

## REFORMASI TATA-KELOLA PEMERINTAHAN DESA: INVESTIGASI TEORETIK DAN EMPIRIK

Oleh: Arya Hadi Dharmawan

### *Pemerintah Desa dalam Perspektif Actor-Oriented Theory*

Dipandang dari perspektif “sistem tata-pemerintahan daerah” Republik Indonesia, sebagaimana aturannya tertulis dalam UU no. 32/2004, desa semata-mata dipahami sebagai kawasan atau *unit administratif terkecil pada hierarki terendah* dalam sistem tata-pemerintahan negara. Negara sendiri didefinisikan oleh Weber sebagaimana dikutip oleh Luiz (2000), sebagai: “*an organization, composed of numerous agencies led and co-ordinated by the state’s leadership (executive authority) that has the ability or authority to make and implement the binding rules for all the people as well as the parameters of rule-making for other social organizations in a given territory, using force if necessary to have its way*”. Menurut Martinussen (1996) sebagaimana dikutip oleh Luiz (2000) dikatakan bahwa sebuah negara dengan pemerintahannya adalah: (1) produk dari beragam konflik kepentingan, (2) manifestasi dari struktur-struktur yang dirancang dan dimanifestasikan dalam mekanisme-mekanisme fungsional (*mode of functioning*) yang nyata, (3) arena interaksi dan konflik, (4) aktor yang memiliki legitimasi untuk melakukan segala tindakan yang sah menurut hukum. Dengan mengacu pada pemahaman seperti dikemukakan oleh Weber dan Martinussen, maka pemerintah desa sebagai representasi negara di tingkat lokalitas diibaratkan sebuah “arena” sekaligus “aktor” yang dapat menentukan sikap dan memiliki energi untuk melakukan sesuatu. Artinya, dinamika kehidupan sosial masyarakat desa ditentukan oleh sejauh mana “sang aktor” melakukan manuver-manuver dalam pemerintahan dan berinisiatif menuju perubahan. Semakin terbatas kapasitas kelembagaannya maka akan semakin lemah manuver yang dilakukannya. Artinya, semakin statis pula kehidupan desa setempat. Namun sebaliknya, jika “sang aktor” terlalu agresif bermanuver tanpa ada kontrol yang sistematis dari publik, maka inipun akan membahayakan keseluruhan entitas sosial di tingkat lokal.

Berangkat dari perspektif ini, pemerintahan desa memang akan dipahami secara “sempit” semata-mata sebagai pemegang kekuasaan tunggal dalam *sistem administrasi pemerintahan negara di aras lokal* yang tugas-pokok-fungsi, dan kewenangannya mencakup semua urusan publik (*multi-responsibilities*) yang dihadapi oleh warga negara setempat. Dengan posisinya yang demikian, maka pemerintah desa adalah aktor penentu tunggal yang mendapatkan legitimasi hukum formal untuk

melakukan "apa saja" yang terbaik dan sah menurut hukum formal dalam mengatur kehidupan masyarakat di tingkat lokalitas. Pemerintah desa juga memiliki derajat kebebasan sesuai legitimasinya dalam menentukan langkah dan inisiatifnya dalam mengatur masa depan masyarakat lokal. Model pemerintahan desa menurut UU no. 32/2004, yang sejalar dengan gagasan Weber dan Martinussen ini sebenarnya tipikal mengacu pada sistem tata-pemerintahan desa *ala* Jawa, dimana tidak ada pemangku otoritas lain yang boleh melakukan tindakan serupa di tingkat lokalitas kecuali pemerintah desa.

Sebagai sebuah *organisasi sosial*<sup>4</sup>, konsep pemerintahan desa *ala* Jawa secara historis, memang cenderung menjalankan fungsi dan peran yang *multi-responsibilities* atau lintas bidang/lintas dimensi (sosio-budaya, pemerintahan, ekologis). Dengan fungsinya yang demikian, maka desa menjadi sebuah "pusat-kekuasaan" pengaturan urusan administrasi publik sekaligus pusat pengaturan urusan adat/tradisi yang relatif *all-round*. Pemerintah desa juga menjadi aktor penggerak pembangunan dan "sumber ide" bagi masyarakatnya. Pemerintah desa dari dimensi *actor-oriented theory*, merepresentasikan sebuah entitas yang memiliki kemampuan berkreasi dan bertindak. Masyarakat desa yang kuat-progresif, boleh jadi cerminan dari pemerintah desanya yang mampu mengembangkan gagasan dan inisiatif. Sebaliknya, pemerintah desa yang lemah, maka akan menyebabkan seluruh elemen masyarakat desa yang bersangkutan mengalami kemunduran.

Sebagai organisasi pengatur sosial-kemasyarakatan tunggal, maka pemerintah desa merangkap mendistribusikan/memisahkan fungsi, peran dan kewenangan kepada pihak-pihak tertentu berkenaan dengan urusan-urusan yang menyangkut urusan publik, termasuk bila urusan itu bersinggungan dengan adat dan keagamaan. Pengertian ini jelas memiliki konsekuensi yang berbeda secara diametral dengan konsep tata-pengaturan lokalitas yang memisahkan secara tegas urusan di wilayah adat dan urusan pemerintahan formal sebagaimana dikenal pada sistem-sistem pengaturan pada lokalitas asli di luar Pulau Jawa (Nanggroe Aceh Darussaiaam, Minangkabau di Sumatera Barat, Bali, dan Papua).

Dalam perkembangan politik tata-pemerintahan desa, konsep pemerintahan desa *ala* Jawa terus-menerus mendapatkan penegasan untuk diterapkan sebagai satu-satunya sistem yang sah dan diakui sebagai mekanisme pemerintahan lokal (tunggal) oleh Pemerintah Republik Indonesia. Legitimasi hukum itu tampak dari pemberlakuan UU tentang Pemerintahan Daerah sejak UU no. 5/1974, UU no. 5/1979, UU no. 22/1999, hingga UU no. 32/2004.

Mengacu pada realitas desa sebagai arena konflik kelembagaan yang tidak dapat dielakkan, maka bila sistem tata-pemerintahan lokalitas *ala* pemerintahan desa

<sup>4</sup> Konsep organisasi sosial menurut Firth (1955) adalah: "tatanan dari sejumlah elemen tindakan yang dibangun menjadi sebuah sistem yang dibingkai oleh hubungan-hubungan sosial yang dibentuk sebagai upaya untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai oleh para pelaku (*arrangement of elements of action into a system by limitation of their social relations in reference to given ends as conceived by the actors*)"

formal hendak dijalankan dengan baik, logikanya harus ada sejumlah asumsi-kerja yang secara mutlak dipenuhi. Asumsi-asumsi kerja tersebut antara lain adalah: (1) *kesatuan teritorial* hanya mengenal kesatuan administrasi-spasial dan tidak mengenal *kesatuan genealogis* (kesatuan wilayah yang dibentuk oleh penduduk seketurunan atau sedarah yang terikat sesamanya serta membentuk *konfigurasi sosio-budaya sekaligus sosio-politis*), (2) Dalam menjalankan wewenangnya di sektor publik, kepemimpinan formal desa terbebas dari “campur-tangan” *otoritas kelembagaan adat*, (3) hanya ada sistem ketata-pemerintahan tunggal (*single governmental system*) dalam pelayanan publik maupun dalam pengaturan persoalan-persoalan kehidupan sosial-kemasyarakatan di tingkat lokalitas (urusan kependudukan, pertanian, penyelesaian sengketa, perpajakan, dst), (4) wilayah persoalan adat dan persoalan pemerintahan di sektor administrasi publik, *kongruen sesamanya*, yang semuanya diserahkan pada pemangku otoritas formal sehingga tidak menyisakan “ruang-kompromi” yang memungkinkan perseteruan bagi pemangku kewenangan adat dan pemangku kewenangan formal. Pada mekanisme pemerintahan desa *ala* formal, maka kekuasaan untuk menjalankan kewenangan formal (*formal authority*) dan kewenangan adat berada di satu tangan atau posisi kepemimpinan.

Persoalannya tidak semua asumsi-asumsi ini dapat dipenuhi oleh sistem pemerintahan desa di setiap lokalitas yang ada di Indonesia. Sistem sosial-kemasyarakatan lokalitas di Nanggroe Aceh Darussalam, Minangkabau, Bali dan Papua memberikan pelajaran betapa tata-pemerintahan desa menghadapi persoalan kompleksitas tata-pengaturan dan benturan antara otoritas pemerintah desa formal dengan otoritas adat. Pertanyaan yang seringkali muncul adalah, sejauhmana suatu urusan dianggap berada di “ruang adat” atau di “ruang administrasi formal”? Apakah suatu urusan seperti transaksi “jual-beli tanah” (misalnya) berada sepenuhnya di “ruang administrasi pemerintahan desa/publik” sehingga keputusan atas pengaturannya cukup diselesaikan oleh kepala desa sebagai pemegang otoritas tertinggi dalam pengaturan ruang publik?. Atau urusan itu masih menyentuh/berada di “ruang adat”, sehingga kepemimpinan adat harus turut “campur-tangan” untuk mengaturnya? Jika tanah di suatu lokalitas diatur dalam rezim *communal property rights*, maka tak pelak lagi bahwa transaksi jual beli tanah terpaksa melibatkan pemangku otoritas adat. Namun apakah, tata-pengaturan pemerintahan lokalitas “berlogika” desa (formal), mengantisipasi “konflik kelembagaan” seperti di atas? Pertanyaan selanjutnya, sejauhmana terdapat *clear-cut* yang tegas bahwa suatu urusan berada di ruang wewenang pemangku otoritas publik ataupun di tangan pemangku otoritas adat?

