang bersumber dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) yang bisa digunakan untuk mengelola dan menggerakkan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan Desa (Sahdan, 2005). Pemerintah Desa hanya dijadikan sebagai tempat pelaksanaan proyek Pemerintah Pusat yang sama sekali tidak partisipatif dan tidak melibatkan masyarakat Desa, baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun dalam mengevaluasi hasil-hasil pembangunan desa yang dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah Desa bersusah payah membuat Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa atau Musrenbangdes, tetapi pelaksanaannya ditentukan oleh pemerintah Kabupaten dan mereka selalu berulah dengan mengatakan tidak ada uang untuk membiayai perencanaan pembangunan Desa (Sahdan, 2005).

Dalam riset yang dilakukan oleh Sumarjono dan Sahdan 2021, pemerintahan Desa dibawah UU No.6 Tahun 2014, sebenarnya telah bertransformasi menjadi pemerintahan yang memiliki otoritas politik yang tinggi karena diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus desa. Di samping itu, Sumarjono dan Sahdan memaparkan bahwa Desa juga diarahkan untuk mengembangkan demokrasi Desa yang semakin inklusif dengan partisipasi politik warga Desa yang makin tinggi. Namun sayangnya, ada berbagai instruksi dan kebijakan pemerintah supradesa yang membelenggu otoritas politik Desa dan mematikan demokrasi Desa (Sumarjono dan Sahdan, 2021). Di antara kebijakan tersebut adalah Permendes No.21 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Desa. Dalam Permendes tersebut, Pemerintah Pusat membebani desa dengan berbagai program kementerian sektoral dengan pembiayaan yang dibebankan kepada Desa (Firdaus, 2022).

Permendes ini tentu saja berlebihan dan bertentangan dengan UU Desa yang memberikan kewenangan kepada Desa untuk membuat program kerja Desa berdasarkan perencanaan Desa yang sudah dirumuskan bersama dalam Musyawarah Desa (MUSDES) sesuai dengan empat bidang kewenangan Desa, yaitu: bidang penyelenggaraan

pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan dalam bidang sosial kemasyarakatan desa. Sutoro Eko (2021) melukiskan kebijakan ini sebagai strategi menciptakan “desa ilmiah” yang tidak ilmiah dan tidak bermartabat (Eko, 2021). Fenomena ini bisa juga disebut sebagai “perampokan kementerian sektoral terhadap dana desa”. Karena dana desa seharusnya digunakan untuk membiayai urusan penyelenggaraan pemerintahan Desa, pembangunan Dsa, pemberdayaan masyarakat Desa dan sosial kemasyarakatan Desa, tetapi diambil oleh kementerian sektoral untuk membiayai program mereka yang masuk Desa. Padahal dalam UU Desa dipaparkan bahwa Desa berhak menolak program supradesa yang tidak disertai dengan biaya, tenaga dan fasilitas, sebagaimana diatur dalam pasal 22 UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa. Pahlevi dalam diskusi di gorissahdantv memaparkan bahwa disamping Kementerian sektoral ini menciptakan berbagai aplikasi yang membebani Desa, juga patut dipertanyakan kemana anggaran mereka yang jumlahnya trilyunan rupiah untuk membiayai berbagai program Kementerian itu (Pahlevi, 2022).

TINJAUAN TEORITIS

Istilah transformasi sering dipahami sebagai perubahan bentuk dan perubahan menuju sesuatu yang baru. Sedangkan transformasi pemerintahan merupakan perubahan bentuk pemerintahan dari pemerintahan otoriter ke pemerintahan demokratis atau sebaliknya. Menurut Samuel P. Huntington, transformasi pemerintahan terkait dengan perubahan gelombang demokratisasi yang dialami oleh negara-negara di Amerika Latin, Eropa Selatan dan Asia yang mengalami transisi dari rezim pemerintahan yang otoriter ke pemerintahan demokratis (Huntington, 1991). Huntington menggambarkan transformasi pemerintahan melalui tiga gelombang yakni : (1) gelombang pertama yang ditandai dengan revolusi Prancis dan Amerika Serikat abad-19 dan 20 yang berakhir dengan kemunculan fasisme di Italia tahun 1920-an; (2) gelombang demokratisasi kedua yang berlangsung pasca Perang Dunia II yang ditandai munculnya negara-negara baru seperti Yugoslavia, Jerman Barat-Timur, China dan sebagainya yang memperoleh kemerdekaan, karena keruntuhan kolonialisme seperti Indonesia, India, Algeria dan sebagainya. Negara-negara baru merdeka ini sangat tergantung pada peluang politik dan ekonomi warisan pemerintahan kolonial yang membuat mereka kembali ke pemerintahan otoriter; (3) gelombang ketiga yang menghantam negara-negara yang dipimpin rezim militer, seperti negara-negara di Amerika Latin dan Eropa Selatan yang kemudian membawa kehancuran rezim militer dan digantikan oleh pemerintahan baru yang lebih demokratis (Nurhadi, 2020, Sahdan, 2004).

