

KENDALA DAN PROSPEK DEMOKRATISASI DESA PADA ERA OTONOMI DAERAH¹

M. Syabbudin Latief

Abstract

Village democratization has emerged in Indonesia in line with the implementation of regional autonomy policy. In fact, village democratization facing some constraints. One of the serious problems is the blank of political education or civic education as an impact of floating mass policy in rural area, during the New Order era. Besides that, the state apparatus seem not too serious to encourage village democratization, from the beginning the policy has been declared. The socialization process in rural area is very weak. At the implementation stages, formulation of the regional regulation are very rigid. It seems that the state apparatus feel more comprehend about the custom and interest of village people, than the villagers themselves. In this case, the state apparatus seems too arrogant. Basically, the prospect of village democratization is in the village people hand. The support and encouragement from the pro-democratic society, id est intellectuals, academicians, researchers, journalists, NGOs activist, mass organizations, executive and legislative can however, accelerate the practice of village democratization.

“Semangat reformasi sudah merambah ke masyarakat perdesaan. Pada hari Kamis, 16 Januari 2003, penduduk Desa Keboromo (Kecamatan Tayu, Kabupaten Pati, Jawa Tengah) menggelar “pengadilan rakyat” terhadap kepala desa dan sejumlah perangkat desa; ketua, wakil, dan sejumlah anggota Badan Perwakilan Desa (BPD) yang didakwa terlibat penyalahgunaan uang ganti rugi tanah proyek jalan lingkar Kota Tayu. **Semua tersangka mengakui** dan tidak melakukan pembelaan sama sekali. Ketika rakyat menghendaki semua uang ganti rugi (sejumlah Rp 89,8 juta) harus dikembalikan paling lambat 20 Januari (hanya berselang 4 hari sejak

¹ Artikel ini adalah versi yang telah diperbarui dari makalah yang disampaikan dalam Seminar Bulanan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada (PSKK-UGM), Kamis, 20 Februari 2003. Demokratisasi adalah suatu proses perubahan menuju demokrasi (Gaffar, 2000). Demokratisasi desa berarti proses perubahan menuju demokrasi desa atau proses perubahan menuju desa yang demokratis.

pengadilan diadakan), para tersangka menyetujui begitu saja. Pada saat hari pengembalian tiba, para tersangka hadir lagi dan **mengembalikan seluruh uang** ganti rugi tanah proyek jalan lingkar itu. Uang sebanyak Rp 89,8 juta yang dibungkus dalam dua kantong plastik warna hitam dihitung ulang satu per satu dan disaksikan secara langsung oleh warga desa” (*Kompas*, 25 Januari 2003).

Ada beberapa hal yang menarik untuk didiskusikan dari kutipan berita di atas. *Pertama*, apakah peristiwa itu dapat atau pernah terjadi pada masa Orde Baru? Apakah kejadian itu menunjukkan gejala bangkitnya “kekuatan rakyat” atau “kedaulatan rakyat”? Dengan kata lain, demokratisasi desa tengah berlangsung, yang dipicu oleh peristiwa reformasi politik nasional Mei 1998 dan diimplementasikannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (dikenal sebagai Undang-Undang Otonomi Daerah) pada Januari 2001. Apakah indikator berjalannya demokratisasi desa? *Kedua*, mengapa Badan Perwakilan Desa (BPD) yang seharusnya memperjuangkan aspirasi warga desa dan mengawasi kinerja pemerintah desa justru terlibat dalam tindak penyalahgunaan uang ganti rugi tanah yang dilakukan oleh kepala desa dan kawan-kawan? Apakah hal itu disebabkan BPD adalah lembaga yang dipromosikan oleh negara? *Ketiga*, jika benar demokratisasi desa tengah berlangsung, bagaimana prospek ke depan, kendala-kendala apa yang menghadangnya, serta apa implikasi kebijakan yang dapat ditarik?

Untuk menjawab persoalan tersebut, tulisan ini dibagi menjadi empat bagian. *Pertama*, gambaran respons masyarakat desa terhadap proses reformasi politik nasional yang menandai runtuhnya rezim kekuasaan Orde Baru dan respons masyarakat desa terhadap diimplementasikannya kebijakan otonomi daerah (khususnya dengan dibentuknya BPD). *Kedua*, didiskusikan tentang indikator terbukanya ruang bagi dilangsungkannya demokratisasi desa. Pada bagian ini akan dibandingkan pokok-pokok isi UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (khususnya tentang Desa, Bab IX, pasal 93-111). *Ketiga*, analisis gerak demokratisasi desa dari perspektif relasi negara dengan rakyat untuk dapat dipetakan kendala dan prospek demokratisasi desa. Pada bagian akhir, bagian *empat*, akan dirumuskan

implikasi kebijakan yang dapat ditarik untuk mendorong gerak demokratisasi desa.

Respons terhadap Proses Reformasi dan Desentralisasi

Gejolak sosial-politik pada aras desa setidaknya dapat dicermati dari peristiwa pemilihan kepala desa (Pilkades) jauh sebelum peristiwa reformasi meledak². Studi yang dilakukan oleh Balai Penelitian Pers dan Pendapat Umum (1988) menunjukkan bahwa penyebab munculnya gejolak dalam masyarakat desa saat diselenggarakannya Pilkades, antara lain, adalah jumlah pemilih tidak memenuhi kuorum, calon tunggal tidak terpilih, calon favorit tidak lulus ujian tulis, calon tersangkut OT (organisasi terlarang), penghitungan suara dilakukan dua kali (secara terbuka dan secara tertutup), kelebihan suara pemilih (ada pemilih tidak sah), dan aksi boikot (sebagian pemilih sengaja tidak memberikan suaranya)³. Studi Douglas Kammen (2000) menunjukkan bahwa terjadi banyak protes dalam pelaksanaan Pilkades di Jawa. Protes Pilkades muncul dalam berbagai bentuk dan dipicu oleh banyak alasan. Dalam rentang waktu 17 bulan (Oktober 1997 sampai Maret 1999) telah terjadi sebanyak 382 kali protes dalam rangkaian penyelenggaraan Pilkades di desa-desa di Jawa. Artinya, dalam satu bulan rata-rata terjadi 22 kali protes. Jumlah protes itu tentu

