

Negaranisasi Desa: Studi Penyelenggaraan Pemerintah Desa Pacul Dan Desa Kasiman Kabupaten Bojonegoro Pasca Otonomi Daerah

Miftakhul Khayri Kusuma

Abstrak

Pasca reformasi, desa mengalami beberapa perubahan akibat aturan perundangan yang baru. Baik itu berupa perubahan tata pemerintahan desa maupun tugas dan kewenangan kepala desa. Hal ini turut memengaruhi kondisi desa. Desa menjadi semakin dicampuri keberadaannya oleh negara. Terlebih kepala desa tidak sekedar lebih dari administrator jajaran pemerintah di atasnya. Hal ini turut didukung adanya program masuk desa yang secara tidak langsung akan mengubah struktur desa. Negaranisasi menjadi salah satu hal yang tidak dapat dipungkiri dari kondisi pedesaan di Indonesia saat ini. Selain perubahan tata aturan pemerintah desa, Program-program negara yang masuk ke dalam desa sangat beragam jenisnya. Masing-masing program ini memiliki karakteristiknya masing-masing. Tentu ada yang sangat cocok untuk desa, Namun ada pula yang justru berdampak buruk bagi desa. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif yang menggunakan observasi dan wawancara sebagai teknik pengumpulan data. Peneliti mencoba melihat adanya pola hubungan negara dan desa di Desa Pacul dan Desa Kasiman Kabupaten Bojonegoro. Kedua desa ini memiliki karakteristik yang berbeda. Selain itu kedua desa memiliki letak geografis yang teramat berbeda jika ditinjau dari pusat pemerintahan kabupaten.

Kata Kunci: Negaranisasi, Pemerintah Desa, Program Masuk Desa

Problematika

Dalam perjalanannya hingga saat ini desa tumbuh berkembang semakin dinamis. Desa sebagai satuan terkecil dari pemerintah memiliki otonomi sendiri dalam mengatur daerahnya. Otonomi ini dimaksudkan sebagai upaya kemandirian untuk memberi pengakuan kepada desa bahwa mereka memiliki kemampuan sendiri dalam melangsungkan pemerintahan. Tiap desa dapat mengembangkan keberlangsungannya dengan benar-benar atas kemauan dan kemampuan sendiri. Meskipun dalam keberlangsungannya desa hidup secara mandiri akan tetapi dia tetap menerima banyak pengaruh dari luar. Pengaruh luar ini sebagai bentuk masukan untuk peningkatan kemampuan desa dalam hal tata kehidupan maupun tata pemerintahan walaupun dalam kadarnya desa dibebaskan untuk berjalan dengan kearifannya.

Pemerintah Indonesia sekarang telah membentuk desa ke dalam suatu hierarki administrasi daerah yang kuat. ¹Desa kini justru hanya melakukan tugasnya sesuai dengan instruksi atasan. Kebijakan-kebijakan pemerintah pusat diturunkan di tingkat bawah yakni melalui rapat di tingkat kecamatan-kecamatan dengan diikuti oleh para kepala desa. Dari hal tersebut otonomi desa menjadi sebuah ambiguitas.

Saat ini administrasi desa hanyalah tidak lebih dari suatu badan yang melaksanakan apa yang diinstruksikan oleh instansi administrasi di tingkatan atas desa (*supra-village*). Kepala desa seakan kehilangan taringnya berupa wewenang tradisional sebagai penentu inisiatif dari demokrasi pedesaan. Kepala desa menjadi lebih banyak bergantung pada wewenang di atasan desa. Hal ini juga tidak lepas dari rapuhnya hubungan kelembagaan di dalam desa sehingga menyebabkan para birokratlah yang hanya bisa menghubungkan antara desa dengan pemerintah pusat. Tidak dipungkiri jika kemudian kepala desa lebih menjalani proses birokrasi ketimbang fungsinya sebagai ayah untuk mencapai tujuan atas apa yang diinginkan penduduknya.