Dalam tulisan ini, transformasi pemerintahan dipahami sebagai perubahan bentuk pemerintahan dari feodalisme ke kolonialisme, dari kolonialisme ke otoritarianisme dan dari otoritarianisme ke demokrasi. Transformasi pemerintahan Desa merupakan perubahan pemerintahan Desa dari feodalisme ke kolonialisme, dari kolonialisme ke otoritarianisme dan dari otoritarianisme ke demokrasi. Transformasi pemerintahan Desa dilihat dari tiga indikator utama, yaitu: (1) aspek otoritas politik, (2) inklusi demokrasi dan dari (3) aspek tradisi *governance* dalam pemerintahan. Otoritas politik dilihat dari kewenangan Desa yang didefinisikan sebagai kemampuan untuk mengatur dan mengurus pemerintahan Desa sendiri secara mandiri. Inklusi demokrasi dilihat dari *voice*, *access* dan *control* masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan tradisi *governance* dilihat dari kemampuan untuk menjalankan pemerintahan dan dalam membangun relasi antara Lembaga yang satu dengan yang lain.

Secara umum, transformasi pemerintahan Desa dibagi ke dalam lima periode yakni: (1) periode pemerintahan feodalisme (sebelum 1511); (2) periode pemerintahan kolonialisme (1511-1945); (3) periode pemerintahan Orde Lama (1945-1965); (4) periode pemerintahan Orde Baru (1966-1998); dan (5) periode pemerintahan pasca Orde Baru (1999-sampai sekarang). *Pertama*, periode pemerintahan feodalisme ditandai oleh pemerintahan Desa yang digerakkan oleh otoritas politik yang bersumber dari adat-istiadat dan kebiasaan-kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat dengan corak inklusi demokrasi yang tinggi dan beragam, dan memiliki tradisi *governance* yang berbasis pada adat-istiadat dan kebudayaan lokal. Pemerintahan desa pra kolonial mulai berkembang di Indonesia sebagai unit pemerintahan pada tahun 1350 M di Jawa Barat dan 1381 M di Jawa Timur (Djaenuri, 2015). Berikut ini merupakan gambaran pemerintahan desa pra kolonial dilihat dari otoritas politik, inklusi demokrasi dan tradisi *governance*. Untuk jelasnya lihat Tabel 1. sebagai berikut:

Tabel 1. Pemerintahan Desa Feodalisme

Otoritas Politik	Inklusi Demokrasi	Tradisi Governance
Desa memiliki otoritas politik yang bersumber dari adat-istiadat dan memiliki variasi nama yang berbeda-beda di setiap daerah	Demokrasi Desa sangat pluralistik yang bersumber dari tradisi, kebudayaan dan adat-istiadat yang bercorak lokalitas.	Desa memiliki tradisi <i>governance</i> untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya, termasuk dalam mengangkat siapa pemimpin yang paling tepat bagi mereka berdasarkan tradisi yang ada.

Sumber: John Gerring dan Strom C. Thacker (2008), Mark Bevir (2008) dan Susmayanti (2012)

Kedua, periode Desa dibawah kekuasaan pemerintahan kolonial (1511-1945). Pada masa Kolonial Belanda, Desa diatur dengan pasal 118 jo. Pasal 121 I.S yaitu Undang-Undang Dasar Hindia Belanda. Pengaturan lebih lanjut tentang pemerintahan Desa, diatur