² Eep Saefulloh Fatah (1994) mencatat bahwa periode akhir 1980-an adalah “periode awal keterbukaan politik”, yang ditandai oleh banyaknya aksi demonstrasi dan protes yang dilakukan oleh buruh, kaum muda, mahasiswa, kalangan LSM, serta komunitas masyarakat desa dan kota yang terpinggirkan oleh pembangunan. Menurut catatan Bagong Suyanto, dkk. (1994), pada umumnya aksi-aksi yang dilakukan oleh masyarakat desa bersumber dari kekecewaan rakyat atas perlakuan yang tidak adil atau ketidakpuasan terhadap kebijakan pemerintah (negara). Setidaknya ada tiga persoalan yang menyebabkan rakyat desa melakukan aksi unjuk rasa atau protes, yaitu adanya kegiatan pembangunan yang merugikan, penerapan kebijakan yang dianggap keliru, dan kecurangan serta penyimpangan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa (pilkades). Peristiwa tersebut menyumbang terjadinya perubahan besar dalam percaturan sosial budaya, politik, dan ekonomi yang mendorong masyarakat berani menolak kebijakan negara.

³ Lihat juga “Pemilihan Kepala Desa: Kepentingan Birokrasi atau Pengembangan Demokrasi”. Kompas, 14 Desember 1997.

amat fenomenal. Apalagi, sebanyak 99 kasus protes (25,9 persen) disertai dengan tindak kekerasan. Protes dalam bentuk demonstrasi untuk menolak hasil Pilkades (menolak kepala desa terpilih) tampaknya telah menjadi suatu kecenderungan umum di desa. Hal itu ditunjukkan oleh besarnya jumlah kejadian, yaitu sebanyak 39 kali demonstrasi. Ini berarti dalam sebulan terjadi antara 2 hingga 3 kali protes dalam bentuk demonstrasi menentang hasil Pilkades di desa-desa di Jawa. Sebanyak 32 kejadian (82 persen), bahkan berbentuk demonstrasi disertai dengan tindak kekerasan⁴.

Pada era reformasi, situasi desa ditandai oleh berbagai pergolakan politik menyangkut masalah penguasaan tanah, tuntutan pencopotan jabatan (mulai dari kepala desa sampai bupati), dan munculnya semacam gerakan memecah-belah yang menggelisahkan masyarakat (misalnya isu “dukun santet” di Banyuwangi)⁵. Selain itu, masyarakat desa menuntut para kepala desa beserta perangkatnya yang selama masa Orde Baru aktif membantu mengumpulkan suara untuk Golkar agar mengundurkan diri. Demikian pula kepada para camat yang dinilai telah melakukan tindak korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) “dipaksa” oleh rakyat desa untuk melepaskan jabatannya (Soetrisno, 1999). Euforia reformasi di desa

⁴ Lihat Douglas Kammen, *Pilkades: Democracy, Village Elections and Protest in Indonesia*, makalah Seminar Internasional Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Perubahan, Tantangan, dan Harapan, Percik – Ford Foundation, Yogyakarta, 3-7 Juli 2000. Kasus ketidakpuasan massa terhadap hasil pilkades juga terjadi di desa terpencil Sirau, Kecamatan Karangmocol, Kabupaten Purbalingga. Massa membakar balai desa, pondok bersalin desa, merusak penggilingan padi, rumah-rumah perangkat desa, dan rumah warga yang tidak sepeham. Di Kabupaten Cilacap, unjuk rasa serupa terjadi di 193 desa, di Banyumas 201 desa, di Purbalingga 93 desa, dan di Banjarnegara di 86 desa. Aksi serupa juga terjadi di 7 kabupaten di sekitar pantai utara Pulau Jawa, mulai dari Kudus, Jepara, Pati, Blora, Rembang, Demak, sampai Grobogan. Aksi-aksi yang dilakukan oleh rakyat desa ini sering disertai kekerasan dan perusakan. Lihat “Reformasi di Jawa: Kebangkitan Rakyat Pedesaan”, *Kompas*, 24 Desember 1998.

⁵ Bagi masyarakat desa, era reformasi dilihat sebagai suatu euforia besar. Rakyat pedesaan yang sekian lama merasa tertekan mendadak merasa memegang kedaulatan dan bangkit menuntut apa yang menurut mereka menjadi haknya, menentang atau menuntut perubahan kebijakan yang menurut mereka tidak adil atau merugikan. Lihat “Reformasi di Jawa”. Laporan koresponden *Kompas* dari berbagai daerah. Ibid.

Kendala dan Prospek Demokratisasi Desa pada Era Otonomi Daerah

juga ditandai dengan terjadinya aksi-aksi penjarahan⁶. Gejala sosial rakyat desa semakin meninggi sejak diimplementasikannya Undang-Undang Otonomi Daerah pada Januari 2001. Respons masyarakat desa terutama difokuskan pada isu perubahan posisi dan fungsi pemerintahan desa, pemilihan anggota BPD, dan pengisian perangkat desa.

Dalam hal pembentukan BPD, paling tidak ada tiga sikap yang berkembang dalam masyarakat. *Pertama*, kelompok masyarakat yang “menentang” dibentuknya BPD⁷. *Kedua*, kelompok masyarakat yang bersikap kritis-skeptis. Sikap kritis-skeptis warga desa terhadap pembentukan BPD memiliki argumen yang cukup kuat. Alasan utamanya ialah biaya penyelenggaraan BPD dibebankan ke dalam anggaran pemerintah desa. Dengan beban yang ada selama ini saja, keuangan desa sudah sangat berat untuk menanggungnya. Seperti diketahui, sumber-sumber pendapatan desa amat terbatas. Satu-satunya sumber pemasukan terbesar hanya dari Dana Bantuan Desa (DBD), yaitu sekitar Rp 10 juta per tahun anggaran (tahun 1999). Selain itu, masa jabatan seorang kepala desa yang paling lama hanya 10 tahun juga menjadi keberatan lain bagi perangkat desa. Jika BPD diberlakukan, para perangkat desa khawatir