Desa tampaknya semakin teruji dengan banyaknya program-program pemerintah. Misalnya saja proses pengurusan E-KTP. Desa diberikan tugas untuk melaksanakan proses administrasi mulai dari pendataan hingga perekaman data. Pemerintah desa hanya melaksanakan tugas selayaknya birokrat. Bukan sebagai pejabat yang memiliki kewenangan otonom. Selain itu bantuan-bantuan lain dari pemerintah pusat kepada desa seperti PNPM, mengharuskan masyarakat desa mematuhi prosedur kerjanya. Masyarakat harus taat pada alur penganggaran hingga implementasi pelaksanaannya. Masyarakat seakan dimanjakan oleh fasilitas, Akan tetapi secara lebih dalam masyarakat hanya menjadi budak birokrasi pemerintah pusat. Bantuan-bantuan ini turut pula mengubah kebiasaan-kebiasaan desa menjadi bertumpu pada modal, bukan lagi nilai guyub dan kekeluargaan.

Hal inilah yang menarik untuk melihat bagaimana desa saat ini telah jauh berbeda dibanding konsep dahulunya. Peran negara yang semakin besar kadarnya terhadap desa ditandai dengan berbagai kebijakan terhadap pemerintah desa. Lokasi penelitian berada di Desa Kasiman Kecamatan Kasiman Kabupaten Bojonegoro dan Desa Pacul Kecamatan Bojonegoro Kabupaten Bojonegoro. Adapun alasan akademik yang melatar belakangi dipilihnya kedua desa tersebut adalah kondisi dua desa tersebut yang memenuhi kriteria dalam sasaran penelitian, Misalnya dari letak geografisnya terhadap pusat pemerintahan. Sebagaimana diketahui bahwa Desa Kasiman merupakan ujung terluar dari Kabupaten Bojonegoro, Sedangkan Desa Pacul adalah salah satu dari desa yang masuk ke dalam wilayah kecamatan kota.

Pendekatan Kelembagaan Baru

Rhodes dalam Marsh *and* Stoker, menjelaskan bahwa pendekatan kelembagaan adalah “*the institutional approach is a subject matter covering the rules, procedures and formal organizations of government....*” (pendekatan institusional adalah sebuah masalah pokok perlindungan terhadap peraturan-peraturan, prosedur-prosedur, dan organisasi

¹Yumiko M. Prijono & Prijono Triptoherijanto.*op.cit.* Hal. 72

formal pemerintah...).² Kemudian menurut Budiardjo, Pendekatan kelembagaan mengacu pada negara sebagai fokus kajian utama. Bahasan tradisional dalam pendekatan ini menyangkut antara lain sifat undang-undang dasar, masalah kedaulatan, kedudukan, dan kekuasaan yuridis formal dari lembaga-lembaga kenegaraan (legislative, eksekutif, dan yudikatif). Dengan kata lain, ia menjelaskan bahwa kajian kelembagaan lama mengupas lembaga-lembaga kenegaraan (aparatur negara) seperti apa adanya secara statis.³

Hal ini berbeda dengan kelembagaan baru yang lebih melihat institusi negara sebagai hal yang dapat diperbaiki kearah suatu tujuan tertentu (masyarakat lebih sejahtera). Bentuk dan sifat kelembagaan ditentukan oleh para aktor dan masyarakat sebagai proses politik. Oleh sebab itu, pendekatan kelembagaan baru menjadi sangat penting bagi negara-negara yang baru saja membebaskan diri dari tekanan rezim otoriter dan represif.⁴

Kelembagaan baru atau *new institutionalism* adalah teori yang berfokus pada pengembangan sosiologis pandangan lembaga yakni bagaimana cara lembaga-lembaga berinteraksi dan mempengaruhi masyarakat. Institusionalisme baru mengakui bahwa lembaga beroperasi dalam suatu lingkungan yang terdiri dari lembaga lain, yang disebut lingkungan kelembagaan. Dalam lingkungan ini, tujuan utama dari organisasi adalah untuk bertahan hidup. Untuk melakukannya lembaga-lembaga ini perlu membangun legitimasi dalam dunia lembaga.