dalam IGOB (*Inlandesche Gemeente Ordonantie Buitengewesten*) LN 1938 No.490 yang berlaku sejak 1 Januari 1939 LN 1938 No. 681. Nama dan jenis persekutuan masyarakat asli ini adalah Persekutuan Bumi Putera. Persekutuan masyarakat asli di Jawa disebut Desa, di Karesidenan Palembang disebut Marga, Nagari di Minangkabau, sedangkan di bekas Karesidenan Bangka Belitung disebut Haminte. Pada masa pemerintahan Kolonial Belanda, pemerintahan desa dipertahankan sesuai dengan keasliannya. Dalam periode kekuasaan pemerintahan kolonial, Desa tidak memiliki otoritas politik dan dipaksa tunduk pada otoritas politik pemerintah kolonial. Pemerintah kolonial mengatur dan mengurus Desa berdasarkan kepentingan politik pemerintah kolonial, terutama Desa diarahkan, agar menyediakan sumberdaya bagi kebutuhan pemerintah kolonial. Pemerintah kolonial tidak membiarkan inklusi demokrasi Desa berkembang untuk menghindari munculnya pembangkangan dan pemberontakan terhadap pemerintah kolonial. Tradisi *governance* desa diawasi oleh pemerintah kolonial untuk menghindari munculnya pemimpin Desa yang berpeluang melakukan pemberontakan terhadap pemerintah kolonial. Untuk Jelasnya lihat tabel berikut.

Tabel .2 Pemerintahan Desa di bawah Pemerintahan Kolonialisme

Otoritas Politik	Inklusi Demokrasi	Tradisi Governance
Desa tidak memiliki otoritas politik. Pemerintah kolonial melakukan kontrol dan pengendalian terhadap desa untuk menghindari pembangkangan.	Pemerintah kolonial tidak membiarkan demokrasi desa berjalan, karena ketakutan terhadap pemberontakan masyarakat desa.	Tradisi governance dalam pemerintahan desa diintervensi oleh pemerintah kolonial dan diarahkan sesuai dengan kepentingan politik mereka.

Sumber: John Gerring dan Strom C.Thacker (2008), Mark Bevir (2008) dan Susmayanti (2012),

Ketiga, periode pemerintahan Desa di bawah Orde Lama. Pada masa Pemerintahan Orde Lama (1945-1965), pemerintahan Desa diatur oleh UUD 1945 pasal 18 yang dalam Penjelasan II berbunyi:

“Dalam territorial Negara Indonesia, terdapat kurang lebih 250 Zelfbesturendelandschappen dan Volksgemeenschappen seperti Desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu, mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah yang bersifat istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenal daerah-daerah itu akan mengingat hak asal-usul daerah tersebut” (Penjelasan II UUD 1945).

Penjelasan II pasal 18 UUD 1945 ini menunjukkan bahwa (1) negara mengakui dan menghormati susunan asli pemerintahan Desa dan dianggap bersifat istimewa; (2) Negara

perlu membuat peraturan yang menempatkan pemerintahan Desa memiliki hak asal-usul yang tidak bisa diabaikan di dalam membuat peraturan perundang-undangan. Pengaturan lebih lanjut terkait dengan pemerintahan Desa, diatur dalam UU No.19 Tahun 1965 tentang Pembentukan Desa Praja atau Daerah Otonom Adat yang setingkat di seluruh Indonesia. Undang-undang ini dianggap bertentangan dengan Penjelasan II Pasal 18 UUD 1945, karena; (1) menghilangkan susunan keaslian pemerintahan Desa di seluruh Indonesia; (2) menciptakan keseragaman terhadap semua Desa di Indonesia dengan sebutan Desa Praja. Karena situasi politik 1965 yang penuh dengan pergolakan dan pemerintah tidak bisa menjalankan program pembangunan, maka kemudian lahirlah pemerintahan Orde Baru yang mengusung dirinya sebagai pemerintahan yang mengembalikan Indonesia sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945.

Transformasi pemerintahan desa di bawah Orde Lama, diatur dalam pasal 18 UUD 1945 yang mencerminkan kuatnya mandat konstitusi terhadap otoritas politik Desa, inklusi demokrasi dan tradisi *governance* Desa. Namun sayang, negara Orde Baru yang sibuk dengan *state making* melalui pembentukan Lembaga-lembaga politik negara modern, pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan yang menghadapi berbagai kendala, negara Orde Lama, bahkan terlalu sibuk mengurus pemerintahan supra Desa. Ditambah dengan proses *state making* yang disertai dengan tekanan Internasional dan gejolak politik domestik, menyebabkan negara Orde Lama, kurang memperhatikan transformasi Desa dan gagal menempatkan Desa sebagai fondasi dasar pembentukan Indonesia sebagai *nation state*. Penjelasan rinci selanjutnya, lihat tabel .3. sebagai berikut:

Tabel 3. Pemerintahan Desa di bawah Pemerintahan Orde Lama

Otoritas Politik	Inklusi Demokrasi	Tradisi Governance
Desa memiliki otoritas politik yang bersumber dari adat-istiadat dan memiliki variasi nama yang berbeda-beda di setiap daerah	Demokrasi Desa sangat pluralistik yang bersumber dari tradisi, kebudayaan dan adat-istiadat yang bercorak lokalitas.	Desa memiliki tradisi <i>governance</i> untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya, termasuk dalam mengangkat siapa pemimpin yang paling tepat bagi mereka berdasarkan tradisi yang ada.