⁶ Di Desa Salembaranjaya, Kecamatan Kosambi, Teluknaga, Tangerang, misalnya, seorang petambak udang mengaku mengalami kerugian hingga mencapai sekitar Rp 2,25 miliar akibat tambaknya mengalami penjarahan sebanyak 20 kali selama bulan Mei hingga Juli 1998 (harga pasar udang ketika itu Rp 140 ribu per kilogram dan harga ekspornya sekitar Rp 190 ribu, sedangkan penjarah menjual dengan harga Rp 100 ribu per kg-nya). Di Jawa Timur, selama bulan Mei-Juli 1998 terjadi 18 kali penjarahan di sentra pertambakan Jawa Timur bagian timur, yaitu di Situbondo dan Banyuwangi. Kerugian yang diderita para petambak tidak kurang dari Rp 14,9 miliar. Selain udang, di Desa Gunung Terong, Kecamatan Kalibaru, Banyuwangi; kopi, karet, dan kakao pun juga menjadi objek jarahan. Dari sekitar 30 ton kopi yang dijarah (di lahan seluas 60 hektar), kerugian yang ditimbulkan mencapai sekitar Rp 500 juta. Di Sumatera Barat, coklat dan kelapa sawit adalah komoditas utama yang dijadikan sasaran penjarahan, sedangkan di Jawa Tengah adalah kayu jati. Kayu jati, yang biasa laku dijual Rp 2,4 juta per meter kubik, oleh penjarah dijual seharga Rp 1 juta. Lihat laporan jurnalistik “Tren Baru: Menjarah Komoditas Unggulan”, *Forum Keadilan*, No.9, Tahun VII, 10 Agustus 1998, 16-17.

⁷ Seorang guru SMU di Desa Banjararum (Kulon Progo) berpendapat bahwa pendirian BPD hanya akan menimbulkan suasana “gontok-gontokan” di desa, seperti pada zaman Orde Lama. Oleh karena itu, dengan nada sinis, ia tidak sepakat dengan rencana pendirian BPD. Wawancara, 25 Agustus 1999.

akan terjadi “BPD papan nama” (formalitas belaka) atau BPD digunakan sebagai alat untuk jegal-menjegal di antara elite desa. Untuk menghindari munculnya masalah di atas diajukan beberapa usulan: a) perangkat desa dijadikan pegawai negeri sipil (PNS) dengan konsekuensi perangkat desa akan menerima imbalan berupa gaji bulanan, b) ketua RT/RW diberi “jaminan” (semacam honor), dan c) usia pensiun perangkat desa sampai 64 tahun. Para perangkat desa dan tokoh masyarakat merasa yakin jika tidak ada perubahan yang mendasar, maka kehadiran BPD hanya akan menambah beban bagi rakyat desa. Oleh karena itu, muncul gagasan untuk menolak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999⁸. *Ketiga*, kelompok masyarakat yang menyambut dengan antusias kebijakan pembentukan BPD⁹.

Dalam implementasinya, kehadiran BPD ternyata mengundang perdebatan dan kesalahpahaman, baik dari kalangan elite pemerintahan (eksekutif desa dan pejabat birokrasi kabupaten) maupun dari anggota BPD sendiri. BPD dianggap berlebihan ketika turut merancang sistem atau tata kerja pemerintahan desa. Ada pula yang menganggap BPD hanya sebagai lembaga penjaga adat istiadat masyarakat desa. Selain itu, muncul juga kesan bahwa BPD menganggap dirinya sebagai institusi seperti pemerintah desa (badan eksekutif desa) yang dapat mengambil keputusan dan menjalankannya. Hasil studi *Kepemerintahan dan Desentralisasi* (GDS) 2002 menunjukkan bahwa meskipun 48,4 persen BPD di Indonesia belum berfungsi, sekitar dua per tiga dari responden rumah tangga (68,8

⁸ Sarasehan dengan perangkat desa dan tokoh masyarakat Desa Mororejo, Sleman, 28 Oktober 1999. Soegito Soewartono (Kades Giriasih, Gunungkidul), melontarkan gagasan yang senada dengan usulan butir a. Lihat tulisannya, “Pamong Desa yang Resah”, *Bernas*, 13 Mei 2000.

⁹ Apa yang terjadi di Desa Gadingsari dan Poncosari (Bantul), Semin dan Girisuko (Gunung Kidul) dan Desa Banjaroyo (Kulon Progo) menunjukkan antusiasme sekaligus kritisisme masyarakat terhadap rencana pendirian BPD. Di Desa Gadingsari, respons masyarakat ternyata sangat progresif, yaitu diwujudkan dengan pembentukan Paguyuban Masyarakat Gadingsari (PMG) dan Lembaga Inisiatif Masyarakat (LIM) yang akan menjadi cikal bakal BPD. Respons hangat ditunjukkan oleh warga desa pada umumnya (baik perangkat desa maupun tokoh-tokoh masyarakat) dalam kesempatan pertemuan tukar pikiran secara terbuka, terutama menanggapi rencana pendirian BPD. Sarasehan diselenggarakan tahun 1999 dan 2000.

Kendala dan Prospek Demokratisasi Desa pada Era Otonomi Daerah

persen) berpendapat bahwa BPD mampu menyampaikan aspirasi masyarakat desa. Temuan ini konsisten dengan jawaban sekitar tiga per empat dari responden rumah tangga (74,1 persen) yang menyatakan bahwa BPD lebih mengedepankan kepentingan rakyat dan 62,8 persen penduduk desa berpendapat BPD tidak berada di bawah pengaruh kepala desa (Dwiyanto, dkk., 2003a dan 2003b).

Terbukanya Ruang Partisipasi Masyarakat

Dari aspek yuridis formal (berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 beserta aturan-aturan turunannya), ada beberapa indikator penting yang menandai terbukanya ruang demokratisasi desa, yaitu 1). Adanya *pemisahan antara fungsi eksekutif dan fungsi legislatif* dalam pemerintahan desa (pasal 94). Fungsi eksekutif dijalankan oleh pemerintah desa, yang terdiri dari kepala desa dan perangkat desa (pasal 95). Fungsi legislatif dijalankan oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) (pasal 104). 2). Anggota dan pimpinan BPD *tidak diperbolehkan merangkap jabatan* sebagai kepala desa dan perangkat desa (Kepmendagri No. 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, pasal 41 dan PP No. 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, pasal 37). 3). Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya *kepala desa bertanggung jawab kepada rakyat* melalui BPD (UU No. 22 Tahun 1999, pasal 102 dan PP No. 76 Tahun 2001, pasal 18 ayat 2 butir a). 4). Kepala desa yang bersikap dan bertindak tidak adil, diskriminatif, dan mempersulit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat diberikan *teguran dan atau peringatan tertulis* oleh BPD (PP No. 76 Tahun 2001, pasal 17 ayat 2). 5). *Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa* dan yang mendapat suara terbanyak ditetapkan oleh BPD dan disahkan oleh bupati (UU No. 22 Tahun 1999 pasal 95 ayat 2 dan 3 dan PP No. 76 Tahun 2001 pasal 13). 6). *Anggota BPD dipilih dari dan oleh penduduk desa* (UU No. 22 Tahun 1999 pasal 105 serta PP No. 76 Tahun 2001 pasal 31). 7). BPD dapat mengusulkan *pemberhentian kepala desa* (UU No. 22 Tahun 1999 pasal 103 ayat 2 dan PP No. 76 Tahun 2001 pasal 20 ayat 2). 8). *Pemerintah desa berhak menolak* pelaksanaan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia (Penjelasan pasal 100 UU No. 22 Tahun 1999).