Dalam konteks *governance*, lembaga apa saja (di luar sistem pemerintahan formal) yang berhak dan wajib mengontrol jalannya pemerintahan desa agar berlangsung tata-pemerintahan yang baik? Sebagai aktor penggerak dinamika kehidupan, hal-hal apakah yang harus dibenahi oleh pemerintahan desa agar organisasi pemerintah desa formal tersebut mampu memberikan energi dan menggerakkan kehidupan

sosial-masyarakat desa? Berbagai pertanyaan itulah yang akan menjadi persoalan untuk dijawab dalam pembaharuan tata-pemerintahan desa.

### Mewujudkan *Good Rural Governance System*

Sebagai konsep pengaturan lokalitas terkecil di seluruh wilayah hukum Indonesia, desa dalam "Ketentuan Umum" UU no. 32/2004 dijelaskan sebagai berikut: "*desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia*". Dengan penerapan rumusan desa sebagaimana konsepnya dipahami pada rumusan UU no. 32/2004 tersebut, maka pemerintah desa adalah satu-satunya sistem tata-pemerintahan atau tata-pengaturan sosial kemasyarakatan di lokalitas terkecil yang diakui oleh hukum. Konsekuensinya konsep pemerintahan desa juga akan terus-menerus menghadapi sejumlah *konflik-fundamental* baik secara kultural (akar normatif) maupun secara struktural (konflik kelembagaan). Sebagai "aktor", pemerintah desa juga dimungkinkan untuk mengambil inisiatif-inisiatif dan menjalankan kehendaknya. Ketika diimplementasikan, tindakan ini berpotensi untuk menabrak wilayah otoritas pihak lain baik pada hierarki di atasnya ataupun pada tataran horisontal. Konflik tersebut selanjutnya bisa meluas ke dimensi fungsional berupa benturan kewenangan, dan dimensi wilayah spasial, ataupun meluas ke persoalan konflik yang menyentuh identitas ras, golongan serta etnisitas di suatu kawasan.

Sebenarnya, persoalan\* menegakkan *tata-pemerintahan desa yang baik* juga dihadapkan pada sejumlah persoalan lain yang lebih luas dari sekedar konflik kelembagaan. Persoalan *effectiveness of government* (di bawah tekanan konflik kelembagaan) dan *control of power* (di bawah tekanan perbedaan kekuatan politik lokal) adalah aspek-aspek penting lain yang harus juga diperhatikan dari sistem tata-pengaturan pemerintahan (desa). Inilah persoalan *rural governance* yang sebenarnya.

Terlebih, jika mengacu pada definisi *governance* (tata-pengaturan, tata-kelola, tata-pemerintahan) yang dikemukakan oleh Weiss (2000) seraya mengutip dari *Commission on Global Governance*, sebagai: "*the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is the continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken*", maka tata-pemerintahan desa di banyak kawasan Indonesia utamanya menghadapi persoalan bagaimana mengelola urusan-urusan publik (*common affair*), agar transparan dan akuntabel serta diterima secara sosial. Sementara itu World Bank seperti dikutip Weiss (2000) memberikan batasan tata-pemerintahan atau *governance* agak berbeda yakni: "*the manner in which power is exercised in the management of the country's economic and social resources*". Ini berarti persoalan praktek tata-pemerintahan

desa yang baik terletak pada kapasitas kelembagaan/organisasi pemerintahan desa dalam mengelola organisasi pemerintahannya.

Mengikuti dua batasan di atas, maka setidaknya terdapat tiga aspek penting yang perlu diperhitungkan/dipermasalahan dalam sistem tata-pemerintahan yaitu: (1) bentuk rezim (pengaturan) dan mekanisme pengaturan seperti apakah yang sepatasnya dikembangkan, (2) bagaimana proses menjalankan kewenangan dalam tata-kelola pemerintahan, termasuk dalam pengelolaan pembangunan, (3) sejauh mana kapasitas (institusi) organisasi-pemerintahan harus dipacu agar mampu melakukan desain dan formulasi kebijakan serta implementasi kebijakan dalam tata-pemerintahan desa.

Dari hasil pengamatan sementara yang dihasilkan oleh studi-aksi “partnership-based rural governance reform” oleh PSP3IPB, teridentifikasi beberapa masalah khusus yang dapat diturunkan dari sistem tata-pemerintahan di tingkat lokalitas/desa. Temuan ini selaras konseptualisasi *governance system* dari Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2005), yang dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Masalah *administrative authority overlapping* atas beberapa kelembagaan pada sistem tata-pengaturan pemerintahan yang di lokalitas desa. Konflik rasionalitas adat *versus* rasionalitas pemerintahan formal. Proses pemutusan kebijakan menjadi berlarut-larut, jika titik-temu antara dua pemangku otoritas tidak dapat saling dipertemukan.
2. Masalah *konflik kepentingan* yang terjadi sebagai akibat tumpang-tindih wewenang untuk memutuskan suatu persoalan sosial-kemasyarakatan antara para pemangku otoritas hukum adat *versus* pemangku otoritas hukum formal. Masalahnya berpusat pada persoalan, tata-aturan mana yang akan dipegang, apakah tat-aturan formal yang berada pada *regime* administrasi formal? Ataukah mengandalkan *regime* adat yang memiliki sistem lebih informal, namun lebih mengakar dan dipercaya oleh masyarakat lokal?
3. Masalah *policy consistency* yang rendah yang berkaitan dengan *public administration management skill* yang dimiliki oleh perangkat desa. Kapasitas kelembagaan dan SDM yang lemah bertanggung jawab atas realitas ini.
4. Masalah *government effectiveness* yang rendah, karena penyelenggara pemerintahan desa yang *under-skilled* dan seringkali bukan dari kalangan yang memiliki visi secara memadai.
5. *Voices and Accountability* dalam tata-kelola pemerintahan desa menghadapi persoalan besar. Seringkali, *elit pemerintah desa* bermanuver sendirian tanpa ada kontrol yang memadai dari publik yang dipimpinnya. Perangkat kelembagaan formal yang ada pun tidak mampu mengawasi manuver politik para elit (karena ketiadaan akses, ketiadaan mekanisme kontrol yang disepakati, dan perasaan “*ewuh-pakewuh*” (perasaan tak enak untuk menegur), sehingga praktek pemerintahan merepresentasikan kehendak pribadi daripada institusi.

6. Mekanisme *power control* yang tidak memadai atau tidak berfungsi, sebagai akibatnya konflik-konflik otoritas kelembagaan yang terjadi di desa sulit mendapatkan solusi segera.

Masalah *governance system* di atas inenjadikan proses otonomisasi desa tidak berlangsung sesuai harapan dan seringkali mengalami hambatan.

### Isyu-Isyu Kritisal Pembaharuan Tata-Pemerintahan Desa

Luiz (2000) mengemukakan bahwa pemerintah sebagai unsur organisasi negara, peranannya akan sangat menentukan derajat perkembangan sosial-ekonomi dan dinamika sosial-kemasyarakatan di suatu kawasan yang menjadi wilayah otoritasnya. Hal ini disebabkan negara melalui organisasi pemerintahannya akan menentukan kondisi lingkungan sosio-politik yang selanjutnya menentukan derajat pertumbuhan/ perkembangan ekonomi kawasan tersebut (*political environment conducive to growth*). Dengan sifatnya yang seperti itu, maka pemerintah (baik di tingkat desa ataupun di tingkatan manapun yang lebih tinggi) harus mengemban misi otonom (*embedded autonomy*) sebagai penggerak utama kehidupan desa Otonomi yang melekat pada ciri-natural organisasi pemerintahan ini seolah mengabaikan apapun kehendak yang diinginkan oleh negara (pada tataran pusat) secara keseluruhan. Dengan posisinya yang otonom dalam mengembangkan kawasan, maka kelembagaan pemerintahan (desa) akan berfungsi sebagai *pivotal institution* dalam proses-proses pembangunan selain juga berfungsi sebagai *meta-entrepreneur* dalam menggerakkan perekonomian di kawasan di bawah otoritasnya. Apa yang hendak dikatakan oleh Luiz (2000) dalam hal ini adalah, bahwa “hidup dan matinya” sebuah kehidupan sosial-kemasyarakatan di suatu kawasan akan sangat ditentukan oleh *kualitas tata-pemerintahan atau pengaturan dari organisasi pemerintah lokalnya*.

Selaras dengan pemikiran Luiz (2000) itu, hasil pengamatan empirik tahap awal yang dilakukan oleh tim studi-aksi PSP3IPB menemukan beberapa bukti awal tentang tata-pengaturan pemerintahan desa yang menarik. Realitas di lapangan menunjukkan bahwa operasionalisasi UU no. 32/2004 dan PP no. 72/2005 – yang menghendaki pemerintah desa bersifat mandiri dan menjadi organisasi penggerak-utama kehidupan sosial kemasyarakatan desa – dalam keadaan yang sangat beragam, jika tidak ingin dikatakan sebagai kemandegan. Hal ini dikarenakan UU no. 32/2004 secara “*by nature*” telah membawa kompleksitas persoalan tata-pemerintahan lokalitas (desa) yang sebelumnya telah memiliki dasar pengaturan asli. Permasalahan itu adalah: *aspek pertama* berupa *institutional conflict* di tingkat lokal, yang bisa berdampak luas pada inefektivitas pemerintahan desa. Kelembagaan pemerintahan desa formal dan kelembagaan adat sama-sama bekerja di wilayah otoritas yang sama, menjadikan pemerintahan desa formal sulit berfungsi efektif.