Sumber: John Gerring dan Strom C.Thacker (2008), Mark Bevir (2008) dan Susmayanti (2012),

Keempat, periode pemerintahan Desa Orde Baru. Di bawah pemerintahan Orde Baru, pemerintahan Desa diatur dengan UU No.5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (Sahdan, 2004). Undang-Undang ini lahir dengan tujuan untuk menyeragamkan nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintahan Desa di seluruh Indonesia. Dalam UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa - Desa adalah suatu wilayah yang ditempatkan oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan

masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan pemerintahan Desa, tidak dikenal sama sekali dan hanya mengenal pemerintah Desa yang terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa. Ketentuan ini tentu saja mengandung makna bahwa pemerintahan Desa bukan merupakan unit pemerintahan tersendiri, tetapi merupakan unit pemerintahan yang berada di bawah kendali pemerintahan daerah yang langsung berurusan dengan Camat. Model UU Pemerintahan Desa, menempatkan Desa sebagai unit pemerintahan yang tidak memiliki otoritas politik dan langsung dikendalikan di bawah Camat. Orde Baru memberlakukan inklusi demokrasi yang terbatas dengan politik massa mengambang atau *floating mass* terhadap Desa. Tradisi *governance* Desa dihancurkan dengan sistem Desa yang seragam di seluruh Indonesia. Untuk jelasnya, lihat Tabel .4., sebagai berikut:

Tabel .4 Pemerintahan Desa di bawah Pemerintahan Orde Baru

Otoritas Politik	Inklusi Demokrasi	Tradisi Governance
Desa tidak memiliki otoritas politik dan Desa dikendalikan sepenuhnya oleh negara.	Demokrasi Desa sangat homogen di bawah politik <i>floating mass</i> Orde Baru yang mengebiri kedaulatan Desa.	Tradisi <i>governance</i> Desa dihancurkan negara dengan penyebutan desa yang seragam untuk seluruh Indonesia.

Sumber: John Gerring dan Strom C.Thacker (2008), Mark Bevir (2008) dan Susmayanti (2012),

Kelima, periode pemerintahan pasca Orde Baru. Di bawah pemerintahan pasca Orde Baru, Desa diatur oleh tiga Undang-Undang, yaitu UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, 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. Dalam Undang-Undang, Desa dimandatkan untuk membentuk pemerintahan Desa yang terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa. Undang-Undang ini dianggap sebagai Undang-Undang yang sangat demokratis, karena menempatkan Badan Perwakilan Desa (BPD) atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa, sebagaimana diatur dalam Pasal 104 UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Karena BPD ditempatkan sebagai pengawas penyelenggaraan pemerintahan Desa, dalam praktiknya kerap terjadi konflik antar Pemerintah Desa dengan BPD. Pengawasan BPD bahkan sangat meluas dan terdapat kasus dimana BPD juga mengawasi kehidupan pribadi dari Kepala Desa. Di Kabupaten Magelang bahkan terdapat kasus dimana BPD menggiring Kepala Desa yang ketahuan berselingkuh dibawa ke Balai Desa untuk diadili bersama dengan perwakilan masyarakat (Sahdan, 2005). Karena besarnya pengawasan yang dilakukan oleh BPD dan meluasnya konflik antar Kepala Desa dengan BPD, maka pemerintah menerbitkan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Di samping nama BPD diganti dari Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa, BPD juga kehilangan fungsinya untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Desa. Sebagaimana diatur dalam pasal 209 UU No.32 Tahun 2004 tersebut, BPD hanya berfungsi untuk menetapkan peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Kelemahan utama UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah tidak adanya pengakuan yang disertai dengan dukungan anggaran atau dana Desa yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan Desa sebagai unit pemerintahan. Karena itu, sejak tahun 2004, telah berkembang berbagai wacana dan gerakan di kalangan NGO (*non government organization*) dan perguruan tinggi yang membela Desa, terutama STPMD “APMD”, agar diterbitkan UU khusus tentang Desa. Melalui berbagai riset, publikasi gagasan dan gerakan parlemen dan ekstra parlemen yang dilakukan oleh berbagai pihak, terutama oleh Guru Desa Sutoro Eko yang tergabung di IRE, FPPD dan STPMD “APMD” dengan dukungan para aktivis pro desa, maka lahirlah UU Desa No.6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-Undang Desa sebenarnya memberikan otoritas politik yang kuat terhadap Desa dan mendorong Desa untuk berkembang secara demokratis melalui MUSDES, namun yang terjadi desa dibajak oleh kepentingan supra desa yang sangat tinggi dan ruang gerak Desa untuk menjalankan kewenangannya diamputasi pemerintah melalui berbagai kebijakan kementerian sektoral.

