

# Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah dalam Konteks Formulasi Kebijakan Otonomi Desa

**Herman Sumbu**  
(Otoda)

## Pendahuluan

Globalisasi sebagai suatu manifestasi realistik melahirkan konsekuensi sosiologis terhadap tatanan masyarakat dunia dimana setiap masyarakat dunia menjadi semakin tersambungkan (*interconnected*) satu sama lainnya dalam berbagai aspek kehidupan, baik kehidupan politik, ekonomi, budaya dan teknologi maupun lingkungan. Hal ini ditandai dengan fenomena perkembangan dan kemajuan teknologi yang sangat pesat di bidang informasi, komunikasi, dan transportasi yang tidak mengenal batas-batas negara (*borderless*) sehingga faktor investmen, individual consumer, industry, dan information dapat menjadi faktor yang dapat menembus batas-batas negara bangsa tanpa rintangan sehingga para futuristik sering mengutarakan bahwa era globalisasi adalah sebagai suatu yang telah melahirkan *triple revolution* yaitu revolusi telekomunikasi, revolusi informasi, dan revolusi travel dimana semua kemajuan tersebut telah mendorong dunia menjadi satu dengan batas ruang dan waktu yang sangat relatif.

Selain fenomena tersebut di atas, globalisasi juga ditandai

dengan fenomena ekonomi global sebagai pengejawantahan satu pasar yang menuntut suatu negara untuk lebih bersifat terbuka menjadi pasar negara lain. Dalam kaitan ini, globalisasi di bidang ekonomi mempunyai makna liberalisasi ekonomi yang dengan kata lain berarti pasar bebas atau perdagangan bebas.

Beberapa fenomena tersebut di atas menimbulkan dampak terjadinya pergeseran dari *Nation State ke Region State* yang sifatnya lintas negara, baik skala regional seperti terbentuknya AFTA dan NAFTA maupun skala internasional seperti terbentuknya APEC, dengan tujuan untuk dapat lebih memfokuskan pada urgensi permasalahan elemen strategis yang meliputi customer, company, competition, currency dan country.

Pergeseran tersebut di atas menunjukkan bahwa bangsa-bangsa di dunia dalam memasuki abad 21 sedang berpacu untuk mengembangkan strategi perubahan dan kebijakan antisipatif agar selalu mampu menyesuaikan diri dengan berbagai tuntutan baru masyarakat dan lingkungan strategis sebagai akibat dari perubahan yang bergejolak (*turbulent*) dan kondisi ketidakpastian (*uncertainly*). Kondisi ini menuntut proses pengambilan keputusan dapat dilakukan secara cepat sehingga konsepsi desentralisasi dapat menjadi kebijakan alternatif untuk dapat mengantisipasi lingkungan strategis tersebut.

## Konsepsi desentralisasi sebagai kebijakan alternatif solusi

Seiring dengan pemilihan konsepsi desentralisasi sebagai kebijakan alternatif, Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) telah memformulasikan salah satu pernyataan misi bangsa Indonesia adalah perwujudan otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pernyataan misi tersebut diilhami oleh berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Dengan demikian, sesuai dengan amanat Undang-Undang tersebut di atas, Pemerintah harus menempatkan kebijakan desentralisasi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sebagai strategi utama dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, dengan tujuan agar semua kebijakan pemerintah yang telah diformulasikan melalui proses analisis faktual, dapat diimplementasikan secara efektif dan efisien oleh pemerintah daerah (*local government*) sesuai kebutuhan dan kepentingan masyarakat (*local specific*) dan potensi masing-masing daerah (*local setting*).