Dari uraian di atas, tampak bahwa substansi dan semangat UU No. 22 Tahun 1999 nyaris bertolak belakang dengan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa - yang sudah tidak berlaku lagi (lihat Tabel 1). Terlihat jelas bahwa ada momentum untuk melakukan perbaikan atau pergeseran pola hubungan antara negara dengan rakyat. Jika pada masa Orde Baru pemerintah mengembangkan kerangka kerja yang berwatak sentralistik

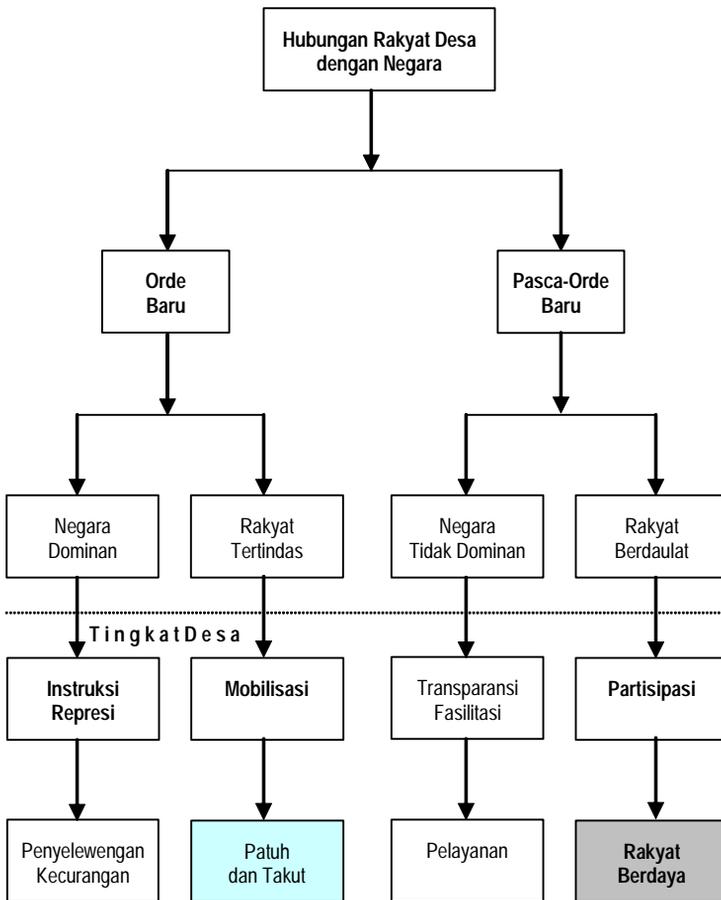
Tabel 1
Perbandingan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa
dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Topik	Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa	Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
Definisi desa	Sebagai kesatuan wilayah	Sebagai masyarakat hukum
Nama desa dan penyebutan kepala desa	Harus <i>desa</i> dan <i>kepala desa</i> di seluruh Indonesia	Pemerintah kabupaten dapat membuat aturan penggunaan istilah setempat untuk menyebut desa dan kepala desa
Pendirian desa baru	Diusulkan oleh kecamatan dan disetujui oleh bupati	Diusulkan oleh warga desa dan disetujui oleh pemerintah kabupaten dan DPRD
Lembaga-lembaga desa	Anggota Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) ditunjuk oleh kepala desa. Tidak ada lembaga lain	Badan Perwakilan Desa (BPD) dipilih oleh warga dengan hak dan otonomi yang luas dan dapat didirikan lembaga-lembaga lain yang dirasa perlu sesuai dengan kepentingan desa
Pemerintahan desa	Kepala desa dan LMD menjadi satu (tidak terpisah)	Kepala desa dan BPD adalah dua badan yang terpisah (fungsi eksekutif dan fungsi legislatif), namun keduanya sebagai rekan kerja
Kepala desa	Ditunjuk oleh dan bertanggung jawab kepada bupati. Masa jabatan maksimum 16 tahun	Dipilih oleh warga desa, ditetapkan oleh BPD, dan disahkan oleh bupati. Kades bertanggung jawab kepada BPD, masa jabatan maksimum 10 tahun
Perangkat desa	Ditunjuk oleh kepala desa, disetujui oleh bupati	Diusulkan oleh kepala desa, dengan persetujuan BPD
Pemecatan kepala desa	Diusulkan oleh kecamatan, disetujui oleh kabupaten	Diusulkan oleh BPD, disetujui oleh kecamatan
Aturan-aturan desa	Disusun oleh kepala desa dan LMD, disetujui oleh kecamatan	Disusun dan disepakati bersama oleh BPD dan kepala desa
Anggaran belanja desa	Disusun oleh kepala desa dan LMD, disetujui oleh kabupaten	Disusun dan disetujui bersama oleh BPD dan kepala desa
Dana desa	Bantuan dari kabupaten	Bantuan pemerintah dan dari sumber-sumber lokal
Perusahaan milik desa	Tidak diizinkan	Diizinkan
Otonomi	Tidak ada. Desa sepenuhnya berada di bawah kewenangan kecamatan	Desa memiliki hak untuk menolak program pemerintah yang tidak disertai dengan dana, personil, atau prasarana. Desa memiliki hak membuat aturan
Pelaksanaan dan pengawasan	Departemen Dalam Negeri	Pemerintah kabupaten dan DPRD kabupaten

Sumber: Antlöv, Hans, 2003. "Village Government And Rural Development In Indonesia: The New Democratic Framework", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 39, No. 2, 193-214.