Dalam UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, menyebutkan bahwa Desa dan Desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Pemerintah Desa adalah penyelenggaraan urusan

pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan definisi tersebut, Desa sebenarnya adalah unit pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri, tanpa adanya intervensi dari pemerintah di atasnya. Ada pun hubungan dengan pemerintahan supradesa hanyalah hubungan fasilitasi dan koordinasi yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan Desa, pembangunan Desa, pemberdayaan masyarakat dan urusan sosial kemasyarakatan. Tetapi dalam praktiknya, pemerintah supra Desa mengambil kembali kewenangan Desa dengan memasukkan berbagai program dan kebijakan supra Desa yang membuat Desa terpasung melayani kepentingan pemerintah supra Desa. Desa yang sejatinya bertransformasi menjadi subyek yang berperan besar dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan dalam urusan sosial kemasyarakatan, telah berubah menjadi obyek yang harus menyukseskan berbagai program pemerintah supra Desa.

Tabel .5 Pemerintahan Desa Pasca Orde Baru

Otoritas Politik	Inklusi Demokrasi	Tradisi Governance
Desa memiliki otoritas politik yang bersumber dari adat-istiadat dan memiliki variasi nama yang berbeda-beda di setiap daerah	Demokrasi Desa sangat pluralistik yang bersumber dari tradisi, kebudayaan dan adat-istiadat yang bercorak lokalitas.	Desa memiliki tradisi <i>governance</i> untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya.

Sumber: John Gerring dan Strom C.Thacker (2008), Mark Bevir (2008) dan Susmayanti (2012),

Tetapi berdasarkan riset yang kami lakukan di beberapa Desa, lima (5) tahun terakhir, kami menemukan bahwa pemerintahan Desa telah mengalami beberapa problem utama, yaitu : (1) lenyapnya otoritas politik pemerintahan desa dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan dalam urusan sosial kemasyarakatan desa; (2) hilangnya inklusi demokrasi Desa; (3) menguatnya teknokratisasi atas Desa; (4) meningkatnya korporatisme negara terhadap Desa; dan (5) melemahnya tradisi konstitusionalisme Desa. Bagan berikut menggambarkan bagaimana problem tersebut terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa saat ini. Lihat Tabel .6., sebagai berikut:

Tabel .6 Problem dan Kasus Desa

No.	Problem Desa	Kasus Desa
1.	Melemahnya Otoritas Politik Desa	Musyawarah Desa yang merupakan pewujudan kewenangan desa hanya dijadikan sebagai arena untuk menetapkan kebijakan kementerian sektoral.
2.	Hilangnya Inklusi Demokrasi Desa	Terdapat perencanaan teknokratis di Desa yang menyebabkan suara warga dan kepentingan masyarakat Desa tidak diakomodasi.
3.	Menguatnya teknokratisasi Desa	Masuknya berbagai aplikasi ke Desa yang menyebabkan Desa menjadi sibuk mengisi aplikasi yang kurang bermanfaat terhadap kehidupan masyarakat Desa.
4.	Menguatnya korporatisme negara terhadap Desa	Desa melayani berbagai program kementerian sektoral yang menjadikan Desa sebagai obyek untuk kepentingan pemerintah pusat.
5.	Melemahnya tradisi konstitusionalisme Desa	Menguatnya keinginan untuk memperpanjang kekuasaan pemerintah Desa dari 6 tahun menjadi 9 tahun, karena lenyapnya warga desa yang terbiasa mengkritik penyimpangan kekuasaan di Desa.