Terlepas dari persoalan *konflik* kelembagaan yang mengganggu dan berpotensi terus dijumpai, namun semangat *good rural governance* harus tetaplah menjadi isu pokok yang senantiasa diperjuangkan. Hal ini mendapat tempat paling tinggi dalam skala prioritas, karena untuk sementara diyakini bersama bahwa hanya dengan prinsip-prinsip tata-kelola desa yang baik, maka kesejahteraan sosial (terbebas dari penderitaan kemiskinan), keadilan (terbebas dari kesewenang-wenangan dan penindasan), dan martabat (terbebas dari keterlecehan) yang lebih tinggi dapat direalisasikan. Pertanyaannya, sejauh mana sesungguhnya sistem tata-kelola desa yang baik harus ditempuh? Apa ukurannya dan bagaimana mencapai ukuran-ukuran tersebut?

Bila *governance system* dimaknai sebagaimana pengertiannya diberikan oleh *Commission on Global Governance* (dikutip oleh Weiss, 2000) dimana *conflicting of diverse interests* diakomodasi dan *jejaring kerjasama* bisa dibangun antar komponen komunitas desa, maka muncul pertanyaan baru: sejauhmana desa dengan segala perangkatnya sesuai UU no. 32/2004 sesungguhnya mampu melayani dua misi dari *governance system* yang sangat berat untuk dijalankan ini? Persoalannya yang terkait kemudian adalah: seberapa besar *capacity of endurance to resist* terhadap persoalan-persoalan konfliktual harus dimiliki oleh sebuah pemerintahan desa – sebagai sebuah entitas administratif lokal – atau bahkan seringkali kesatuan antar pemerintah desa (namun dalam kawasan dalam sistem ekologi sehamparan) demi mewujudkan tata-pemerintahan yang tangguh dan andal? Kapasitas untuk bertahan dan mengelola permasalahan konflik yang krusial di pedesaan menjadi *aspek kedua* kompleksitas tata-kelola pemerintahan desa di era desentralisasi. Sebagaimana telah dipaparkan di sub-bab sebelumnya, dimensi konflik bisa bersifat hierarkhikal-vertikal (antar entitas namun berada pada posisi yang berbeda secara hierarkhikal), atau secara horisontal antar entitas yang setara (pemerintah desa *versus* kelembagaan adat). Persoalan *kapasitas untuk bertahan* dari pemerintahan desa (*institutional survival*) akan sangat dipengaruhi oleh kemampuan manajemen dan kepemimpinan pemerintahan desa, yang berarti kata-kuncinya adalah kualitas sumberdaya manusia (SDM) dan sistem manajemen pemerintahan yang baik. Kualitas SDM dan kepemimpinan organisasi pemerintahan desa menjadi *aspek ketiga* sementara sistem manajemen pemerintahan menjadi *aspek keempat* sistem tata-kelola pemerintahan desa yang penting untuk diperhatikan. Kualitas dan kapasitas (kemampuan) infrastruktur kelembagaan penopang sekaligus “pengawas” jalannya sistem pemerintahan desa menjadi faktor yang sangat *decisive* terhadap keberlangsungan sistem tata-pemerintahan lokal yang efektif dan transparan serta akuntabel. Faktor ini adalah *aspek kelima* yang penting bagi terselenggaranya *good rural governance*. Keberadaan Badan Permusyawaratan Desa saja tidak cukup bila SDM di dalamnya tidak memiliki kapasitas memadai.

Pada aras “ekstra entitas administratif lokal” didapati entitas-entitas pemangku kepentingan yang tidak selalu berideologikan selaras dengan ideologi keseluruhan entitas komunitas desa. Oleh karenanya, mereka setiap saat siap berhadap-hadapan

secara politik *vis a vis* kekuatan pemerintahan desa. Dalam konteks ini, persoalannya adalah bagaimana kemampuan *survival of the fittest* dari struktur pemerintahan desa dapat dibangun agar mampu melawan pesaing-pesaingnya dalam ruang konflik terbuka yang bisa jadi akibatnya akan sangat mematikan. Dalam hal ini, bila konteks *exercise of different power* dimasukkan dalam sistem tata-kelola pemerintahan desa, maka relasi-relasi kekuasaan politik dan ekonomi pada komunitas desa harus dipahami secara seksama dalam setiap pengambilan keputusan. Hal ini berarti, kompleksitas tata-kelola desa memasuki *aspek keenam* yaitu wilayah politik-ekonomi, dimana semua kekuatan dan kemungkinan tekanan politis yang ada diperhitungkan. Realitas sosial adanya olah-kekuasaan dari beragam pihak terhadap pemerintahan desa (yang seringkali berpotensi destruktif), jelas sulit di-address secara langsung dalam pasal-pasal UU no. 32/2004, namun semua pihak mafhum akan kehadiran kekuatan penekan semacam ini. Pertanyaannya, haruskah kekuatan ekstra-pemerintahan itu dieliminasi, atau sebaliknya diakomodasi keberadaannya dalam wadah kemitraan yang konstruktif?

Aspek berikutnya (*aspek ketujuh*) berkaitan dengan aspek kelima secara langsung yaitu berkenaan dengan terselenggaranya fungsi-fungsi manajemen-organisasional seperti kontrol, advokasi, supervisi-monitoring, dan evaluasi yang dijalankan oleh masyarakat sipil terhadap sistem pemerintahan desa. Pertanyaan yang diajukan dalam hal ini adalah sejauhmana dan seberapa besar kapasitas kekuatan sipil yang ditampilkan oleh asosiasi masyarakat sipil (*civil society association*) dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) mampu mengawasi jalannya pemerintahan desa? Mampukah kelembagaan kontrol berbasis masyarakat sipil tersebut “mengawal” jalannya pemerintahan desa secara konstruktif – bukan asal berbeda pendapat saja – demi mewujudkan cita-cita kesejahteraan, kemandirian, dan kemartabatan masyarakat luas.

Persoalannya kemudian adalah bagaimana membangun sistem tata-kelola pemerintahan desa yang konstruktif di saat sejumlah persoalan terus mengendala? Sementara itu prinsip-prinsip desentralisme (*bottom-up*, partisipatif, demokrasi, kesejajaran, apresiasi terhadap kekuatan lokal) dan prinsip *good rural governance* (transparansi, keadilan, akuntabilitas) terus diperjuangkan secara konsisten dan kontinu?

#### a) Isyu-Isyu Kritis Tata-Pemerintahan *Gampong* di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)

Pembaharuan tata-kelola atau tata-pengaturan pemerintah lokalitas (desa) di Provinsi NAD dihadapkan pada persoalan-persoalan berkaitan dengan kondisi makro politik di kawasan itu. Meski telah berakhir, tetapi konflik antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Pemerintah Republik Indonesia (RI) selama berpuluh-puluh tahun masih membekaskan dampak destruktif yang buruk terhadap perkembangan kelembagaan pemerintahan lokal. Desa (*gampong*) menjadi benar-benar sebagai arena konflik nyata antar berbagai pihak yang memiliki perbedaan

kepentingan politik dan ideologi. Sebagai institusi penting di tingkat lokal, pemerintah desa tidak saja menghadapi fakta ketidakberdayaan secara organisasional, konseptual, bahkan finansial dalam menggerakkan dinamika kehidupan pembangunan, namun juga harus menghadapi masalah sosio-psikologikal berupa *distrust-syndrome* yang sangat parah. Kecurigaan tersebut disebabkan oleh bekerjanya kekuatan tarik-menarik beragam kekuatan politik di tingkat *grass-root* di masa konflik.

Pada titik kulminasi era konflik antara GAM dan RI, kecurigaan antar warga memuncak dan seringkali berakhir dengan berbagai cerita tragis berupa kematian di salah satu pihak yang bersengketa. Di masa konflik, pihak pro GAM selalu mencurigai program-program yang di-*set up* oleh pemerintah desa atau oleh *Keuchik* (kepala *gampong*/desa) sebagai bagian dari propaganda pemerintah RI. Sebaliknya, pihak RI selalu mengawasi pemerintah *gampong* (desa) dengan ketat, agar setiap kegiatannya tidak berakhir dengan makar. Akibatnya, pemerintah *gampong* (desa) ibarat pelanduk yang terjepit di antara dua posisi yang sangat tidak menguntungkan. Kecurigaan dan ketidakpercayaan baik dari RI maupun GAM itu menghantarkan pemerintah desa menjadi sangat *apatis, fatalis, pesimis, dan frustrasi* sehingga lebih baik desa mengambil posisi tidak melakukan kegiatan apapun. Pada masa konflik itu ukuran keberhasilan pemerintahan *gampong* sangatlah sederhana, yaitu "asal tidak mati" ditembak oleh pihak berkonflik. Berkembangnya etika "*safety-first*", menyebabkan status kehidupan organisasi pemerintah *gampong* menjadi *dormant*. Fakta "mati-suri"-nya kelembagaan pemerintahan *gampong* (desa) menjadi penciri penting dinamika pemerintahan desa di NAD semasa konflik, bahkan hingga saat ini (pasca konflik).