Secara operasional terdapat lima karakteristik yang menandai perspektif kelembagaan baru seperti berikut: 1) negara berperan mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa melalui peraturan sebagai alat kontrol untuk memelihara ketertiban secara kolektif; 2) negara sebagai aktor tersendiri mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa yang terikat peraturan formal dan kehidupan masyarakat dalam menentukan kepentingan dan sumber daya kekuasaannya; 3) makna dan tindakan hubungan desa dan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dipengaruhi pilihan dan tujuannya; 4) fenomena hubungan desa dan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan mempunyai akar sejarah sebagai peninggalan tindakan dan pilihan-pilihan masa lalu; 5) hubungan desa dan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan mewujudkan, memelihara, dan memberi peluang serta kekuatan sebagai hasil proses belajar dan adaptasi yang mengalami perubahan terus menerus.⁵

Negaranisasi Desa

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang dimaksud mencakup dalam seluruh bidang

² David Mars dan Gerry Stoker. *Theory and Methods in Political Science*. (New York: Palgrave Macmillan 2002). Hal. 92-93

³ Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama 2008). Hal. 17

⁴ Ibid. Hal. 99

⁵ Bambang Kuncoro. *Hubungan Desa dan Negara: Studi Relasi Kekuasaan Kepala Desa dan Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Pasca Orde Baru*. (Surabaya: Disertasi Program Doktor Ilmu Sosial Universitas Airlangga 2013). Hal. 33

pemerintahan, kecuali wewenang dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama serta kewenangan lainnya. Otonomi Daerah yang dilaksanakan dalam Negara Republik Indonesia telah di atur dalam Undang-Undang Dasar 1945, antara lain :Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi :“Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik”.⁶

Bidang-bidang perubahan tentang desa menurut undang-undangnya sejak sebelum otonomi daerah hingga saat ini seperti tertera dalam tabel berikut ini.⁷

Tabel 3.1.
Perubahan Desa berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

No.	Bidang Perubahan	UU No. 5/1979	UU No. 22/1999	UU No. 32/2004
1	Nama Desa	Seragam	Tidak seragam	Tidak seragam
2	Pemerintahan desa	Kepala desa	Kepala desa dan BPD	Pemerintah desa (kepala desa dan perangkat) dan BPD
3	Kewenangan desa	Tidak disebutkan secara tegas, hanya dinyatakan bahwa kewenangan, hak-hak dan kewajiban desa ditetapkan dan diatur dengan peraturan daerah	Disebutkan secara tegas: kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul. Kewenangan yang oleh peraturan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah. Tugas pembantuan dari kabupaten, propinsi, dan pemerintah.	Disebutkan secara tegas: kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul. Kewenangan yang oleh peraturan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah. Tugas pembantuan dari kabupaten, propinsi, dan pemerintah.
4	Lembaga perwakilan	Tidak terdapat/ ada (LMD) bagian dari pemerintah desa	Terdapat/ ada Badan Perwakilan Desa lembaga tersendiri	Terdapat/ ada Badan Perwakilan Desa lembaga tersendiri
5	Keanggotaan lembaga perwakilan	Ditunjuk oleh kepala desa	Dipilih oleh warga desa	Dimusyawarahkan oleh elite desa
6	Pengangkatan kepala desa	Dipilih oleh warga desa/ ditunjuk dan diangkat oleh bupati dengan	Dipilih oleh warga desa dan ditetapkan oleh BPD. Bupati mengesahkan dengan	Dipilih oleh warga desa dan ditetapkan oleh BPD. Bupati mengesahkan

⁶Achmad Nurmandi. Otonomi Desa di Indonesia: Otonomi Desa Asli atau tidak asli lagi?. <http://www.umy.ac.id/fakultas-ilmu-sosial-ilmu-politik/wp-content/uploads/2010/08/Otonomi-Desa-di-Indonesia-Otonomi-Asli-atau-Tidak-Asli-Lagi.pdf>. Hal. 1