Sumber: diolah dari berbagai sumber, penelitian Sahdan, Firdaus dan Minardi (2022)

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah kualitatif eksploratif dengan studi komparasi peraturan perundang-undangan terkait dengan Desa. Data dikumpulkan dari berbagai buku, jurnal dan artikel yang tersebar di internet. Analisis data menggunakan teknik analisis kritis *interpretatif neomarxian*. Analisis kritis interpretatif neomarxian merupakan teknik analisis data yang dilakukan dengan cara mengklasifikasi elemen yang sangat berpengaruh atau yang paling menentukan dalam transformasi penyelenggaraan pemerintahan Desa. Karena itu, analisis dilihat dari tiga indikator utama dalam tulisan ini, yang menentukan transformasi penyelenggaraan pemerintahan desa yaitu otoritas politik, inklusi demokrasi dan tradisi *governance*. Penggunaan teknik analisis ini, memungkinkan penulis untuk melihat masalah secara terfokus, walaupun terdapat kelemahan yaitu kurang komprehensif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Otoritas politik Desa atau yang sering disebut dengan kewenangan Desa menjadi kata kunci transformasi Desa. Pemerintah Pusat melalui kebijakan Kementerian sektoral seperti *stunting* dari Kementerian Kesehatan, SDGs Kementerian BAPPENAS, BLT Dana Desa dari Kementerian Sosial dan sebagainya, telah berkontribusi besar melemahkan otoritas politik Desa dalam mengatur dan mengurus Desa dan bahkan membebani keuangan Desa yang digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan dalam urusan sosial kemasyarakatan.

Otoritas politik Desa juga dilemahkan dengan menguatnya teknokratisasi terhadap Desa melalui berbagai aplikasi yang diciptakan oleh Kementerian sektoral seperti aplikasi sistem informasi Desa yang hanya menjadikan Desa mengurus administrasi pelayanan pemerintah dan abai dalam mengurus kepentingan masyarakat. Hal ini menyebabkan pemerintah Desa lebih siap melayani Negara, ketimbang melayani masyarakat. Di sisi yang lain, Negara juga melakukan korporatisasi atas Desa dengan menciptakan agregasi dan deliberasi semu terhadap ruang publik Desa seperti MUSDES yang telah bergeser dari kebiasaan membicarakan dan membahas urusan masyarakat, menjadi semata-mata hanya membicarakan dan memuluskan program Kementerian sektoral yang dipaksakan dilaksanakan Desa dan diambil dari dana Desa (Minardi, 2022). Korporatisasi terhadap Desa ini oleh Lucio Baccaro (2002) disebut *democratic corporatism*, karena telah mentransformasikan dirinya dari strategi bifrontal dan segmenter ke strategi agregasi dan deliberasi yang dipandu oleh Negara (Sahdan, 2022). Hal tersebut berkontribusi terhadap inklusi demokrasi Desa yang terbatas dan melemahnya tradisi *governance* Desa. Bagan berikut menggambarkan bagaimana otoritas politik Desa yang dimandatkan oleh UU Desa, diambil oleh negara dengan menciptakan otoritas politik baru yang mengendalikan desa. Untuk keterangan selanjutnya lihat Tabel .7., sebagai berikut:

Tabel .7 Otoritas Politik Desa

Norma	Otoritas Politik Berdasarkan UU Desa	Otoritas Politik Baru
Pemerintahan	Pemerintahan Desa memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis pada prakarsa dan inisiatif masyarakat desa.	Penyelenggaraan pemerintahan Desa dipandu oleh aplikasi seperti sistem informasi Desa yang dibuat oleh pemerintah.
Pembangunan	Pembangunan Desa dijalankan sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa.	Pembangunan Desa dijalankan berdasarkan standar yang dibuat oleh kementerian sektoral seperti <i>stunting</i> , <i>SDGs</i> , BLT Dana Desa dan sebagainya.
Pemberdayaan Masyarakat Desa	Pemberdayaan masyarakat dilakukan sesuai dengan kondisi obyektif yang dialami oleh masyarakat Desa dengan memberi mereka <i>power</i> berupa kewenangan Desa.	Pemberdayaan masyarakat Desa dilakukan oleh kementerian sektoral yang bertentangan dengan kondisi obyektif masyarakat dan menyebabkan masyarakat menjadi <i>powerless</i> .
Sosial Kemasyarakatan	Pemerintahan Desa memberikan pelayanan yang sama dan adil terhadap masyarakat desa.	Pelayanan terhadap masyarakat Desa diabaikan dengan mengutamakan pelayanan terhadap pemerintah supra Desa.