dan serba seragam, maka kini saatnya menerapkan suatu kerangka kerja pemerintahan yang berpijak secara kuat pada institusi lokal, responsif, dan efektif. Masyarakat Indonesia harus terus mendukung penerapan paradigma baru tata pemerintahan ini, yang menjunjung tinggi kearifan dan pengetahuan lokal, otonomi, serta prinsip pembangunan yang adil dan berkelanjutan (Antlöv, 2003). Secara hipotetis, kehidupan rakyat pada masa reformasi menjadi berdaulat dan karenanya, negara tidak lagi

Gambar 1
Hubungan Rakyat Desa dengan Negara pada Masa Orde Baru dan Pasca-Orde Baru
(Hipotetis)



mendominasi ruang publik. Hal ini berbeda dengan kondisi pada era Orde Baru. Saat itu, negara mendominasi dan mengintervensi hampir semua aspek kehidupan masyarakat sehingga rakyat tertindas dan tidak memiliki ruang untuk menyalurkan dan mengekspresikan aspirasi dan kreativitasnya. Dalam praktik pemerintahan sehari-hari, aparat negara diharapkan mampu menyelenggarakan pemerintahan dengan menganut prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipatif, adil, efektif dan efisien, dan bertindak sebagai fasilitator bagi masyarakat. Kini, aparat negara adalah “pelayan” bagi warganya, bukan seorang “majikan” atau “sang penguasa” yang harus selalu disembah dan dipuji. Di sisi lain, kini rakyat mulai berdaya untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan publik desa dan melakukan kontrol terhadap pejabat pemerintahan desa agar tidak melakukan penyelewengan, korupsi, atau kecurangan-kecurangan lainnya (lihat Gambar 1).

Kendala dan Prospek Demokratisasi Desa

Di Indonesia, sesuai dengan falsafah Pancasila, demokrasi ditempatkan sebagai alat sekaligus tujuan hidup bernegara. “Demokrasi” merupakan alat untuk mencapai masyarakat adil dan makmur yang demokratis (Imawan, 1997). Prinsip dasar suatu kehidupan yang demokratis ialah tiap warga negara turut aktif dalam proses politik. Dengan kata lain, anggota masyarakat berpartisipasi dalam menyusun agenda politik, yang dijadikan landasan bagi pengambilan keputusan pemerintah. Demokrasi bisa berjalan jika masyarakat sadar bahwa mereka memiliki hak untuk mengontrol jalannya pemerintahan. Demokrasi baru bisa berjalan kalau pencapaian tujuan-tujuan dalam masyarakat diselenggarakan oleh wakil-wakil mereka (*representative government*), yang dibentuk berdasarkan hasil pemilihan umum. Prinsip dasar pelaksanaan demokrasi di Indonesia ialah “musyawarah untuk mufakat”. Prinsip musyawarah mengandung dimensi proses (“demokrasi substansial”), sedangkan prinsip mufakat mengandung dimensi tujuan (“demokrasi formal”). Dalam praktik, pelaksanaan demokrasi di Indonesia lebih menitikberatkan pada pencapaian tujuan (aspek formalitas demokrasi) ketimbang proses pencapaiannya (aspek substansi demokrasi). Dari sisi status demokrasi,

Kendala dan Prospek Demokratisasi Desa pada Era Otonomi Daerah

“proyek” demokratisasi desa jelas baru memasuki tahap “demokrasi formal”. Untuk mencapai status demokrasi substansial, harus dilakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat desa agar kapasitas atau kemampuan rakyat desa cukup memadai untuk merumuskan dan “memaksakan” kehendak warga ke dalam sistem politik.

Dalam perspektif relasi negara dengan rakyat, kebijakan penataan desa dapat dilihat dari dua sudut pandang yang berjalan serentak, namun bersifat kontradiktif. *Pertama*, kebijakan penataan desa merupakan proses “memasukkan negara ke dalam desa” (*the state becomes part of the village*). Ini adalah proses memperluas kekuasaan dan hegemoni negara sehingga merasuk ke dalam kehidupan masyarakat desa. Akibatnya, ketergantungan desa terhadap negara meningkat (*process of extended domination*). *Kedua*, kebijakan penataan desa merupakan proses “memasukkan desa ke dalam negara” (*the village becomes part of the state*), yaitu melibatkan rakyat desa agar berperan serta dalam aktivitas masyarakat yang lebih luas sebagai warga negara (*process of citizen participation*). Langkah ini dilakukan dengan cara pengenalan lembaga-lembaga baru dalam kehidupan desa dan penyebarluasan gagasan untuk pembaruan/ kemajuan desa (Hirsch, 1989 dan Mas’oed, 1994).

Dalam proses pertama (“negara dalam desa”), negara berperan sebagai aktor utama dalam modernisasi desa, negara melakukan penetrasi dan intervensi ke dalam kehidupan masyarakat desa. Implikasinya adalah negara memonopoli aturan main atau prosedur kerja program yang dijalankan di desa serta pengabsahan atas lembaga-lembaga yang didirikannya, yang tentu akan mempengaruhi corak kehidupan sehari-hari warga desa. Penetrasi itu dilakukan, antara lain, melalui kooptasi atau pembentukan lembaga baru yang didominasi negara (misalnya LKMD) atau melalui pejabat negara yang ditugaskan di desa. Akibatnya, lembaga asli desa yang berbeda dengan bentuk yang ditentukan oleh negara kehilangan keabsahannya. Melalui LMD, LKMD, serta organisasi seperti Karang Taruna atau PKK, desa di bawah rezim Orde Baru berwajah etatis, birokratis, dan sangat dependen. Dapat dikatakan bahwa desa telah kehilangan sifatnya yang populis dan demokratis (Suyanto, I., 1996).