Pada era pasca konflik dimana pulihnya saling-kepercayaan dan perbaikan derajat kehidupan sosial-kemasyarakatan menjadi cita-cita semua pihak, maka fokus diarahkan pada upaya menumbuhkan keberdayaan pemerintah desa ke arah terbentuknya *rural civilization* di NAD. Meski demikian, penumbuhan *trust* memang tidak mudah dilakukan, karena kehancuran struktur sosial dan sendi-sendi kehidupan sosio-politik desa berjalan hampir sempurna. Hasil investigasi empirik di dua desa kasus di Kabupaten Aceh Besar, ditemukan persoalan *rural governance* yang berdimensi *distrust* sangat kuat. Selain itu terdapat beberapa persoalan *derivat* dari *distrust* yang bisa disebutkan sebagai berikut:

1. Kelembagaan *Keuchik* sebagai kepala *gampong* (desa) mengalami *krisis legitimasi* dan dormansi. *Keuchik* kehilangan legitimasi sosial dalam memerintah dan karenanya tak memiliki daya lagi untuk melancarkan pengaruhnya pada masyarakat. Kewenangan yang melekat pada tugas-pokok dan fungsinya pun tidak dapat dilaksanakan secara efektif. Pemerintahan *gampong* terasa *mandeg* (mengalami stagnasi pemerintahan) sehingga sebagai satu-satunya organisasi penggerak dinamika lokalitas, pemerintah *gampong* menghadapi persoalan *government effectiveness* yang serius. Konflik GAM *versus* RI dapat menjelaskan mengapa situasi stagnasi ini bisa terjadi (pemerintah desa mengambil posisi

sebagai *safe-player* di antara dua pihak yang bertikai). Selain itu, budaya ketergantungan yang ditinggalkan oleh Orde Baru telah membuat sikap keswadayaan asli masyarakat Aceh terkikis habis secara sistematis. Sebagai akibatnya, inisiatif lokal dan dinaruka desa tidak dapat atau sangat sulit ditumbuhkan.

2. *Lumpuhnya sistem komunikasi organisasional dan koordinasi antar pemerintahan desa* dalam pengelolaan ekosistem (air-irigasi) antar-kawasan (antar-desa) adalah persoalan tata-pemerintahan yang khas di NAD. Kelembagaan "*keujruen balang*" sebagai pranata-sosial pengatur air-irigasi asli yang menyatukan beberapa wilayah administratif desa sekawasan tidak diakui lagi eksistensinya. Satu desa menaruh syak wasangka terhadap desa tetangganya dalam pengelolaan sumberdaya tersebut. Akibatnya, setiap desa cenderung mengatur sendiri penggunaan air di wilayahnya tanpa mempedulikan pemenuhan kebutuhan air di desa tetangganya. Desa-desa mengalami proses dekapitalisasi modal sosial (hilangnya *trust*, norma-norma sosial dan jejaring sosial kerjasama antar desa) yang mengakibatkan krisis tata-pengaturan ekosistem (*eco-governance crisis*) di tingkat lokalitas semakin berlarut-larut. *Konflik-kepentingan antar desa* dalam hal pemanfaatan sumberdaya air ini merupakan dimensi tata-kelola pemerintahan desa yang penting, utamanya dalam aspek perekonomian.
3. *Diskoneksi komunikasi antara warga, tokoh adat, dan pemerintahan desa* beserta seluruh infrastruktur kelembagaannya menjadi aspek persoalan tersendiri dalam tata-pengaturan desa di NAD. Kehidupan *civil-society* diliputi oleh perasaan apatisme, sebagai akibat langsung dari konflik sosial-politik antara GAM dan RI yang berlarut-larut di masa lalu. Masyarakat sipil seolah tidak ingin terseret pada polemik politik regional yang bisa-bisa menyulitkan kehidupan keluarga mereka, sehingga mereka lebih suka untuk mengambil posisi *tidak bersuara dan tidak bersikap*. Dalam kondisi masyarakat tanpa sikap, maka proses-proses komunikasi pada *aras societal life* benar-benar terganggu. Demikian juga daya-kritis masyarakat (yang biasanya terasah oleh proses dialogis dan aksi-komunikatif) sebagaimana diharapkan dalam kehidupan masyarakat sipil yang dinamis, menjadi betul-betul mandul.
4. *Konflik otoritas kelembagaan* dimungkinkan terjadi antara otoritas adat *Imum Mukim*, yang memiliki cakupan-wilayah kekuasaan dan kewenangan (*kesatuan masyarakat hukum adat*) yang lebih luas daripada wilayah administratif sebuah desa. Dalam kondisi yang demikian, maka para *Keuchik* secara tidak langsung berada dalam pengaruh kekuasaan seorang *Imum Mukim*. Menurut perundang-undangan yang berlaku, kewenangan administratif pengelolaan kawasan desa memang berada di tangan *Keuchik* dan Camat ("*atasan langsung*" dari *Keuchik*), namun legitimasi sosial kepemimpinan adat dan pengaturan masyarakat (secara Islam) berada sepenuhnya di tangan *Imum Mukim*. Hingga taraf tertentu, *imum mukim* pun ikut mengetahui (meski tidak menentukan) proses-proses pengalihan hak-hak atas tanah di wilayah kekuasaannya.

5. Kelembagaan adat di NAD mengalami kelumpuhan secara perlahan namun pasti, sebagai akibat tidak-lagi dipahaminya fungsi-fungsinya dalam keseluruhan tata-pemerintahan oleh masyarakat lokalitas. Pranata sosial asli seperti *keujruen balang* (pranata-sosial tata-guna air irigasi dalam pemerintahan lokal), *tuba lapan* (musyawarah di tingkat *civil-society* untuk mengambil keputusan di dalam *gampong*), secara praktikal telah ditinggalkan para-pihak dalam kehidupan sosial-kemasyarakatan. Sementara itu, proses peralihan ke kelembagaan pemerintahan (desa) formal belum sepenuhnya bisa dijalankan oleh karena hambatan sosial-psikologis, dan kendala sosio-politik-keamanan, serta ketidakcukupan dukungan *qanun* (peraturan daerah) tentang pemerintahan desa yang kuat.
6. Secara kultural masyarakat Aceh mengenai sebuah kode-etik yang disebut sebagai "*etika pemuliaan*" terhadap seseorang (mengagungkan posisi seseorang pada derajat yang lebih tinggi daripada posisi diri sendiri). Sebagai *code of conduct*, etika ini memandu perilaku masyarakat sedemikian rupa sehingga sangatlah tabu bagi seseorang untuk mengontrol secara langsung akuntabilitas keuangan sebuah kelembagaan atau seseorang. Etika yang demikian itu, menyulitkan jalannya proses *control of power* demi terbentuknya tatanan pemerintahan yang bersih dan akuntabel. Selain itu, tradisi masyarakat Aceh yang menyerahkan secara totalitas segala persoalan kepada para ulama (sebagai pemimpin adat), juga mengendala jalannya proses-proses demokrasi secara ideal. Sikap-sikap semacam itu, dapat menyulitkan realisasi cita-cita *demokratisme, kesetaraan, public accountability* dan *good governance* di tingkat *grass-root* dan implementasinya di tingkat pemerintahan lokalitas (desa).

Secara umum, dua desa kasus tersebut memberikan pelajaran yang berguna tentang pemahaman pada proses-proses pelumpuhan tata-pemerintahan desa di NAD secara sosio-politiko-kultural.

Kebijakan "Otonomi Khusus NAD" (melalui UU no. 18/2001 disamping UU no. 32/2004) yang pada awalnya diharapkan mampu menyegarkan kembali pelaksanaan pemerintahan daerah melalui strategi otonomisasi desa, ternyata masih jauh dari harapan. Otonomi khusus NAD bahkan tidak mampu menggerakkan pemerintahan desa di tingkat lokalitas secara signifikan dan efektif (lihat juga Hanafiah, 2006). Dengan demikian, persoalan mendesak yang harus segera dipecahkan dalam rekonstruksi tata-pemerintahan desa (*gampong*) di NAD, belum menyentuh ke tataran bagaimana mewujudkan otonomisasi lokalitas (desa/*gampong*) secara efektif. Melainkan, persoalan baru sekedar menyentuh aras yang sangat elementer berupa: bagaimana menggerakkan pemerintahan lokalitas (desa/*gampong*) agar berfungsi secara efektif dalam pelayanan publik, administrasi pembangunan, menginisiasi gagasan dan yang sejenisnya.

#### b) Isyu-Isyu Kritisal Tata-Pemerintahan *Nagari* di Ranah Minangkabau

Minangkabau merupakan konsep sosio-budaya masyarakat yang tinggal di kawasan yang secara geografis bertepatan posisinya dengan daratan provinsi Sumatera Barat.

Sebagaimana diketahui, kawasan kepulauan Mentawai sebagai bagian dari wilayah administratif provinsi Sumatera Barat tidak dapat dikatakan sebagai ranah Minangkabau, karena sistem nilai budaya dan agama penduduknya yang berbeda dengan kawasan daratan Sumatera Barat. Masyarakat Minangkabau mendasarkan kehidupannya pada tatanan sosial adat yang semua aturannya akhirnya bersandarkan atau merujuk kepada Al Qur'an dan Hadist. Jadi atmosfer keislaman terasa sangat kuat dalam tata-pengaturan sosial kemasyarakatan adat di Minangkabau. Berbeda dengan NAD yang secara eksplisit menetapkan syariat Islam sebagai hukum pengatur kehidupan sosial-kemasyarakatan, maka masyarakat Minangkabau terkesan lebih implisit dan tidak secara terang-terangan mengatakan syariat Islam sebagai basis tata-kehidupan hukum sosial-kemasyarakatan. Sebaliknya, tata-aturan adat justru dijalankan lebih ketat, termasuk dalam hal pengaturan lokalitas (*nagari*/desa).