Sumber : Disarikan dari UU Desa dan dikonfrontasikan dengan temuan di Desa.

Di sisi yang lain, kita juga melihat bahwa tradisi konstitusionalisme Desa juga tidak berkembang ke arah memperkuat penyelenggaraan pemerintahan Desa yang demokratis. Tradisi konstitusionalisme adalah tradisi yang melampaui konstitusi, dimana Desa memiliki

kebiasaan untuk mendiskusikan dan membicarakan banyak hal terkait dengan penggunaan kekuasaan, tanggungjawab pemerintah dalam mengurus masyarakat dan akomodasi terhadap hak masyarakat dalam memperoleh layanan dan informasi pemerintah (Sahdan, 2022).

Melemahnya tradisi konstitusionalisme ini membuat Desa kurang kritis terhadap berbagai kebijakan kementerian sektoral yang membebani Desa. Pemerintah Desa dan masyarakat Desa, terpaksa tunduk dan *manut* terhadap berbagai kebijakan teknokratis pemerintah yang membelenggu masyarakat Desa. Dalam berbagai forum diskusi dan konsultasi dengan pemerintah Desa yang diselenggarakan oleh berbagai pihak, terutama oleh kampus, Desa sangat mengharapkan bantuan advokasi kebijakan yang dilakukan oleh kampus untuk mengatasi berbagai persoalan yang membelit Desa saat ini. Di sisi yang lain, melemahnya tradisi *governance* seperti dalam hubungan Kepala Desa dengan BPD, melahirkan rendahnya pertanggungjawaban kekuasaan terhadap masyarakat. Hal ini juga menimbulkan praktik korupsi yang sebenarnya digerakkan oleh negara.

KESIMPULAN

Penyelenggaraan pemerintahan Desa, perlu diselamatkan dari *state led government* dikembalikan ke *society led government* untuk memperkuat *self governing community* desa yang selama ini telah diambilalih oleh negara. Penyelenggaraan pemerintahan desa yang dipandu oleh negara, telah mengebiri demokrasi Desa dan menjadikan desa sebagai obyek program dan kebijakan Kementerian sektoral. Untuk itu, diperlukan langkah-langkah sebagai berikut: (1) mengembalikan otoritas politik Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan urusan sosial kemasyarakatan yang berbasis pada kewenangan Desa, bukan pada pedomaaan dan petunjuk pemerintah; (2) membuat trobosan kebijakan yang berbasis pada prakarsa dan inisiatif masyarakat Desa, agar Desa keluar dari beban menjalankan program pemerintah yang bertentangan dengan kebutuhan desa; (3) mengembalikan desa sebagai subyek dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, bukan obyek sebagaimana dilakukan dan dipraktekkan oleh pemerintah selama ini; (4) mentransformasi desa dari *floating government* yang dikendalikan oleh pemerintah supra desa, ke *society government* yang memberikan ruang lebih besar terhadap masyarakat desa dalam mengatasi berbagai persoalan desanya.

Perubahan desa yang kita lihat sekarang ini, didominasi oleh kepentingan negara yang tidak hanya dalam kerangka untuk mengatur dan menundukkan desa, tetapi juga dalam rangka merebut dan mengendalikan semua sumberdaya ekonomi politik yang ada di desa.