Pada masa rezim Orde Baru berkuasa, penetrasi negara ke dalam kehidupan rakyat desa dapat berjalan efektif karena dua alasan. *Pertama*, adanya dukungan jaringan administrasi teritorial militer yang berjalan sejajar dengan jaringan administrasi teritorial sipil. Di tingkat desa, kehadiran negara direpresentasikan oleh lembaga pemerintah desa dan institusi keamanan negara, yang terdiri dari aparat kepolisian (Bimmas = Bimbingan Masyarakat Desa) dan militer (Babinsa = Bintara Pembina Desa). *Kedua*, adanya sistem perwakilan kepentingan, yang menghubungkan negara dengan rakyat desa melalui jaringan organisasi-organisasi fungsional nonideologis (model “korporatisme negara”). Dalam sistem perwakilan kepentingan model “korporatisme negara” (*state corporatism*), partisipasi spontan rakyat menjadi lemah atau menjadi apatis karena telah digantikan oleh organisasi-organisasi yang dibentuk oleh negara untuk memobilisasi rakyat demi melaksanakan kepentingan pemerintah (Mas’oed, 1994). Penerapan model “korporatisme negara” oleh pemerintah Orde Baru telah menghilangkan kemajemukan dalam kehidupan sosial dan politik pedesaan, selain memunculkan pengorganisasian kepentingan masyarakat dalam wadah-wadah yang serba tunggal. Misalnya, petani diwadahi dalam Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), nelayan dalam Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI), kaum ibu dalam PKK, pemuda dalam Karang Taruna, dan kegiatan koperasi dalam KUD. Pemerintah berusaha agar ormas-ormas inilah yang menjadi satu-satunya jembatan antara negara dengan rakyat karena cara ini diyakini dapat meminimalkan konflik sosial dan memaksimalkan produktivitas ekonomi. Namun, dalam praktiknya organisasi-organisasi itu lebih banyak dimanfaatkan oleh pemerintah sebagai alat untuk mengendalikan perilaku (politik) warga desa. Ormas-ormas itu hampir tidak pernah memperjuangkan kepentingan warga desa secara sungguh-sungguh (Suyanto, Isbodroini, 1996).

Adapun dalam proses kedua (“desa dalam negara”), desa menjadi bagian dari negara tanpa kehilangan karakter aslinya. Proses ini membuka peluang bagi rakyat desa untuk terlibat dalam aktivitas pembangunan nasional dan memperoleh akses ke berbagai sumber daya yang dimiliki negara (material maupun politik). Berbagai jenis proyek pembangunan telah berfungsi sebagai penyalur sumber daya ke pedesaan. Sebagian besar kebijakan publik telah berhasil memobilisasi penduduk desa

sehingga bisa menerapkan hak, kewajiban, dan tanggung jawabnya sebagai warga negara. Dengan demikian, proses ini telah membuka jalan menuju partisipasi, modernisasi, dan demokratisasi.

Kendala

Gerak demokratisasi desa masih berada dalam status “demokrasi formal/prosedural”. Ini artinya posisi gerak demokratisasi desa masih berada pada tahap awal. Ada dua hambatan yang segera muncul pada titik ini. *Pertama*, kenyataan landasan formal (UU No. 22 Tahun 1999) demokrasi desa baru diberlakukan secara efektif selama 2 tahun ini. *Kedua*, terputusnya proses pendidikan politik rakyat desa dalam rentang waktu yang cukup lama (usia satu generasi, 1966-1998) menjadikan kondisi kognitif dan emosi rakyat desa nyaris tidak berdaya dalam partisipasi politik¹⁰. Oleh karena itu, perlu upaya keras dan sungguh-sungguh untuk meningkatkan keberdayaan politik rakyat desa.

Konsep demokrasi desa yang diperkenalkan melalui UU No. 22 Tahun 1999 adalah konsep yang dipromosikan oleh negara (*state promoted*) yang hanya memuat garis-garis besarnya saja sebagai pedoman umum (*guideline*). Pada tingkat undang-undang, persoalan rumusan demokratisasi desa tampaknya tidak ada persoalan yang signifikan. Namun, pada tingkat

¹⁰ Dengan merujuk pada sejarah perdesaan Surakarta, Kuntowijoyo berpendapat bahwa perkembangan pendidikan politik di perdesaan terputus secara tiba-tiba (akibat peristiwa G-30-S PKI tahun 1965) sebelum mencapai tujuannya, yaitu terciptanya sebuah “masyarakat yang berkeadaban” (*civic culture*). Tiba-tiba saja sejarah politik terputus. Sebagai akibatnya, keterlibatan politik secara massal di masa lalu (orientasi komunal) digantikan oleh keterlibatan para elite desa saja (orientasi subjek-elitis). Hanya pada saat-saat menjelang pemilihan umum, masyarakat mengenal dan mengenang kembali partisipasi politik mereka. Terjadi pergeseran bentuk partisipasi politik, dari yang semula berorientasi komunal (*parochial-participant political culture*) berganti orientasi pada subjek tertentu atau elite desa/negara saja (*subject-participant political culture*). Akibat lebih lanjut ialah munculnya birokrasi (mewakili kekuatan negara yang amat dominan) yang memainkan peran yang amat penting dalam kehidupan politik di tingkat desa. Birokrasi desa beserta elite birokrasi desa yang pada masa pra-1965 diremehkan oleh partai-partai politik di tingkat desa (karena dikalahkan oleh pengaruh pimpinan partai politik di tingkat desa) kembali memegang peranan yang penting setelah 1965. Lihat Kuntowijoyo, 1990, 59-60.

keputusan menteri dan perda ada kecenderungan rumusan kebijakan demokratisasi desa terlampau detail. Akibatnya, muncul kembali aroma penyeragaman (uniformisasi). Sebagai akibatnya, konsep demokrasi yang dikembangkan menjadi “mengekang” kreativitas dan inisiatif masyarakat desa. Selain itu, terkesan elite pusat maupun daerah merasa “lebih tahu segala-segalanya” tentang karakteristik kehidupan masyarakat desa ketimbang dengan penduduk desanya sendiri. Kenyataan ini secara implisit mengindikasikan masih adanya anggapan dari elite pusat dan daerah bahwa “rakyat desa adalah rakyat yang bodoh”. Tentu saja anggapan ini adalah keliru dan harus segera diperbaiki.

Kenyataan bahwa negara masih mendominasi dan mengintervensi gerak demokratisasi desa membawa implikasi pada masalah berikut ini.