*Nagari* adalah konsep tata-pemerintahan lokalitas yang ditetapkan sebagai satu-satunya tata-pemerintahan lokalitas (desa) di ranah Minangkabau. Operasionalisasi *nagari* sebagai sistem pemerintahan lokalitas (desa), dikukuhkan oleh Peraturan Daerah (Perda no. 9/2000) Provinsi Sumatera Barat tentang pemerintahan *nagari*. Dengan diundangkannya peraturan daerah tersebut, maka sejak tahun 2000, tata-pemerintahan lokalitas (desa) di ranah Minang Sumatera Barat secara resmi kembali ke asal-usulnya, yaitu tata-pemerintahan adat. Sejak saat itu, harapan di kalangan warga masyarakat melambung. Dengan perda tersebut, diperkirakan tidak akan ada lagi *hegemoni* sistem pemerintahan desa *ala* Jawa yang diberlakukan di ranah Minang. Kelembagaan asli akan mengalami revitalisasi dan bangkit dari kelumpuhan. Supremasi tata-pemerintahan adat akan menjadi sangat kuat dan konflik-konflik otoritas kelembagaan antara pemerintah desa *ala* Jawa (yang konseptualisasinya mengemuka sejak UU no 5/1979 hingga UU no. 32/2004) melawan pemerintahan adat, bakal hilang sama sekali. Begitulah kira-kira harapan masyarakat terhadap Perda no. 9/2000.

Pertanyaan yang muncul kemudian, benarkah bahwa konsep *nagari* yang dikukuhkan oleh Perda tersebut, pada kenyataan dan implementasinya samadengan apa yang diidam-idamkan oleh sebagian besar masyarakat adat? Ternyata, perjalanan Perda no. 9/2000 selama enam tahun terakhir menghasilkan kisah yang samasekali lain dari harapan.

Banyak gugatan dan catatan yang terhimpun dalam investigasi empirik studi ini yang mencatat, bahwa konsep *nagari* yang diterapkan semakin menjauh dari sifatnya dan justru karakternya semakin mendekati diri pada struktur pemerintahan desa *ala* Pemerintah atau UU no. 32/2004 (yang termodifikasi). Salah satu ciri pemerintahan *nagari* yang digugat adalah karakternya yang makin jauh (memudar) dari prinsip *musyawarah-mufakat* dan terbentuknya realitas *pemusatan kekuasaan* pada *wali-nagari* ("kepala desa") sebagai kelembagaan eksekutif *nagari*.

Dalam adat Minangkabau, tidak dikenal demokrasi yang bersandarkan pada basis *voting*. Juga tidak dikenal, dalam sistem pemerintahan adat Minangkabau, kekuasaan otoritarian. Dalam "logika" adat Minangkabau, kebenaran tunggal yang menjadi keputusan akhir, selalu disandarkan pada proses-proses musyawarah dan mufakat sejak di tingkat *grass-root*, dengan selalu memperhatikan norma dan aturan adat yang merujuk pada Al Qur'an dan Hadist. *Musyawah-mufakat* itu dimulai dari aras para *ninik-mamak* dalam satu kaum. Kemudian bila persoalan makin kompleks, dilakukan musyawarah-mufakat di aras *antar ninik-mamak dari kaum yang berbeda-beda* hingga akhirnya pada aras tertinggi yaitu kerapatan adat *nagari*. Dengan demikian, demokrasi *ala* Minangkabau tidak mengenal sistem perolehan suara mayoritas. Dalam musyawarah-mufakat suara minoritas boleh jadi bernilai kebenaran yang lebih tinggi dan akhirnya diikuti sebagai kebenaran umum. Sebaliknya, dalam sistem *voting* akan selalu terjadi hegemoni mayoritas sekalipun keputusan yang disahkan melawan logika kebenaran hakiki yang diyakini oleh masyarakat luas. Hal seperti ini jelas tidak dikehendaki menurut "logika" adat Minangkabau.

Apa yang terjadi dalam tata-pemerintahan *nagari*? Pokok gugatan yang langsung mengenai sasaran adalah berkenaan dengan implementasi prinsip demokrasi dalam kehidupan sehari-hari, yang jelas tidak mencerminkan tata-kehidupan demokrasi berprinsipkan musyawarah-mufakat adat Minangkabau. Dalam struktur tata-pemerintahan *nagari* menurut Perda no. 9/2000 disebutkan kehadiran beberapa kelembagaan pemerintahan penopang pemerintahan yang mirip *trias-politica*. Tersebutlah, *Wali Nagari* (kepala desa) yang memiliki kekuasaan eksekutif dan *Badan Perwakilan/Permusyawaratan Nagari* (BPN) sebagai simpul kekuasaan legislatif yang biasanya diisi oleh unsur dari para *ninik-mamak*. BPN juga diisi oleh unsur *Majelis Ulama Nagari, Bundo Kanauang (para Ibu yang dituakan)* dan *Pemuda Nagari* (lihat Busra, 2006). Dalam posisi demikian, kekuasaan wali nagari memang "di atas angin" dan mendominasi pengambilan keputusan. Disinilah, proses peminggiran prinsip musyawarah-mufakat *ala* Minangkabau berpotensi terjadi, dan menjadi pokok gugatan oleh banyak pihak (lihat Fahmi, 2006 dan Busra, 2006).

Singkat kata, bentuk pemerintahan *nagari* saat ini sebenarnya "setali tiga uang" dengan bentuk pemerintahan desa *ala* UU. No. 32/2004, hanya namanya saja yang berbeda. Dari sinilah, maka persoalan konflik internal kelembagaan pada tataran pemerintahan lokalitas bermula. Pemerintahan adat *nagari* yang mewakili struktur pemerintahan desa formal seingkali berhadap-hadapan secara diametral melawan *Kerapatan Adat Nagari* (KAN). Campur tangan atau intervensi KAN (sebagai kelembagaan informal yang menghimpun para *ninik-mamak* yang diakui otoritas adatnya oleh pemerintah daerah) seringkali terlalu dalam pada urusan administrasi pemerintahan. Sebenarnya KAN memiliki otoritas yang sangat elegan yaitu mengawal hak ulayat dalam tata-pengaturan agraria lokal. Namun, tampaknya KAN ingin berperan lebih besar daripada sekedar menjaga hak ulayat. Gejala ini disebutkan sebagai *dualisme pemerintahan* dalam mengurus kepentingan masyarakat

lokal, yang tentu saja tidak sehat untuk sebuah sistem tata-pemerintahan lokal (lihat Busra, 2006).

Selain persoalan konflik kelembagaan, pertanyaan berikutnya adalah: apakah kebijakan penerapan *nagari* sebagai satu-satunya sistem pemerintahan lokalitas di ranah Minang, telah memungkinkan berkembangnya otonomi lokalitas (*nagari*) seluas-luasnya? Artinya, apakah pemerintahan *nagari* dapat *berdaya*, dan *mampu mengatur rumah tangga lokalitas secara mandiri* serta mampu *melepaskan diri* dari pengaruh kekuasaan-sentralisme pemerintah pusat dan kabupaten dalam melayani masyarakat? Pada titik ini, Alfitri (2006), paling tidak mencatat *ketidakberdayaan nagari* dalam hal pembangkitan kekuatan partisipasi masyarakat. Pemerintah *nagari* jelas mengalami kelumpuhan dalam menstimulir kekuatan rakyat untuk berperanserta memikul tanggung jawab perubahan (pembangunan). Masyarakat cenderung beranggapan bahwa pemerintah *nagari* adalah administratur *negara* yang mendapatkan mandat, kekuasaan dan wewenang untuk membereskan segala persoalan pembangunan. Oleh karena itu partisipasi lokal tidak diperlukan lagi. Ketidakberdayaan *nagari* ini selain mengindikasikan ketidakmampuan dalam menggerakkan dan mengorganisasikan masyarakat, juga mengandung makna hubungan sosial antara pemerintah lokalitas dan rakyat yang kehilangan ruh *mutual-trust*. Dalam situasi semacam itu, maka satu-satunya harapan dan tumpuan pemerintah *nagari* untuk mengadu hanyalah pemerintah "supra lokal", yaitu Pemerintah Kabupaten atau Pusat. Selain itu, kemandirian ekonomi *nagari*, sebagai salah satu indikator otonomi desa, pun belum banyak terwujud. *Nagari* masih menghadapi persoalan bagaimana menggerakkan perekonomian lokal yang mampu menghasilkan pendapatan asli *nagari*. Lemahnya struktur finansial *nagari*, menyebabkan sindroma ketergantungan yang masih sangat tinggi pada pemerintah kabupaten. Dana alokasi umum *nagari* (DAUN) yang berasal dari pemerintah kabupaten adalah salah satu sumber keuangan penting yang menentukan hidup-dan-matinya sebuah *nagari*.