Jika ini terus terjadi, maka pemerintahan desa yang berfungsi untuk memakmurkan dan mensejahterakan masyarakat desa akan sulit terwujud. Desa bahkan akan terus menjadi obyek pemerintah di atasnya. Pemerintah supra desa sampai dengan saat ini bahkan belum sepenuhnya menempatkan desa sebagai subyek yang berfungsi sama dengan pemerintahan lain di atasnya dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Perguruan tinggi dan Lembaga swadaya masyarakat, perlu mengambil posisi untuk menyuarakan dan terus menggaungkan keberpihakan terhadap desa. Tradisi *governance* desa, perlu dilestarikan dan diberikan panggung untuk menimbulkan efek “malu” terhadap praktik penyelenggaraan kekuasaan dalam pemerintahan desa yang mengabaikan kedaulatan rakyat. Di sisi yang lain, kita berharap bahwa inklusi demokrasi desa terus diperkuat agar ruang demokrasi desa terus tumbuh dan berkembang ke arah yang makin baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Baccaro, Lucio, 2002. *The Construction of Democratic Corporatism in Italia*. Max Planck Institute for the Study and Societies
- Bevir, Mark dkk, 2003. *Traditions and Governance*. UC Berkeley
- Burgess, R. G., 1982. *Field Research: a Sourcebook and Field Manual*. London: Unwin Hyman.
- Kerr, J. (2008)
- Djaenuri, Aries, 2014. *Sistem Pemerintahan Desa-Sejarah Terbentuknya Desa*. Jakarta; Universitas Terbuka
- Eko, Sutoro, 2019. *Desa Membentuk Negara, Negara Memperalat dan Melemahkan Desa-Desa Kuat Negara Berdaulat*. IPD Press, Yogyakarta
- Eko, Sutoro, 2005. *Manifesto Pembaharuan Desa*. Yogyakarta, STPMD “APMD” Press
- Eko, Sutoro, 2022. *Menantang SDGs Desa*. Yogyakarta, youtube sutoroeko.
- Eko, Sutoro, 2015. *Regulasi Baru Desa Baru*. Kementerian Desa, Jakarta.
- Fasenfest, David, 2010. *Government, Governing and Governance*” dalam *Jurnal Sagepub*, 2010 halaman, 771-774.
- Firdaus, Mohammad, 2021. *Negaranisasi Desa*. Yogyakarta, youtube gorissahdantv.
- Foucault, Michel, 1966. *The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences*. Routledge Classics
- Fukuyama, Francis, 2013. *“What is Governance?” Working Paper 313 Center for Global Development*”, halaman 1-22

- Gerring, John and Strom C. Thacker, 2015. *A Centripetal Theori of Democratic Governance*, Cambridge, 2015, halaman 17
- Moleong, Lexy J, 2012. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya
- Mona, Nailu, 2020. *Konsep Isolasi Untuk Meminimalisasi Efek Contagious (Kasus Penyebaran Virus Corona di Indonesia)*. *Jurnal Sosial Humaniora Terapan* Volume 2 No.2, Januari-Juni 2020, halaman 117-118
- Mudhoff, A. Mughis, 2011. *Governmentality dan Pemberdayaan dalam Advokasi Lingkungan: Kasus Lumpur Lapindo*” *Jurnal Sosiologi UI*, Vol. 16, No. 1, Januari 2011: 49-75
- Muhtar, 2019. *Pengembangan Ekonomi Desa Melalui Badan Usaha Milik Desa. Desa Kuat Negara Berdaulat*. IPD Press, Yogyakarta
- Neuman, W. L. , 2003. *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approaches*. Fifth Edition. Boston: Pearson Education
- Nurdiani, Nina, 2014. *Teknik Sampling Snowball Dalam Penelitian Lapangan*”, Comteh Binus University, Vol.5 Nomor 2 Desember 2014
- Pahlevi, Oktav, 2022. *Negaranisasi Desa*. Yogyakarta, Youtube GorissahdanTV
- Patton, M., 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. California: Sage Publications
- Russell, Betrand, 2002. *Sejarah Filsafat Barat dan Kaitanya dengan Kondisi Sosio-Politik dari Zaman Kuno Hingga Sekarang*, Pustaka Pelajar, 2002, hal 146-193
- Sahdan, Gregorius, 2004. *Transisi Demokrasi Indonesia Pasca Soeharto*. Yogyakarta : Pondok Edukasi
- Sahdan, Gregorius (Editor), 2005. *Transformasi Ekonomi Politik Desa*. Yogyakarta, STPMD “APMD” Press
- Sahdan, Gregorius, Firdaus Mohammad dan Minardi, 2022. *Korporatisme Negara Dalam Perencanaan Pembangunan Desa*. APMD, Yogyakarta
- Sahdan, Gregorius, 2022. *Tradisi Konstitusionalisme Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. *Makalah Seminar The Indonesian Power for Democracy (IPD): “Mengembangkan Tradisi Konstitusionalisme Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa”*, IPD, Yogyakarta
- Sahdan, Gregorius, 2019. *Perubahan Paradigma Pembangunan: Involusi dan Distorsi Demokrasi Dalam Pembangunan Desa-Desa Kuat Negara Berdaulat*. IPD Press, Yogyakarta

Susmayanti, Riana, 2012. *Hukum Pemerintahan Daerah: Sistem Pemerintahan Desa*.
Malang: Universitas Brawijaya