- *Kontroversi konseptual*

Ada dua konsep demokratisasi desa yang menurut hemat penulis harus dikaji secara mendalam, yaitu konsep “demokrasi *di* desa” (3 d) dan konsep “demokrasi desa” (2 d). Konsep pertama (3 d) membawa konsekuensi pada menguatnya intervensi negara ke dalam desa (“negara dalam desa”). Di sini, peran negara dalam mempromosikan dan mendorong gerak demokratisasi sangat dominan (*state promoted*) sehingga muncul “demokrasi model juklak juknis”. Dinamika politik lokal berlangsung menurut pola atau sistem politik yang berlaku di tingkat nasional. Konsep kedua (2 d) melihat gerak demokratisasi desa sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari dinamika masyarakat desa (*substantive embedded*). Peran negara semata-mata sebagai wasit (arbitrase), fasilitator (semacam “panitia”), mediator, dan motivator dalam dinamika hubungan antara negara dengan rakyat. Secara ekstrem demokratisasi yang berjalan adalah bersifat “antinegara”, dalam pengertian intervensi negara berhenti di atas desa. Idiom-idiom politik yang berkembang di tingkat lokal sesuai dengan konsep-konsep lokal dan dinamika yang terjadi pada kebudayaan lokal (*society promoted*). Pada konsep 2 d ini, negara berperan sebatas membuat semacam pedoman umum (*guideline*) dalam kerangka kehidupan berbangsa dan bernegara secara nasional.

- Soal perumusan dan implementasi kebijakan

Jika kita bandingkan antara rumusan UU No. 22 Tahun 1999 dengan draf revisi UU No. 22 Tahun 1999, terlihat jelas betapa simpang-siurnya pemahaman konseptual tentang desa dan otonomi desa (pun otonomi daerah) yang ingin diterapkan di Indonesia. Selama soal ini tidak dapat diselesaikan, proses perumusan kebijakan akan selalu bersifat tambal-sulam, asal-asalan, dan tidak otentik karena tidak pernah menyentuh masalah yang bersifat prinsip-hakiki. Pada draf revisi UU No. 22 Tahun 1999 tampak sekali bagaimana para perumus kebijakan telah mereduksi makna otonomi desa sehingga semata-mata bersifat teknis administratif (kewenangan atas “urusan”), bukan kewenangan atas peningkatan harkat dan martabat hidup masyarakat (kedaulatan politik). Secara singkat, dalam draf revisi itu dikatakan bahwa otonomi desa adalah wewenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Pertanyaannya, apakah “urusan pemerintahan” selalu sama dengan “kepentingan masyarakat”? Jika dibalik, apakah “kepentingan masyarakat” itu melulu hanya “urusan pemerintahan” saja? Tentu saja tidak. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 (yang bukan draf revisi), otonomi desa dimaknai sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat¹¹. Menurut hemat penulis, rumusan ini lebih memadai dan aspiratif jika dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya (UU No. 5 Tahun 1979) dan draf revisi UU No. 22 Tahun 1999. Jelas, bahwa “urusan pemerintahan” adalah sebagian saja dari “kepentingan masyarakat desa”.

Pada tahap implementasi kebijakan tampak ketidaksungguhan pemerintah dalam mendorong laju demokratisasi desa. Di lapangan, pada awal UU No. 22 Tahun 1999 telah resmi disahkan ada pejabat lokal (camat, kepala desa) yang merasa takut jika undang-undang itu disebarluaskan secara dini. Pejabat di tingkat kabupaten juga lamban merespons implementasi UU No. 22 Tahun 1999 ini. Nada menunggu perintah atasan, takut salah, menunggu diterbitkannya semacam juklak juknis, dan soal

¹¹ Menurut Selo Soemardjan kalimat “kewenangan untuk ‘mengatur (*regeling*) dan mengurus (*uitvoering*)’ kepentingan masyarakat setempat” (UU No. 22 Tahun 1999 pasal 1 butir h) adalah kalimat kunci akan ditegakkannya otonomi desa di Indonesia (*Kompas*, 9 Oktober 2000).

dana amat nyaring disuarakan oleh pejabat-pejabat pemerintah tingkat lokal. Timbul pertanyaan tentang siapa atau pihak mana yang sebenarnya paling bertanggung jawab dan kompeten terhadap keberhasilan berlangsungnya demokratisasi desa.

Prospek

Masa depan demokratisasi desa pertama-tama sangat tergantung pada rakyat desa sendiri karena rakyat desa sebenarnya adalah aktor yang paling menentukan berhasil gagalnya gerak demokratisasi desa. Akan tetapi, karena secara riil rakyat desa mengalami keterbatasan-keterbatasan, maka sudah seharusnya menjadi tanggung jawab moral individu-individu, lembaga, atau pihak manapun juga yang memiliki kepedulian pada laju gerak demokratisasi desa untuk mendukung proses pelembagaan demokrasi desa. Dalam hal ini, kerja sama dan keterlibatan berbagai pihak pemangku kepentingan dalam satu forum (*multistakeholder forum*) untuk mendorong laju gerak demokratisasi desa adalah penting. Keberadaan *multistakeholder forum* yang terdiri dari akademisi, aktivis NGO, media massa, ormas, aktivis mahasiswa, kalangan birokrasi pemerintah, dan anggota legislatif memiliki arti besar, terutama dalam menjembatani kepentingan rakyat desa dan negara. Di satu sisi, posisi dan peran *multistakeholder forum* dalam mendorong laju demokratisasi desa sangat membantu tugas negara atau pemerintah tanpa diminta, terutama dalam bentuk penyebarluasan, tukar pikiran, pendidikan, dan pelatihan tentang substansi dan konsekuensi dari diberlakukannya kebijakan otonomi daerah bagi masyarakat desa. Di sisi lain, kiprah *multistakeholder forum* dapat memenuhi hasrat penduduk desa akan pengetahuan baru, terutama peraturan-peraturan yang secara langsung dapat mempengaruhi hajat hidup mereka sehari-hari. Rakyat desa merasa ada yang menyantuni, memperhatikan, menemani, dan mendampingi dalam rangka memperoleh hak-haknya sebagai warga negara (termasuk memahami dan memaknai perkembangan baru kehidupan berbangsa dan bernegara yang terjadi di sekitarnya).

Implikasi Kebijakan

Negara sebagai fasilitator. Demokratisasi desa akan berjalan sebagaimana yang diamanatkan oleh UU No. 22 Tahun 1999 jika aparat pemerintah berperan sebagai fasilitator dalam mendorong gerak demokratisasi desa. Negara hanya memberikan pedoman umum (*guideline*) dan berfungsi dalam supervisi, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan pedoman umum yang telah dibuatnya. Kebijakan ini harus secara tegas dicantumkan dalam undang-undang sehingga tidak menimbulkan salah interpretasi.