Secara ringkas persoalan *rural governance* yang menjadi tantangan di Sumatera Barat, antara lain adalah:

1. Konflik otoritas kelembagaan antara pemerintahan *nagari* (desa) dan pemerintahan adat yang diwakili oleh KAN menggerogoti eksistensi dan kualitas pemerintahan *nagari*. Persoalan *distrust syndrom* dalam hal ini, sangat kental mewarnai tata-hubungan antara KAN dan pemerintahan *nagari*.
2. *Effectiveness of government* menjadi persoalan tersendiri dalam tata-pengaturan *nagari* di ranah Minangkabau. Beberapa faktor yang bertanggungjawab atas keadaan ini adalah: (a) kualitas SDM yang lemah, (2) infrastruktur yang lemah, (3) sistem manajemen pemerintahan yang masih terbatas.
3. Lemahnya partisipasi masyarakat (publik) dalam menggerakkan pembangunan *nagari*. Konfigurasi keterlibatan publik dalam pemecahan persoalan-persoalan pemerintahan masih harus ditingkatkan.

4. Pada beberapa kasus, didapati adanya superioritas kekuasaan Wali Nagari yang berlebihan, yang menyebabkan *control of power* sulit dilakukan oleh publik (masyarakat adat).
5. Struktur finansial *nagari* masih sangat memprihatinkan. Kemampuan *nagari* untuk bisa melakukan *self-financing* bagi pembangunan, masih merupakan cita-cita yang sulit diwujudkan secara segera.

Dengan melihat temuan-temuan di atas, maka disimpulkan bahwa cita-cita untuk mewujudkan otonomi *nagari* memang masih "jauh panggang dari api".

### c) Isyu-Isyu Kritisal Tata-Pemerintahan Desa di Jawa Barat

Jawa Barat mewakili kawasan desa *ala* Jawa yang merepresentasikan praktek tata-pemerintahan desa secara murni menurut UU no. 32/2004. Sekilas, tidak terdapat persoalan yang berarti dihadapi oleh pemerintahan desa di provinsi ini. Namun, bila diselami lebih dalam segera tampak persoalan-persoalan tata pemerintahan desa di daerah tersebut. Salah satu isyu penting dalam hal ini adalah otonomi desa yang masih belum berlangsung secara memadai. Dilema ketergantungan prakarsa dan ekonomi desa pada supra-struktur kabupaten serta pusat, tetap tinggi. Selain itu, terdapat ketidakleluasaan dan ketidakmandirian desa dalam menggerakkan pembangunan dikarenakan ketiadaan sumber-sumber pendanaan program yang asli berasal dari desa. Ketergantungan gagasan dan finansial terhadap pemerintah kabupaten yang tetap tinggi tersebut, mengindikasikan masih adanya persoalan ketiakuakberdayaan dan ketidakberdaulatan desa yang nyata. Dalam hal ini, persoalan penguatan kelembagaan: pemangku otoritas administratif lokal menjadi isyu penting. Penguatan tersebut meliputi aspek SDM di semua lini, aspek sistem pengelolaan administrasi desa, aspek keberfungsian kelembagaan pengawasan seperti Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai pengawas eksekutif, dan kemampuan *civil-society* (*grass root*) untuk berpartisipasi dalam segala aras pembangunan.

Dalam penguatan kemampuan ekonomi lokal, Badan Usaha Milik Desa (BUMD) sebagai institusi ekonomi yang absah/dimungkinkan oleh UU no. 32/2004 dan PP no. 72/2005 untuk berperan sebagai *rural income-generator*, masih berada sebatas cita-cita. Ketiadaan inisiatif lokal dan jejaring ekonomi yang memungkinkan tumbuhnya BUMD menjadi persoalan tersendiri dalam mewujudkan cita-cita otonomi di tingkat desa. Rumahtangga desa tetap tergantung pada sumber pendanaan kabupaten.

Sementara itu, konflik antar otoritas kelembagaan yang lazimnya berlangsung antara pemerintahan adat *versus* pemerintah desa sebagaimana di NAD dan di ranah Minangkabau, memang tidak dijumpai pada kasus Jawa Barat atau Jawa pada umumnya. Dalam struktur tata-pemerintahan lokalitas di Jawa, pemerintah desa adalah kelembagaan tunggal dalam pengaturan segala macam urusan publik. Pemerintah desa adalah "penguasa tunggal" dalam pengaturan segala persoalan kehidupan sosial-kemasyarakatan lokal. Persoalan *rural good governance* yang penting

dalam Kasus Jawa Barat adalah, bagaimana menciptakan dinamika kelembagaan pemerintahan lokal sedemikian rupa sehingga mampu mendorong pemerintah desa mampu berperan sebagai inisiator perubahan (transformasi pedesaan) yang mandiri tanpa membuat kelembagaan ini berubah menjadi penguasa-tunggal yang berpotensi menjadi otoriter. Artinya, struktur organisasi *civil society* di tingkat lokal harus berdaya mengontrol kiprah pemerintah desa.

#### d) Isyu-Isyu Kritis Tata-Pemerintahan "Desa Dinas" di Bali

Bali adalah contoh kasus tata-pemerintahan lokalitas yang sangat menarik, dimana disana ditemukan tiga tipe desa berdasarkan karakter tata pemerintahan lokal. Pemerintahan desa formal menurut UU no. 32/2004 didapati dalam bentuk *desa dinas* (dikepalai oleh Kepala Desa) Desa formal ini memiliki wilayah kerja administratif sesuai dengan apa yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, terdapat pula *desa adat* atau *pakraman* (dikepalai oleh *Kelian Adat*) yang wilayah kewenangannya diukur dari jauhnya jangkauan tempat peribadatan agama Hindu Bali (sebuah *pura*) terhadap masyarakat yang dapat dilayaninya. *Pakraman* adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang tata-pengaturannya berbasiskan pada sistem religi Hindu. Sindroma *dualisme pemerintahan* sebagaimana terjadi pada *nagari* di Minangkabau dimungkinkan terjadi pada sistem pemerintahan desa Bali, karena secara teknikal *pakraman* juga melakukan fungsi-fungsi yang dijalankan oleh *desa dinas*. Namun demikian, karena kedua sistem pemerintahan mampu mengurangi klaim-klaim otoritasnya, maka justru sinergitas yang tampak berlangsung antara sistem *desa adat* dan *desa dinas* dalam menjaikan fungsi pelayanan publik.

Dalam filosofi *desa adat*, ada tiga fungsi pokok yang harus mereka jalankan, yaitu pelayanan hubungan manusia dengan Tuhan, pelayanan hubungan manusia dengan manusia, dan pelayanan hubungan manusia dengan alam. Secara administratif, fungsi-fungsi itu juga merupakan tugas yang diemban oleh kelembagaan *desa dinas*. Oleh karena itu tidak berlebihan bila, desa di Bali memiliki "satu badan dengan dua kepala". Namun, berbeda dengan *nagari* dan *gampong* yang menghadapi konflik kelembagaan secara internal, di Bali hal itu tidak terjadi. Meski *dualisme pemerintahan* bisa berlangsung, namun derajat koordinasi antara dua kelembagaan (pemerintah *desa adat* dan pemerintah *desa dinas*) dalam tata-pengaturan kehidupan sosial-kemasyarakatan berjalan sangat baik. Dalam hal urusan pemeliharaan jalan-jalan menuju ke *Pura* (tempat peribadatan Hindu Bali), tanggung jawab *desa adat* dirasakan sangat dominan. Proyek-proyek perbaikan jalan menuju *pura* menjadi tugas utama *desa adat*, sementara *desa dinas* berkonsentrasi di segmen jalan yang lain.

Persoalan mulai muncul di desa-desa sekitar perkotaan, dimana derajat heterogenitas keberagaman dan *pluralisme etnisitas* dan *deferensiasi pekerjaan* serta *aktivitas ekonomi* mulai meningkat. Pada kawasan seperti itu, relevansi tata-pengaturan adat berbasiskan hinduisme, terasa makin tidak relevan. Ikatan-ikatan emosional yang biasanya terjalin lebih kuat antara masyarakat Hindu Bali dengan

*desa adat*, perlahan-lahan namun pasti melemah. Karena secara kuantitas, proporsi umat Hindu berkurang dengan makin banyaknya pendatang yang beragama non-Hindu ke kawasan Bali. Proses pelumpuhan struktur dan peranan kelembagaan *desa adat* melalui dinamika kependudukan seperti ini menjadi dimensi khas dari tata-pemerintahan adat Bali. Tuntutan-tuntutan sementara kalangan penduduk asli Bali yang menghendaki "revitalisasi" dan pemberian peran lebih luas bagi sistem tata-pemerintahan *desa adat* dalam tata-kehidupan masyarakat Bali kontemporer, menjadi kurang relevan dengan berkembangnya pluralisme kebudayaan di kawasan ini. Ke depan, kecenderungan akan hiangnya pengaruh adat dalam tata-pengaturan kehidupan sosial-kemasyarakatan terus menguat.

Bentuk desa ketiga di Bali adalah "*desa subak*" yang memiliki legitimasi hukum atas dasar kesatuan masyarakat tata-air irigasi pertanian sawah di suatu kawasan. Dalam "logika" subak, kesatuan kawasan sehamparan sistem pengairan, berada dalam satu otoritas pengaturan administratif air. Luas wilayah pengaturan *subak*, bisa melintasi wilayah administratif beberapa *desa dinas*. Konflik otoritas kelembagaan antar sistem pemerintahan lokalitas tidak terjadi dalam hal ini, karena memang fungsi utama setiap kelembagaan telah terdefinisi dengan baik.