Untuk memformulasikan strategi implementasi kebijakan desentralisasi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan tersebut, terlebih dahulu perlu diketahui beberapa prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, yaitu:

- a. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.
- b. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan atas otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
- c. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan Otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antardaerah.
- e. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
- f. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi Badan Legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- g. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu dan dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah.
- h. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

### **Implikasi kebijakan otonomi daerah terhadap budaya lokal**

Pemberian kewenangan Otonomi Daerah secara luas kepada Daerah Kabupaten/Kota melalui azas desentralisasi sebagai salah satu prinsip yang dianut UU No.22 Tahun 1999 ini, akan menimbulkan permasalahan di Daerah. Permasalahan yang mungkin timbul adalah dampak dan implementasi peran serta masyarakat dalam menjalankan prinsip demokratisasi dalam pemerintahan. Artinya, pemberian kewenangan Otonomi Daerah secara luas kepada Daerah Kabupaten/Kota melalui azas desentralisasi menurut UU No.22 Tahun 1999, tidak hanya merupakan pelaksanaan desentralisasi kepada birokrasi pemerintahan daerah, melainkan secara operasional harus menyentuh pelaksanaan desentralisasi kepada masyarakat yang diimplementasikan melalui peran serta masyarakat dan pemberdayaan masyarakat. Peran serta masyarakat dalam pemerintahan tidak hanya ikut serta dalam proses perencanaan, pengambilan keputusan dan pelaksanaan melainkan sedapat mungkin ikut serta dalam kepemilikan.

Kondisi tersebut di atas dipandang penting karena UU

No.22 Tahun 1999 ini tidak secara eksplisit mengatur adanya akses desentralisasi yang langsung kepada masyarakat. Namun demikian, DPRD dan Pemerintah Daerah dalam mengatur dan mengurus pemerintahan daerahnya harus benar-benar sesuai dengan kepentingan masyarakat dan berdasarkan aspirasi masyarakat. Serta tindakannya dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Dengan demikian, kebijakan Otonomi Daerah pada prinsipnya bertujuan untuk memberikan peluang kepada daerah guna mewujudkan Pemerintah Daerah yang akuntabel dengan memiliki karakteristik, keterbukaan, kejujuran, tidak mengelak tanggung jawab, memberlakukan supremasi hukum dan tindakan hukum yang sama, memiliki birokrasi yang profesional dan netral serta otoritas yang desentralistik. Kebijakan desentralisasi yang demikian tersebut diharapkan dapat menjadi strategi baru dalam menghadapi era globalisasi dan perdagangan bebas.

Akan tetapi, pemberlakuan Undang-Undang tersebut dapat berimplikasi positif, apabila dilaksanakan sesuai dengan filosofinya, karena melalui Undang-Undang tersebut diharapkan Pemerintah Daerah dapat mengembangkan kehidupan demokrasi, peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat serta terpeliharanya nilai-nilai keanekaragaman Daerah.

Selain berimplikasi positif sebagaimana diuraikan di atas, dapat pula timbul implikasi negatif di daerah, yaitu terbukanya peluang kesenjangan antardaerah yang disebabkan sumberdaya alam, sumberdaya manusia, dan kemampuan daerah tidak sama antara satu Daerah dengan daerah lainnya. Kondisi ini akan membawa pengaruh lebih lanjut kepada laju pertumbuhan antar daerah menjadi tidak seimbang. Oleh karena itu, adanya kebijakan standarisasi dan pengendalian Nasional sebagai suatu sistem adalah perlu ditetapkan sebagai upaya strategis dalam mengantisipasi kemungkinan munculnya egoisme dan arogansi Daerah yang mengarah kepada lebih mengutamakan kepentingan Daerah, dibandingkan dengan kepentingan antardaerah dan kepentingan nasional secara keseluruhan.