⁷ Bambang Kuncoro. *op.cit.* Hal. 18

No.	Bidang Perubahan	UU No. 5/1979	UU No. 22/1999	UU No. 32/2004
		masa jabatan 8 tahun	jabatan maksimum 5 tahun	dengan jabatan maksimum 6 tahun
7	Tanggung jawab	Kepada bupati dan memberikan keterangan kepada LMD	Kepada warga desa melalui BPD dan menyampaikan laporan ke bupati	Kepada warga desa melalui BPD dan menyampaikan laporan ke bupati
8	Hubungan dengan camat	Camat sebagai atas kepala desa	Kepala desa bukan sebagai bawahan camat. Camat sebagai administratif	Kepala desa bukan sebagai bawahan camat. Camat sebagai administratif
9	Keuangan desa	Bantuan pemerintah	Bantuan pemerintah dan sumber-sumber lokal	Bantuan pemerintah dan sumber-sumber lokal
10	Tugas pembantuan	Tidak pernah ditegaskan bersama pembiayaan	Dengan tegas disertai pembiayaan	Dengan tegas disertai pembiayaan
11	Otonomi	Tidak ada. Desa sepenuhnya di bawah otoritas kecamatan.	Desa memiliki hak menolak program pemerintah yang tidak disertai dengan dana, personil atau prasarana, dan desa memiliki hak membuat aturan.	Desa memiliki hak menolak program pemerintah yang tidak disertai dengan dana, personil atau prasarana, dan desa memiliki hak membuat aturan.

Adapun tujuan otonomi daerah yang hendak dicapai dalam pemberian otonomi daerah adalah terwujudnya otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Otonomi yang nyata berarti bahwa pemberian otonomi kepada daerah adalah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, dan tindakan-tindakan atau kebijakan-kebijakan yang benar-benar menjamin daerah yang bersangkutan untuk mengurus rumah tangga di daerahnya.⁸

Dampak Otonomi Daerah terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Terdapat dua permasalahan inti berkaitan dengan masuknya negara terhadap desa serta dampaknya terhadap aparatur desa, pertama berkaitan dengan masa jabatan kepala desa yang dibatasi dan kedua terkait tentang pengangkatan sekretaris desa sebagai pejabat pemerintah daerah yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS). Pada periode yang lalu tidak ada batasan berapa kali periode menjabat kepala desa, namun sekarang dibatasi maksimal 2 kali. Dulu sekdes (carik) juga merupakan perangkat asli desa, namun saat ini sekdes adalah pejabat pemerintah daerah yang berupa PNS yang ditempatkan di desa.

⁸ Achmad Nurmandi.*op.cit.* Hal 2

Meskipun begitu, perlu ditelaah lebih lanjut bahwa aturan pembatasan perodesasi kepala desa adalah bertujuan untuk meminimalkan peluang adanya penyalagunaan kekuasaan. Sehingga tidak membentuk kepala desa menjadi layaknya raja-raja kecil di desa.

Selain kepala desa yang mulai terbatas kekuasaannya, penempatan sekdes dari unsur PNS menjadi salah satu tolok ukur bagaimana otonomi desa mulai tidak utuh lagi.

“Saya memang sejak awal taun 83 itu carik. Perubahan menjadi sekdes itu tahun 84, Jadi ya itu peraturan no. 5 taun 79. Lamban lah katakan, baru 84 dilaksanakan. Kalau pegawai negeri itu kan baru ini. Aturannya yang diangkat itu maksimal tertua berumur 40 tahun .Nah sedangkan saya sudah berumur 63.” (Mantan Carik Pacul)

Penempatan sekdes tersebut tentu akan mengintervensi desa secara langsung, apalagi kinerja PNS struktural yang seringkali diragukan atas komitmennya bekerja dengan baik. Jika memang telah menjadi kebijakan negara untuk menempatkan unsur PNS dalam sekretaris desa, maka diperlukan adanya pola kontrol dan evaluasi yang menyeluruh tentang kinerja masing-masing sekdes ini. Pola kontrol yang berupa pendampingan dan penilaian ini bertujuan untuk memacu kinerja dari sekdes sehingga diharapkan dapat bekerja dengan profesional dan berintegritas.