Forum lintas pemangku kepentingan (multistakeholder forum). Keberadaan forum lintas pemangku kepentingan menjadi penting untuk menyinergikan komitmen dan potensi atau kekuatan elemen-elemen masyarakat yang memiliki kepedulian pada “proyek” demokratisasi desa. Pemerintah kabupaten, perguruan tinggi, NGO, dan media massa dapat menjadi penggerak utama dalam aktivitas forum.

Memberi ruang dan mendorong berkembangnya inisiatif dan kreativitas rakyat desa. Aturan-aturan yang lebih rinci dan spesifik sebagai rujukan penyelenggaraan demokrasi desa selayaknya diserahkan kepada masyarakat desa sendiri. Masyarakat desa cukup memahami dan mampu melakukan penataan dan pengelolaan desanya sendiri jika elite daerah atau pusat pada batas-batas tertentu percaya sepenuhnya akan kemampuan rakyat desa.

Insentif bagi desa yang mampu mengelola kepentingan warganya secara relatif mandiri. Pemerintah kabupaten seyogianya memberikan insentif kepada desa-desa yang terbukti berhasil menyelenggarakan pelayanan yang baik bagi warga desa (yang menempatkan warga sebagai pusat perhatian) dan mengelola urusan desa secara memadai dan damai. Langkah ini akan menjadi preseden positif bagi desa yang bersangkutan dan memotivasi desa-desa lainnya. Misalnya, insentif diberikan kepada desa yang berhasil menyelenggarakan pilkades secara demokratis, jujur, adil, dan tanpa menimbulkan gejolak yang berarti dalam masyarakat. Insentif dapat berupa barang atau bahan yang sangat diperlukan penduduk desa (misalnya peralatan pertanian, radio komunikasi, atau material bangunan).

Referensi

- Antlöv, Hans. 2002. "Epilog 2002: warisan orde baru dan tumbuhnya demokrasi lokal," dalam *Negara dalam Desa: Patronase Kepemimpinan Lokal*. Yogyakarta: LPU, hlm. 323-375.
- , 2003. "Village government and rural development in Indonesia: the new democratic framework," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 39(2): 193-214.
- Balai Penelitian Pers dan Pendapat Umum (BP3U). 1988. *Analisis Isi Surat Kabar Isu Sentral Bulan Juni 1988 di D. I. Yogyakarta dan Jawa Tengah: Pemilihan Kepala Desa*. Laporan Penelitian. Yogyakarta: BP3U Deppen.
- Djadijono, M. 1994. *Arus Bawah dalam Dinamika Kebidupan Politik di Indonesia*. CSIS Occasional Papers Series, M116.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2003a. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, PEG-USAID, dan Bank Dunia.
- , 2003b. *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia.
- Fatah, R. Eep Saefulloh. 1994. "Unjuk rasa, gerakan massa dan demokratisasi: potret pergeseran politik orde baru" *Prisma*, 23(4): 3-21.
- Forum Keadilan*. 1998. "Tren baru: menjarah komoditas unggulan", 7 (9), 10 Agustus 1998: 16-17.
- Gaffar, Afan. 2000. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hirsch, Philip. 1989. "The state in the village: interpreting rural development in Thailand" *Development and Change*, 20(1): 35-56.
- Hüsken, Frans. 2001. "Pemilihan di Desa di Jawa Tengah: Kendali Negara atau Demokrasi Lokal?", dalam Hans Antlöv dan Sven Cederroth

Kendala dan Prospek Demokratisasi Desa pada Era Otonomi Daerah

(penyunting), *Kepemimpinan Jawa: Perintah Halus, Pemerintahan Otoriter*. Jakarta: Yayasan Obor, hlm. 163-187.

- Imawan, Riswandha. 1997. *Membedah Politik Orde Baru*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kammen, Douglas. 2000. "Pilkades: Democracy, village elections and protest in Indonesia". Makalah Seminar Internasional Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Perubahan, Tantangan, dan Harapan. Percik – Ford Foundation. Yogyakarta, 3-7 Juli.
- Kartodirdjo, Sartono. 1987. *Faktor-Faktor Endogin Masyarakat Pedesaan: Kepemimpinan, Kaderisasi, Komunikasi dan Lembaga-Lembaga*. Yogyakarta: P3PK UGM.
- , 1990. "Kepemimpinan dan Pilkades dalam Proses Demokratisasi", dalam Mubyarto dkk., *Prospek Pedesaan 1990*. Yogyakarta: P3PK UGM.
- , (ed.). 1992. *Pesta Demokrasi di Pedesaan: Studi Kasus Pilkades di Jawa Tengah*. Yogyakarta: P3PK UGM dan Aditya Media, hlm. 15-23.
- Kompas*. 1998."Reformasi di Jawa: kebangkitan rakyat pedesaan", 24 Desember.
- Kompas*.1997."Pemilihan kepala desa: kepentingan birokrasi atau pengembangan demokrasi", 14 Desember.
- Kuntowijoyo. 1990. "Perubahan sosial dan budaya politik: prospek demokrasi di pedesaan", dalam Mubyarto dkk., *Prospek Pedesaan 1990*. Yogyakarta: P3PK UGM. hlm. 57-66.
- Marsono. 1999. *Himpunan Peraturan tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Djambatan.
- Mas'oeed, Mohtar. 1994. "Korporatisme dan Birokrasi Desa", dalam *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Matrik Penyempurnaan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Draf I.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

- Soetrisno, Loekman. 1990. "Status Pembangunan Pedesaan dalam Konteks Pembangunan Nasional di Indonesia", dalam Mubyarto dkk., *Prospek Pedesaan 1990*. Yogyakarta: P3PK UGM, hlm. 123-134.
- , 1999. "Current social and political conditions of rural Indonesia", in Geoff Forrester (ed.), *Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos?*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, hlm. 25-37.
- Soewarno, P. J. 1999. "Prospek parlemen desa: tantangan dan peluang". Makalah dalam Diskusi Terbatas diselenggarakan oleh Yayasan Lapera Indonesia (YLI) dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Atmajaya Yogyakarta (UAJY). Yogyakarta, 16 November.
- Suyanto, Bagong dkk. 1994. *Gejolak Arus Bawah*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Suyanto, Isbodroini. 1996. "Negara dan desa: dampak politik birokratisasi pemerintahan desa." Seminar Nasional Pembangunan Politik dan Pemerintahan Desa. Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (APII). Jember, 8 Juli.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.