Dengan demikian, beberapa persoalan *rural governance* yang didapatkan dari hasil pembelajaran di dua desa kasus di Bali dapat disebutkan antara lain adalah:

1. Otoritas *desa adat* dan *desa subak* mengalami *irrelevance* secara fungsional, selaras dengan berkembangnya sebuah desa yang awalnya berciri agraris menjadi sebuah desa berciri *sub-urban*. Dalam hal ini kepentingan-kepentingan bisnis ekonomi di sektor industri-perdagangan, yang biasanya tunduk pada kekuasaan modal dan netral terhadap kepentingan sumberdaya alam, menggeser pengaturan kepentingan-kepentingan yang terdapat di desa bercirikan religius-agraris.
2. Tingkat keswadayaan masyarakat desa dalam mendanai kegiatan pembangunan (jalan, jembatan, sarana air bersih) sangat tinggi. Seringkali proporsi dana partisipasi masyarakat jauh lebih besar daripada proporsi anggaran pemerintah dalam pembangunan prasarana fisik desa. Meski demikian, mekanisme pertanggung-jawaban pemanfaatan dana masih perlu pemikiran lebih lanjut agar transparansi dan akuntabilitas publik dapat ditegakkan.

Otonomi desa di desa-desa Bali sesungguhnya secara realitas telah berjalan baik, dan lebih maju daripada apa yang dicita-citakan. Derajat keswadayaan ekonomi masyarakat cukup tinggi. Derajat penyampaian prakarsa oleh masyarakat desa yang dipelopori kelembagaan *desa adat* pun cukup tinggi. Desa adat juga mampu menghimpun legitimasi yang kuat untuk menopang kinerja desa dinas dalam melaksanakan pembangunan. Semua ini tentu berkaitan dengan sistem pengaturan kehidupan sosial-kemasyarakatan yang konsisten menggunakan nilai-nilai dan norma-norma pengaturan berbasisan religi secara konsekuen dan konsisten. Persoalan kemudian muncul manakala kekuatan-kekuatan adat melemah

(ternetralisasi peranannya) seiring dengan perubahan karakter sistem sosial masyarakat lokal dari yang bercirikan keaslian kepada komunitas bercirikan lebih pluralistik. Sebagai ruang kehidupan, desa yang memuat beragam kepentingan, dipaksa harus menyesuaikan dirinya dengan berbagai sistem nilai baru yang tidak asli lagi.

#### e) Isyu-Isyu Kritisal Tata-Pemerintahan *Kampung* di Papua

Persoalan terberat yang dihadapi oleh Papua secara umum dalam mengembangkan tata-pemerintahan lokalitas/desa yang baik (desa disebut sebagai "kampung" dengan diberlakukannya UU no. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua), pada dasarnya berfokus pada dua persoalan utama. *Pertama*, mutu SDM warga masyarakat dan pengelola pemerintahan kampung pada umumnya masih sangat terbatas. Kapasitas intelektual, keterampilan/*ability*, dan sikap yang ditunjukkan oleh insan Papua umumnya masih jauh dari mencukupi untuk bisa menyelaraskan langkah dengan apa yang dituntut oleh UU no. 32/2004. Pada titik ini, tata-pemerintahan kampung di Papua masih menghadapi persoalan yang sangat elementer, yaitu memberdayakan dan memberikan suasana yang kondusif setiap insan Papua terutama aparat kampung untuk mengembangkan gagasan-gagasan kreatif dan progresif.

Dampak langsung keterbatasan kualitas SDM adalah terpengaruhnya organisasi pemerintahan kampung, yang kinerjanya tidak sesuai harapan masyarakat luas. Daya kreasi, inisiatif dan daya kritis terkendala oleh kualitas SDM yang belum memadai di semua lini sistem pemerintahan kampung. Tiga "wilayah wewenang" yang dilimpahkan oleh Pemerintah kepada pemerintah kampung (sebagaimana rumusannya dijelaskan pada pasal 206 UU no. 32/2004 atau penjabarannya pada pasal 7 PP. 72/2005) juga tidak bisa dilaksanakan secara memuaskan. Akibat lebih lanjut atas persoalan SDM, adalah terganggunya kinerja kelembagaan pemerintahan kampung secara keseluruhan. Kemandirian dan keberdayaan pemerintah kampung sulit dikembangkan dikarenakan ketiadaan *dinamisator* dan *innovator* yang mampu menggerakkan "mesin" administrasi pemerintahan secara baik. Pada titik ini, otonomi kampung menjadi sulit dicapai.

Persoalan *kedua* adalah *isolasi daerah* yang menjadikan setiap kawasan menjadi terpencil dari kawasan lainnya. Dampak paling langsung atas kondisi ini adalah sulitnya aksesibilitas dan *high-cost economy* di sektor transportasi yang harus ditanggung masyarakat. Secara sosio-geografis, entitas sosial yang membentuk suatu kampung secara total menjadi saling terpisah satu dengan yang lainnya. Pergaulan sosial antar kampung juga menjadi sangat terbatas sehingga jejaring-jejaring kerjasama antar lokalitas pun sulit dikembangkan. Sebagai akibatnya, secara kultural setiap entitas sosial membentuk konfigurasi sosio-budaya yang *distinci*. Batas-batas sosio-kultural-geografis yang mengisolasi suatu kampung atas kampung lainnya biasanya berwujud dalam bentuk "wilayah ulayat *ondoafi*" yang teritorialnya disekat secara fisik oleh gunung, tebing atau sungai. Isolasi sosio-

kultural-geografis suatu kawasan yang menyebabkan keterpencilan bagi suatu komunitas itu makin memprihatinkan ketika prasarana dan sarana perhubungan udara (satu-satunya sarana transportasi yang paling mungkin) sekalipun tidak tersedia bagi warga.

Perkembangan tata pemerintahan kampung di dua kampung kasus ditandai oleh hal-hal khusus yang menarik. Kampung pertama adalah kawasan ex-transmigrasi sedang kampung kedua adalah kampung asli. Pada kampung pertama, pluralisme dan heterogenitas sosial sangat tinggi sementara kampung kedua dicirikan oleh derajat homogenitas suku asli yang sangat kuat. Persoalan tata-pengaturan desa di kampung pertama adalah mulai "berkompetisinya" wilayah kekuasaan dan kewenangan adat *ondoafi* melawan wilayah kekuasaan dan kewenangan kepala kampung beserta aparat dan kelembagaan pendukungnya. Persoalan persinggungan kekuasaan dan kewenangan tidak terjadi secara nyata pada kampung kedua, dimana pengaruh *ondoafi* terasa lebih dominan disana. Orientasi pemecahan masalah sosial-kemasyarakatan berdasarkan adat masih sangat terasa meski legitimasi kepala kampung juga mulai menguat.

Beberapa pelajaran yang bisa dipetik adalah adanya realitas keberagaman sosio-kultural geografis di Papua yang tinggi yang menghendaki pendekatan ketata-pemerintahan spesifik di setiap kawasan. Selain persoalan/tantangan umum yang harus dihadapi seperti peningkatan kualitas SDM, dinamisasi kelembagaan, dan penyelesaian konflik otoritas, Papua juga menyimpan potensi *modal-kultural-institusional* yang bisa dikembangkan. Khususnya dalam disain tata-pemerintahan, potensi sinergitas antara dua kelembagaan (*ondoafi* dan pemerintahan kampung) bersama organisasi *civil-society* lainnya seperti gereja atau masjid, dipandang dapat menjadi jalan alternatif untuk menggerakkan organisasi pemerintahan ke arah kemajuan.

### Rekonfigurasi Keterlibatan Para Pihak untuk *Good Rural Governance System*

Keputusan politik dan kebijakan OTDA sesuai UU no. 32/2004, secara eksplisit menghendaki daerah menjadi kawasan yang lebih berdaya, mandiri, berdaulat dan memiliki kekuatan/kemampuan dalam mengatur dan mendanai segala aktivitas dan dinamika sosial-kemasyarakatan yang berlangsung di dalamnya. Desa sebagai ruang dimana didapati kesatuan masyarakat hukum dan entitas sosial terkecil dalam sistem/tata-pemerintahan di Indonesia, pun diharapkan menjadi kawasan yang mampu menegakkan cita-cita kemandirian tersebut. Untuk itu pemerintahan lokalitas dituntut memiliki kapabilitas yang mencukupi dalam menyelenggarakan sistem administrasi, mencari solusi masalah, mengembangkan gagasan kreatif, serta mampu menggerakkan kehidupan masyarakat lokal ke arah yang lebih progresif.

Pada era otonomi daerah saat ini, proses-proses pemerintahan lokalitas (*desa/desa dinas/gampong/nagari/kampung*) juga diharapkan dapat berlangsung pada *platform* demokrasi yang matang, yaitu demokrasi yang memahami perlunya inisiatif lokal tanpa harus larut dalam perbedaan pendapat yang berakhir dengan anarkhisme. Demokrasi yang beradab harus mengembangkan kesetiakawanan sosial serta mendorong proses-proses partisipasi publik dalam penyelenggaraan dan pengawasan pemerintahan yang sehat. Salah satu kegagalan pemerintahan desa selama ini, disebabkan *ruang dialog* dan ruang komunikasi publik yang matang itu tidak terbentuk. Inisiatif-inisiatif menjadi sangat tergantung pada pemerintah "atas desa" dan demokrasi-partisipatif tersumbat. Jika, lokalitas diharapkan makin berdaya dan matang serta mampu mengembangkan sistem pemerintahan (administrasi, pengambilan keputusan, dan pelayanan publik) berdasarkan demokrasi yang matang, maka ruang-ruang keterlibatan publik harus direkonfigurasi ulang agar sesuai dengan kebutuhan lokal dan perkembangan jaman.