Program masuk desa ada bermacam-macam. Misalnya PNPM dan ADD. Masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Boleh jadi masuknya program-program tersebut akan membawa dampak bagi perubahan struktur desa. Tapi yang juga jangan sampai lupa untuk diperhatikan adalah bagaimana memberdayakan masyarakat desa. Program yang bersifat swadaya dan swakelola adalah yang dirasa tepat untuk desa. Desa dalam hal ini pemerintah desa dan warga desa dilibatkan aktif dalam perumusan, pelaksanaan, hingga pengawasan dari program-program yang ada.

Alokasi Dana Desa (ADD) adalah dana yang dialokasikan oleh pemerintah kabupaten untuk desa dan kelurahan yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten. Alokasi Dana Desa (ADD) dimaksudkan untuk membiayai program Pemerintahan Desa dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat.

Berkaitan dengan implementasi ADD Pacul dan Kasiman, pemerintah masing-masing desa mengungkapkan fakta sebagai berikut:

“Ya contoh sekarang kan gencar-gencarnya ADD. Alokasi Dana Desa. Kalau ADD disini dapat 100 juta seandainya, yang 30% untuk pemerintahan, yang 70% untuk pemberdayaan . Lha pemberdayaan inilah nanti yang memegang perumusannya dan kira-kira untuk pembiayaan apa yang diajukan. Ini kan ketuanya LPMDnya. Tim pelaksananya. Dari pemerintahan tim pemerintahan dan pemberdayaan tim pemberdayaan. Pemberdayaan ini ketuanya di desa sini Ketua LPMD.” (Mantan Ketua LPMD Kasiman)

Alokasi Dana Desa menjadi salah satu komponen penyokong APBDes di samping pendapatan-pendapatan lain desa. Dengan peruntukan 30% dari total ADD yang diterima

adalah sebagai penyokong urusan pemerintahan desa. Kemudian untuk sisanya adalah 70% untuk digunakan sebagai pemberdayaan masyarakat desa. Alokasi Dana Desa ini dibayarkan dalam dua tahap di tiap tahunnya. Di Desa Kasiman sendiri, Pemerintah desa menerima anggaran sebesar Rp. 198.223.000,00 pada tahap pertama.

ADD sendiri didapatkan melalui mekanisme pengajuan kepada pemerintah kabupaten. Meskipun melalui proses pengajuan, akan tetapi tidak serta merta desa mendapatkan sesuai yang diajukan. Akan ada pertimbangan-pertimbangan jumlah ADD yang diberikan misalnya saja dari potensi desa yang dapat dijadikan pendapatan pemerintah daerah ataupun pemerintah pusat. Yang juga tidak bisa diabaikan dari pertimbangan besaran ADD adalah kemampuan desa untuk menghimpun Pajak Bumi dan Bangunan di desanya masing-masing.

Dari dana yang diperoleh, desa melakukan pelaksanaan dari apa yang sudah dirancangnya. Seperti yang peneliti amati di lapangan, bahwa di desa Kasiman karena memang kondisi geografisnya yang berbukit-bukit dan masih minim jalan desa yang dalam kondisi baik ADD untuk pemberdayaan masyarakat ini sebagian besar dialokasikan untuk peningkatan kualitas jalan desa. Selain itu juga banyaknya area persawahan dengan sumber air yang minim, ADD juga dititik-beratkan untuk pembangunan aliran-aliran air untuk pengairan.

Rosyadi, dkk dalam penelitiannya tentang problem implementasi kebijakan ADD dengan studi kasus di Desa Wangon Kecamatan Wangon Kabupaten Banyumas menemukan bahwa pembangunan desa dari sumber ADD masihlah berorientasi pembangunan fisik.⁹ Yang paling memungkinkan dari hal ini bisa terjadi adalah karena masih lemahnya akses akibat ketidaktahuan informasi dari warga miskin dalam perumusan ADD ini. Sehingga alokasi dana untuk kesejahteraan masyarakat secara langsung sangatlah minim.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM) dikategorikan menjadi dua jika dipandang dari letak wilayahnya. Meskipun pengkategorian ini hanya sebatas perbedaan nama saja. 2 nama ini adalah PNPM-Mandiri Perdesaan dan PNPM Mandiri Perkotaan. PNPM merupakan salah satu mekanisme program pemberdayaan masyarakat yang digunakan dalam upaya mempercepat penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja di wilayah perdesaan. Program pemberdayaan masyarakat ini dapat dikatakan sebagai program pemberdayaan masyarakat terbesar di tanah air. Dalam pelaksanaannya, program ini memusatkan kegiatan bagi masyarakat Indonesia paling miskin di wilayah perdesaan.