Dengan demikian, melaksanakan UU No.22 Tahun 1999 secara tepat waktu dengan menunda segala peraturan pelaksanaan yang terkait, adalah merupakan upaya strategis yang perlu dilakukan, sebagai tindakan untuk mengantisipasi dan mencegah makin berkembangnya gejala separatisme dan disintegrasi bangsa. Berarti, menunda atau memperlambat pelaksanaan kebijakan Otonomi Daerah hanya akan menambah keresahan, ketidakpuasan dan ketidakadilan serta semakin merosotnya kewibawaan pemerintah sebagai akibat semakin parahnya ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah. Hal ini lebih banyak dipengaruhi oleh proses berlangsung perubahan persepsi saat ini tentang Otonomi Daerah dan juga munculnya kesadaran kembali tentang peran budaya lokal dalam Otonomi Daerah. Oleh karena itu, sudah saatnya kedudukan dan fungsi tradisional yang bermuatan unsur budaya lokal setempat ditempatkan

pada posisi yang wajar dalam konteks kehidupan masyarakat lokal. Memposisikan faktor budaya lokal secara wajar menjadi sangat penting dan esensial dan tidak dapat ditunda kalau memang pemerintah sungguh-sungguh ingin melaksanakan otonomi di Daerah.

Ada 2 (dua) kecenderungan yang diduga dapat muncul kalau faktor budaya lokal tidak diakomodir oleh Pemerintah di Daerah:

Pertama, Pemerintah akan kesulitan menumbuhkan partisipasi masyarakat yang pada gilirannya akan sulit mendapat legitimasi yang sah dari masyarakat,

Kedua, Jika terjadi ketegangan-ketegangan dalam masyarakat maka sukar bagi pemerintah untuk mengendalikan secara efektif. Kalau pemerintah dapat mengendalikannya, namun biaya sosial yang mesti dibayar cukup mahal, dan ini dapat ditekan kalau pemerintah secara arif mau mengakomodir berbagai nilai-nilai tradisional setempat secara wajar dan mendorong mereka lebih meminkan peran tradisional.

Selanjutnya kalau pemerintah mengakomodir peran tradisional dari sistem budaya lokal setempat, maka kecenderungan yang dapat terjadi adalah:

- a. Meningkatnya partisipasi masyarakat secara aktif;
- b. Akan memudahkan pemerintah untuk membangun jaringan komunitas dengan masyarakat, baik secara vertikal maupun horizontal;
- c. Memudahkan pemerintah dalam mengendalikan sosial politik di daerah.

### **Formulasi kebijakan otonomi desa dalam konteks implementasi kebijakan otonomi daerah**

Untuk dapat memahami formulasi kebijakan otonomi desa dalam konteks implementasi kebijakan Otonomi Daerah, terlebih dahulu perlu memahami kebijakan yang menjadi landasan hukum dalam menyelenggarakan pemerintahan desa sebelum berlakunya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Landasan hukum yang menjadi pijakan dalam menyelenggarakan pemerintahan desa adalah UU No.5 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Desa/Kelurahan, yang secara substansial Undang-Undang tersebut memformulasikan desa yang didasarkan pada asumsi bahwa desa dengan segala kompleksitasnya dianggap sama dan seragam di seluruh Indonesia. Asumsi ini sangat tidak rasional dan faktual serta tidak kondusif terhadap upaya optimalisasi pemanfaatan potensi desa dan penumbuhkembangan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa sebagai salah satu upaya pemberdayaan masyarakat desa.

Apabila memperhatikan keseluruhan formulasi kebijakan yang dituangkan dalam pasal-pasal yang ada dalam Undang-Undang tersebut, dipandang dari aspek manajemen pemerintahan, terlihat bahwa telah terjadi penumpukan kekuasaan yang sangat besar kepada Kepala Desa, sehingga

sangat terbuka peluang bagi Kepala Desa dan perangkatnya untuk menggunakan model kepemimpinan yang otoriter. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 17 ayat (2) menyebutkan bahwa karena jabatannya, Kepala Desa merangkap menjadi Ketua LMD dan LKMD. Posisi Kepala Desa yang sangat sentralistik tersebut juga ditopang oleh duduknya Sekretaris Desa yang sekaligus juga merangkap sebagai Sekretaris LMD dan LKMD. Posisi Kepala Desa yang sekaligus merangkap sebagai Ketua Umum LMD dan LKMD telah menjadikannya lebih dominan dalam menurunkan arah dan garis kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya dari atas, sehingga sering terjadi bukan Bottom Up tetapi Top Down.