Pada akhirnya, dengan statusnya yang otonom, desa diharapkan menjadi pusat kemandirian sosial-politik, budaya dan ekonomi, *rural as a centrality of culture and economic growth*. Selain itu desa diharapkan mampu menopang kehidupan sosial-kemasyarakatannya pada tingkat antar-lokalitas dan regional di "atas"nya. Desa diharapkan memiliki *government and governance capacity* yang memadai. Jika semua itu terjadi, maka cita-cita keberdayaan desa akan terpenuhi. Dari investigasi awal yang dilakukan oleh tim studi-aksi "*partnership-based rural governance reform*" diperoleh beberapa aspek penting tata-kelola pemerintahan lokalitas (desa) yang harus dibenahi (lihat Gambar 4).

Pembaharuan Tata Pemerintahan Desa Berbasis Lokalitas dan Kemitraan

Provinsi studi-aksi	Aspek Penting Dalam Tata Pemerintahan Desa (Kasus)				
	Konflik/ Persaingan antara pemerintahan adat <i>versus</i> pemerintah desa formal → karena persoalan <i>overlapping</i> kewenangan	Efektivitas pengaturan kelembagaan <i>Common Pool Resources</i> (hutan & sungai) pada sistem pemerintahan lokalitas (desa)	Wujud kelembagaan partisipasi masyarakat dalam pengaturan pemerintahan lokalitas (desa)	Efektivitas kelembagaan pemerintahan desa → dalam penyelenggaraan pemerintahan & pelayanan	Pengawasan Pemerintahan Lokalitas (Desa) – <i>control of power</i>
Nanggroe Aceh Darussalam	Ada, namun dalam derajat yang lemah	Rendah → kelembagaan yang ada telah lama lumpuh	Lembaga <i>imam mukim</i> , dan tokoh agama di <i>gampong</i>	Sangat rendah → masalah:SDM dan konflik GAM vs RI	<i>Imum mukim</i> dan Badan Permusyawaratan Desa
Sumatera Barat	Persinggungan kepentingan sangat terlihat nyata → KAN vs Wali Nagari vs BPN	Sangat tinggi → hak ulayat berada di tangan lembaga adat <i>ninik-mamak</i> sepenuhnya	Elemen-elemen kelembagaan pemerintahan <i>nagari</i>	Meski kualitas SDM terbatas, efektivitas pemerintahan sangat tinggi	Badan Permusyawaratan Nagari (BPN) dan Kerapatan Adat Nagari (KAN)
Jawa Barat	Tidak ada → karena, lembaga adat tidak eksis dalam masyarakat	Rendah → tidak dikenal hak ulayat, melainkan <i>state-property</i>	Kelembagaan desa formal sesuai UU no 32/2004	Tinggi/efektif → mendapatkan legitimasi legal-rasional	Badan Permusyawaratan Desa
Bali	Secara potensial ada, tetapi tidak tampak → justru sinergitas tampak lebih menonjol	Tinggi → oleh lembaga <i>Subak</i> , meski mengalami penggerusan peranan dalam masyarakat	Kelembagaan desa formal sesuai UU no. 32/2004, tokoh adat, dan tokoh agama	Tinggi/efektif → ada sinergitas dengan pemerintah <i>desa adat/pakraman</i> yang sangat baik	Badan Permusyawaratan Desa dan kelembagaan adat, serta kelembagaan lokal lainnya
Papua	Secara potensial ada → tapi tidak tampak dipermukaan Secara <i>latent</i> , konflik kewenangan dirasakan kehadirannya	Sangat tinggi → kontrol sangat kuat hak ulayat berada pada kepemimpinan adat <i>ondoufi (andouwipi)</i>	Kelembagaan formal dan Suku-suku di bawah koordinasi <i>ondoufi</i>	Rendah/ sedang → masalah SDM dan kelembagaan formal secara operasional cenderung kurang efektif	Badan Permusyawaratan Kampung dan forum "tiga tungku" (tokoh pemerintah, adat dan agama) + "dua peran" (wanita dan pemuda)

Gambar 4. Gambaran Ringkas Permasalahan Tata-Pemerintahan Lokalitas (Desa)

Dari pelajaran yang didapat dari lapangan, maka sepatantasnya rencana reformasi atau revitalisasi tata-pemerintahan lokalitas (desa) difokuskan pada persoalan riil dan mendesak sebagaimana gambarannya tampak pada Gambar 4. Satu hal yang penting untuk ditegaskan sekali lagi adalah upaya untuk merekonfigurasi keterlibatan publik (*via* skema kemitraan) lebih banyak dan lebih intensif dalam tata-pemerintahan desa. Dengan cara demikian, maka baik-buruknya dan "perjalanan nasib" otonomi lokalitas (desa) tidak lagi bergantung sepenuhnya hanya pada sebuah institusi (pemerintah) saja, namun semua elemen masyarakat ikut bertanggung jawab.

## Daftar Rujukan

- Alfitri. 2006. Nagari dan Tata Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Kemitraan. Seminar Studi-Aksi "Pembaruan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Kemitraan", diselenggarakan oleh PSP3IPB dan *Partnership for Governance Reform in Indonesia*, Padang 23 Maret 2006.
- Anonymous. 2006. Pembaruan Tata Kelola Pemerintahan Kampung Berbasis Kemitraan di Propinsi Papua. Makalah disampaikan pada Seminar Awal "Pembaruan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Kemitraan" diselenggarakan oleh PSP3IPB dan *Partnership for Governance Reform in Indonesia*, Jayapura 19 April 2006.
- Busra, 2006. Tata Kelola Pemerintahan Nagari Berbasis Kemitraan Budaya Lokal di Sumatera Barat. Makalah disampaikan pada Seminar Studi-Aksi "Pembaruan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Kemitraan", diselenggarakan oleh PSP3IPB dan *Partnership for Governance Reform in Indonesia*, Padang 23 Maret 2006.
- Cohen, J. M and Peterson, S. B. 1999. *Administrative Decentralization on: Strategies for Developing Countries*. Kumarian Press. West Hartford. Connecticut.
- Cornwall, A. 2002. *Making Spaces, Changing Places: Situating Participation in Development*. Institute of Development Studies. Sussex.
- Dharmawan, A. H. 2001. *Livelihood Strategies and Rural Socio-Economic Change in Indonesia*. Vauk. Kiel.
- Fahmi, K. 2006. Nagari dalam Polemik. Makalah disampaikan pada Seminar Studi-Aksi "Pembaruan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Kemitraan", diselenggarakan oleh PSP3IPB dan *Partnership for Governance Reform in Indonesia*, Padang 23 Maret 2006.
- Fear, F. A and Schwarzweiler, H.K. 1985. *Introduction: Rural Sociology, Community and Community Development*, in Fear, F. A and Schwarzweiler, H. K. (eds). 1985. *Research in Rural Sociology and Development, Focus on Community*. JAI. Greenwich and London.
- Firth, R. 1955. Some Principles of Social Organization. *Journal of Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland, Vol. 85, Issue 1/2, pp. 1-18*.
- Fukuyama, F. 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century*. Cornell University Press. New York.
- Haeruman, M. 2006. Pembaharuan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Lokalitas dan Kemitraan. Makalah dipresentasikan pada Seminar Studi-Aksi "Pembaruan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Berbasis

- Kemitraan”, diselenggarakan oleh PSP3IPB dan *Partnership for Governance Reform in Indonesia*. Bandung, 20 April 2006.
- Hanafiah, M. 2006. Tata-Kelola Pemerintahan Gampong Berbasis Lokalitas Kemitraan. Makalah disampaikan pada Seminar Studi-Aksi “Pembaruan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Kemitraan”, diselenggarakan oleh PSP3IPB dan *Partnership for Governance Reform in Indonesia*. Banda Aceh, 25 Maret 2006.
- Kaufmann, D; Kraay, A; and Mastruzzi, M. 2005. Governance Matters IV: Governance Indicators 1996-2004. World Bank. Washington, D.C.
- Luiz, J. M. 2000. The Politics of State, Society and Economy. *International Journal of Social-Economics*, Vol. 27/3, pp. 227-243.
- Osmani, S. R. 2000. Participatory Governance, People’s Empowerment and Poverty Reduction. SEPED Conference Paper: Series No. 7. UNDP. Washington, D.C.
- Piliang, I. J; Ramdani, D dan Pribadi, A. 2003. Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi. Yayasan Harkat Bangsa dan *Partnership for Governance Reform in Indonesia*. Jakarta.
- Schneider, H. 1999. Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction. OECD Development Center, Policy Brief No. 17. Paris.
- Syafa’at, R. 2002. Kelembagaan Pemerintahan Desa: Tinjauan Historis Sosial Budaya Keberadaan Masyarakat Adat Dalam Konteks Desentralisasi Desa dalam Maryunani dan Ludigdo, U. (eds.). 2002. Desentralisasi dan Tata Pemerintahan Desa: Monitoring dan Evaluasi Berpartisipasi. Lembaga Penelitian Ekonomi dan Pengabdian Masyarakat Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya. Malang.
- Weiss, T. G. 2000. Governance, Good Governance, and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly*, Vol. 21/5, pp. 795-814.
- Wilkinson, K. P. 1970. The Community as a Social Field. *Social Force*, Vol. 48/3, pp. 311-322.
- Work, R. 2001. The Role of Participation and Partnership in Decentralized Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor. UNDP. New York.