PNPM itu sendiri juga terdapat dua jenis yang berbeda peruntukannya masing-masing. Kedua jenis ini yaitu PNPM sebagai Simpan Pinjam Perempuan (SPP) dan yang bersifat fisik seperti yang tercantum lengkap di tabel tersebut di atas. SPP ini dialokasikan untuk diberdayakan kepada kelompok simpan pinjam di desa. Selain itu juga akan menjadi rujukan penilaian besaran penerimaan PNPM di tahun penganggaran berikutnya. Selain dari SPP, banyak juga komponen lain yang menjadi indikator pengalokasian dana PNPM,

⁹ Slamet Rosyadi, Bambang Simin, dan Bambang Tri Harsanto. *Problem Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa: Studi Kasus di Desa Wangon Kecamatan Wangon Kabupaten Banyumas*. (Purwokerto: Swara Politika FISIP Unsoed 2008). Hal. 296-297

yakni misalnya adalah luas wilayah, jumlah penduduk, dan jumlah keluarga miskin. Salah satu yang menjadi dasar penilaian kesuksesan SPP adalah tidak adanya kredit macet dari usaha simpan pinjamnya.

Desa Pacul dalam hal perolehan dana PNPM dari pernyataan Kades Pacul sendiri, “kalau PNPM Pacul kalau nggak salah 150 atau 200 gitu.” Sedangkan dari keterangan Kepala Urusan Pembangunan Desa Pacul yang mungkin lebih menguasai data di lapangan mengungkapkan bahwa Desa Pacul mendapatkan alokasi dana sebesar 140 juta rupiah untuk PNPM pada tahun 2013.

Pola pengelolaan dana PNPM tidaklah dikelola oleh pemerintah desa. Melainkan dikerjakan oleh kelompok kerja yang dibentuk oleh LPMD. Pemberdayaan masyarakat desa adalah titik tekan dari program ini. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan yang Suprpto, ”Nggak. PNPM ada strukturnya sendiri. Ada timnya khusus.” Boleh dikatakan pula bahwa PNPM tidak menjadi struktur pembentuk APBDes.

Sedangkan pemanfaatan PNPM ini sendiri bermacam-macam. Intinya adalah untuk mendorong pemberdayaan masyarakat desa. Jika diibaratkan orang memancing maka PNPM adalah kailnya, masyarakat dapat memanfaatkannya untuk mendapatkan hasil yang lebih besar. Salah satu implementasi PNPM ini misalnya adalah motivasi kepada siswa-siswi tingkat dasar di SD desa.

Negara dalam hal ini sebagai pemberi program dan desa sebagai pelaksana pada PNPM ini memiliki hubungan seperti berikut: 1) negara memberi tugas pembantuan kepada desa secara procedural sesuai dengan mekanisme birokrasi yakni dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, kecamatan, desa, akan tetapi secara substansinya terdapat penyimpangan. Artinya desa dan negara tidak memiliki alat kekuasaan untuk menekan warga desa yang protes; 2) negara memberikan PNPM memiliki implikasi positif yakni warga desa cenderung kritis dalam pengambilan keputusan desa dan implikasi negatif terhadap desa bergantung atas negara.¹⁰

Jika dilihat dari mekanisme perumusan hingga pelaksanaannya, PNPM adalah program yang efektif untuk menghindarkan banyaknya celah pungutan-pungutan liar yang harus dibebankan dari program yang diberikan. Mekanisme PNPM mampu membatasi adanya kebocoran-kebocoran ini.