Selain hal tersebut di atas, dari aspek institusional, kedua lembaga tersebut, baik LMD maupun LKMD ikut terseret secara vertikal dan sering tunduk kepada petunjuk dari atas dan bukan sebagai institusi yang mampu mengartikulasikan dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang otonom. Tendensi ini diperkuat lagi oleh realita empirik bahwa hampir semua anggota LMD dan LKMD ditunjuk oleh Kepala Desa sehingga tidak ada institusi kontrol yang sungguh-sungguh efektif terhadap Kepala Desa.

Menurut teori institutional building, dengan adanya LMD dan LKMD diharapkan terjadi proses pembangunan yang sifatnya Bottom Up, akan tetapi dalam kenyataannya menunjukkan bahwa lembaga tersebut kurang berhasil mengartikulasikan dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa dalam pembangunan desa.

Dari uraian singkat tentang formulasi dan implementasi UU No.5 Tahun 1979 tersebut di atas, sekurang-kurangnya ada 3 (tiga) implikasi:

- a. Panjangnya rantai birokrasi yang menjadi jalur Bottom Up yang harus ditempuh oleh masyarakat desa dalam menyampaikan usulan-usulan masyarakat desa untuk dapat direalisasikan.
- b. Usulan-usulan masyarakat desa sering ditolak ketika usulan tersebut baru sampai di tingkat kecamatan, sehingga program pembangunan desa yang ada bukan lagi program yang diusulkan masyarakat desa, melainkan program-program yang didefinisikan oleh institusi lain di atasnya.
- c. Kebijakan dan proses pembangunan masyarakat desa yang dilakukan tidak terpadu, parsial dengan pendekatan yang berdasarkan pada cara berpikir, sikap, dan perilaku pada material, sehingga pelaku-pelaku pembangunan hanya mengejar out put yang kurang memiliki korelasi positif dengan kebutuhan riil masyarakat desa.

Dari perspektif UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang salah satu elemen substansialnya mengatur tentang Pemerintahan Desa dengan formulasi bahwa desa diterminologikan sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli yang berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa.

Landasan pemikiran yang menjadi pijakan dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah kondisi faktual bahwa desa dengan segala kompleksitasnya memiliki keanekaragaman, nilai partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Operasionalisasi landasan pemikiran tersebut diformulasikan dalam konsepsi bahwa di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa yang merupakan Pemerintahan Desa. Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat desa. Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat, dengan masa jabatan paling lama 10 (sepuluh) tahun atau 2 (dua) kali masa jabatan. Hal ini memberikan indikasi bahwa Undang-Undang ini tidak berorientasi pada penyeragaman desa dengan segala kompleksitasnya tetapi ingin menghidupkan kembali nilai-nilai tradisional yang beraneka ragam dan telah lama berkembang pada masyarakat setempat.

Dalam UU No.22 Tahun 1999 juga ditegaskan beberapa prinsip pemerintahan desa, yaitu:

- a. bahwa kewenangan desa didasarkan atas hak asal usul desa.
- b. bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat.
- c. bahwa Kepala Desa bertanggung jawab pada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya kepada Bupati.
- d. bahwa desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan, untuk itu Kepala Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.

Sebagai perwujudan demokrasi di desa, dibentuk Badan Perwakilan Desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan keputusan Kepala Desa. Di Desa dibentuk Lembaga Kemasyarakatan Desa lainnya sesuai dengan kebutuhan desa. Lembaga yang dimaksud adalah mitra pemerintah desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa.

Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa, bantuan pemerintah dan pemerintah daerah, pendapatan lain-lain yang sah, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman desa. Berdasarkan hak asal usul desa yang bersangkutan, Kepala Desa memiliki wewenang untuk mendamaikan perkara/sengketa daripada warganya.