Selain dua program masuk desa tersebut di atas, masih banyak pula program lain yang disalurkan untuk desa. Program-program tersebut misalnya program pemerintah kabupaten kepada desa yakni pemberian paving untuk mempercantik jalan desa. Bantuan ini bersifat swadaya. Artinya pemerintah kabupaten hanya memberikan bahan berupa paving saja, sementara kebutuhan bahan lain dan tenaga pemasangan ditanggung oleh desa ataupun masyarakat.

Selanjutnya dalam kurun waktu beberapa saat lalu, kedua desa juga memperoleh bantuan beberapa ekor kambing yang diberikan kepada warga desa untuk

¹⁰Bambang Kuncoro. *op.cit.* Hal. 154

diterbitkan. Mekanisme penetapan warga yang berhak mendapatkan kambing ini adalah langsung oleh Pemerintah Propinsi Jawa Timur. Kekuatan data yang lengkap milik pemerintah propinsi, membuat program ini dijalankan tanpa melibatkan pihak desa secara langsung. Pemerintah desa hanya diminta untuk mendistribusikan kambing ini kepada warga yang sudah ditentukan.

Yang patut dicermati dari bantuan ini adalah adanya aroma kuat kampanye politik mendekati pemilihan gubernur. Sang gubernur petahana memanfaatkan momentum mendekati pilkada dengan mengeluarkan program-program pemerintah propinsi yang bisa memperbesar namanya. Terlebih sang gubernur sesekali langsung turun ke lapangan dengan modus melakukan peninjauan atas program pemerintah tersebut. Analisis negatifnya, apa yang dilakukan gubernur adalah kampanye berbalut tugas jabatan.

Selain program-program tadi, dari data yang dikumpulkan peneliti masih banyak lagi program yang masuk ke desa yang bentuknya berupa proyek fisik maupun bantuan pendanaan.

Evaluasi Program Masuk Desa

Program yang masuk ke desa tentu memiliki keunggulan dan kelemahannya masing-masing. Jika ditilik dari kemudahan desa dalam mengelola bantuan, boleh jadi bantuan pembangunan yang berupa proyek fisik adalah yang paling efektif.

Namun tentu saja patut dilihat bahwa realitas di lapangan menunjukkan bahwa bantuan pembangunan berupa proyek fisik terkadang sangat lemah pengawasannya. Sehingga mutu kualitas bangunan yang dihasilkan seringkali sangat rendah.

Jika dilihat dari dampak pemberdayaan masyarakat desa, maka PNPM merupakan bantuan yang paling ideal. Selain memberdayakan masyarakat desa, efisiensi anggaran PNPM juga sangat tepat mengingat kebutuhan kegiatan desa yang berbiaya tinggi namun dengan jumlah kas keuangan yang terbatas.

Keluhan banyaknya pungutan liar dari adanya bantuan-bantuan membuat geram Kades Kasiman. Karena itu dia berpendapat bahwa program yang terbaik untuk desa adalah PNPM. Mekanisme penyaluran dana PNPM yang langsung ke masyarakat membuat program ini minim adanya praktek korupsi.

Salah satu yang menjadi bukti adanya keharusan pemotongan nilai bantuan adalah bantuan pembuatan pasar desa dari pemerintah kabupaten. Dana yang teradministrasikan masuk ke desa tidak sesuai dengan apa yang diterima desa. Hal inilah yang menjadi kelemahan dari bantuan ke desa yang merupakan hasil dari lobbying desa. Dari penuturan Sekretaris Desa Kasiman, "Bantuan pembuatan pasar desa itu dapet 150. Tapi ya turunnya Cuma 120." Dia mengungkapkan bahwa dana yang turun ke desa harus mengalami pemotongan. Hal ini juga tidak terlepas dari mekanisme pengajuan bantuan yang hanya *manut* oleh mafia anggaran di atas. Desa hanya terima jadi dari bantuan-bantuan yang turun.

Hal-hal seperti inilah yang patut menjadi referensi masukan bagi pemerintah pusat dalam melakukan kebijakannya atas program bantuan yang masuk ke desa. Jika tidak, desa akan menjadi lahan subur praktek mafia anggaran di tingkat pemerintahan daerah.

Kesimpulan

Pasca otonomi daerah, penyelenggaraan pemerintahan desa mengalami banyak sekali perubahan. Jika dibandingkan dengan pra otonomi daerah, perubahan tersebut antara lain adalah ditambahkannya Badan Perwakilan Desa (BPD) yang akan mendampingi kepala desa dalam menjalankan pemerintahan desa. Selain itu perubahan tentang peraturan jabatan kepala desa yang dulunya tidak ada batasan berapa kali periode menjabat, kemudian sekarang berubah dibatasi menjadi maksimal 2 kali. Selain itu sebelum otonomi daerah, sekretaris desa (carik) merupakan perangkat asli dari desa, namun sekarang sekdes adalah pejabat pemerintah daerah berupa PNS yang ditempatkan di pemerintah desa.

Perubahan peraturan perundang-undangan dengan adanya tuntutan otonomi daerah sedikit banyak telah menimbulkan pola hubungan negara yang lebih intensif terhadap desa. Misalnya saja kepala desa diharuskan melakukan mekanisme pengisian perangkat desa melalui tes akademis. Selain itu, penempatan sekdes dari unsur PNS Pemerintah Daerah juga merupakan indikator negaranisasi desa.

Dalam hal program masuk desa, jika dilihat dari dampak pemberdayaan dan peningkatan partisipasi masyarakat desa, maka PNPM merupakan program masuk desa yang paling ideal. Partisipasi masyarakat dapat ditingkatkan secara signifikan melalui program ini. Selain itu, keluhan banyaknya pungutan liar atau pemotongan besaran anggaran atas program masuk desa menjadikan PNPM sebagai solusi atas rawannya praktek kecurangan tersebut.

Dalam pemberdayaan desa di Indonesia, pemerintah sudah sepatutnya turut mempertimbangkan aspirasi desa. Perubahan pengaturan desa agar dapat lebih arif terhadap kondisi yang ada di desa. Hal-hal yang hendaknya baik untuk dilakukan tersebut antara lain adalah revitalisasi peran kontrol dan evaluasi pemerintah terhadap sekretaris desa agar dapat bekerja profesional dan sinergis atas unsur perangkat desa yang lain. Selain itu pengaturan tata cara pengisian perangkat sebaiknya diberikan lagi kepada kearifan desa dengan mempertimbangkan pendampingan dari Pemda untuk meningkatkan kompetensi perangkat.

Sementara itu untuk program bantuan ke desa, sebaiknya juga memperhatikan bagaimana masyarakat desa dapat terberdayakan. Jangan sampai membentuk desa menjadi malas dengan menyalurkan banyak uang ke desa tetapi dengan pemberdayaan masyarakat yang rendah. Harus ada ukuran tepat tentang bagaimana memberikan program bantuan kepada desa.

Daftar Pustaka

- Budiardjo, Miriam. (2008) *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kuncoro, Bambang. (2013) *Hubungan Desa dan Negara: Studi Relasi Kekuasaan Kepala Desa dan Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Pasca Orde Baru*. Surabaya: Program Doktor Ilmu Sosial Universitas Airlangga.
- Mars, David, dan Gerry Stoker. (2002) *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan.
- Nurmandi, Achmad. "Otonomi Desa di Indonesia: Otonomi Desa Asli atau tidak asli lagi?," <http://www.umi.ac.id/fakultas-ilmu-sosial-ilmu-politik/wp-content/uploads/2010/08/Otonomi-Desa-di-Indonesia-Otonomi-Asli-atau-Tidak-Asli-Lagi.pdf>. (Diakses 24 Desember 2013).
- Prijono, Yumiko M. & Prijono Trijptoherijanto. (1983) *Demokrasi di Pedesaan Jawa*. Jakarta: Gravitas Offset.
- Rosyadi, Slamet, Bambang Simin, dan Bambang Tri Harsanto. (2008) *Problem Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa: Studi Kasus di Desa Wangon Kecamatan Wangon Kabupaten Banyumas*. Purwokerto: Swara Politika FISIP Unsoed.