### Strategi implementasi kebijakan otonomi desa

Untuk memformulasikan strategi implementasi kebijakan otonomi desa harus mengacu kepada landasan yuridis sebagaimana ditetapkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 Bab III sub g yang menjelaskan antara lain bahwa:

- a. Mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat dan lembaga swadaya masyarakat serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah kesatuan Republik Indonesia.
- b. Mempercepat pembangunan pedesaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat terutama petani dan nelayan melalui penyediaan prasarana pembangunan agribisnis, industri kecil dan kerajinan rakyat, pengembangan kelembagaan, penguasaan teknologi dan pemanfaatan sumberdaya alam.

Pembangunan Desa dalam konteks otonomi desa perlu diarahkan pada terwujudnya desa yang mandiri yaitu Desa yang warganya mempunyai semangat untuk membangun yang tinggi, dan mempunyai kemampuan untuk mengidentifikasi permasalahan desanya, menyusun rencana untuk memecahkan permasalahan, serta melaksanakan permasalahan tersebut dengan seefisien dan seefektif mungkin, dengan pertama-tama bertumpu pada sumberdaya dan dana yang berasal dari masyarakat desa, dan mampu menjaga kelangsungan proses pembangunan desa.

Untuk mewujudkan desa yang demikian lebih dituntut adanya perubahan wawasan pembangunan yang secara substansial terdapat beberapa hal yang perlu dilakukan yaitu: Reorientasi birokrasi, maksudnya, pembangunan mewujudkan desa yang mandiri menuntut perubahan total sikap para birokrat. Sikap sebagai penguasa, sebagai ruler ataupun sebagai patron perlu ditinggalkan dan diganti dengan sikap sebagai fasilitator yang fungsinya pertama-tama adalah menciptakan kondisi dan lingkungan, dimana masyarakat desa dapat mengembangkan potensinya.

Sistem Perencanaan melalui Informasi Komunitas, maksudnya, manifestasi reorientasi sikap birokrasi dari sikap penguasa menjadi fasilitator adalah memberi kemampuan kepada masyarakat desa mengenali permasalahannya sendiri yang menghambat pembangunan, mengumpulkan informasi yang relevan bagi pemecahan masalah, merumuskan rencana yang berdasarkan atas informasi yang telah dianalisis, memobilisasi sumber-sumber yang ada di desa dan melaksanakan rencana. Mekanisme untuk proses perencanaan yang demikian sebenarnya bisa memanfaatkan institusi yang terdapat dalam pranata sosial masyarakat desa sehingga kapasitas desa untuk mandiri dapat terwujud.

Proyek Pembangunan Pedesaan sebagai Eksperimen

Sosial, maksudnya, kesediaan untuk melihat pelaksanaan proyek-proyek pembangunan di pedesaan sebagai eksperimen sosial dan bukan sebagai konsep teknokratik yang terlalu menekankan pada analisis Cost Benefit. Ini berarti bahwa dalam proses pelaksanaan proyek-proyek pembangunan perlu ada batas-batas toleransi bagi masyarakat untuk tidak membuat kesalahan dalam rangka pembinaan kapasitas.

Mobilisasi Sumber-Sumber Sosio Kultural, maksudnya, pembangunan pedesaan menuju terciptanya desa yang mandiri tidak dapat dilakukan secara uniform dan stereotipikal untuk semua desa, kemandirian pelaksanaan proyek pembangunan menuntut kompatibilitas sosio kultural dari proyek, dengan demikian sifatnya adalah Culture Specific. Dengan demikian memungkinkan masyarakat desa memanfaatkan nilai-nilai budaya serta pranata sosial setempat.

Pembinaan Jaringan Sosial, maksudnya institusi yang ada pada masyarakat desa harus benar-benar merasa bahwa lembaga itu merupakan forum masyarakat desa untuk berpartisipasi dan bukan kepanjangan dari tangan pemerintah daerah.

Pengembangan teknologi pedesaan didalam melaksanakan pembangunan masyarakat.

Pembangunan desa menuju des yang mandiri harus dapat melihat kreatifitas, komitmen dan sifat inovatif masyarakat desa sebagai sumber utama pembangunan.