

G

# NASKAH AKADEMIK

## RANGANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG DESA

DIREKTORAT PEMERINTAHAN DESA DAN KELURAHAN  
DIREKTORAT JENDERAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN DESA  
DEPARTEMEN DALAM NEGERI  
JAKARTA  
2007

## DAFTAR ISI

		Halaman
BAB I	PENDAHULUAN.....	1
	A. Latar Belakang.....	1
	B. Permasalahan.....	6
	C. Dasar Pemikiran.....	8
	D. Tujuan dan Sasaran Pengaturan.....	16
	E. Metode dan Pendekatan Penulisan.....	17
BAB II	Teori dan Analisis Fakta.....	19
	A. Penggabungan, Penghapusan dan Pembentukan Desa....	19
	B. Kedudukan dan Kewenangan Desa.....	22
	C. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.....	26
	D. Perencanaan Pembangunan Desa.....	32
	E. Keuangan Desa.....	35
	F. Lembaga Kemasyarakatan.....	39
	G. Kerjasama Desa.....	40
BAB III	Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan.....	42
	A. Pengaturan Desa di Masa Hindia Belanda.....	42
	B. Pengaturan Desa di Masa Jepang.....	46
	C. Pengaturan Desa 1945-1965.....	47
	D. Pengaturan Desa di Masa Orde Baru.....	52
	E. Pengaturan Desa UU No. 22/1999.....	56
	F. Pengaturan Desa di UU No. 32/2004.....	61
	1. Kedudukan, format, kewenangan Desa.....	62
	2. Demokrasi dan Tata Pemerintahan Desa.....	65
	3. Perangkat Desa.....	67
	4. Perencanaan dan Keuangan Desa.....	69
	5. Ekonomi dan Pembangunan Desa.....	77
	6. Kerjasama Antar Desa dan Relasi Desa-Kecamatan....	79
BAB IV	Ruang Lingkup Pengaturan.....	85
	A. Pemahaman atas Hakekat Desa.....	85
	B. Azas dan Prespektif Pengaturan Desa.....	85
	C. Ketentuan Umum.....	88
	D. Ruang Lingkup dan Isi Pengaturan.....	89

1. Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Desa Serta Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan.....	89
2. Kedudukan dan Bentuk Desa.....	90
3. Kewenangan Desa.....	95
4. Penyelenggara Pemerintahan Desa.....	96
5. Peraturan Desa.....	106
6. Perencanaan Pembangunan Desa.....	106
7. Keuangan Desa.....	108
8. Kerjasama Desa.....	111
9. Lembaga Kemasyarakatan.....	113
10. Pembinaan dan Pengawasan.....	113
 BAB V	
Penutup.....	115
 LAMPIRAN 1	
Tim Penyusunan Naskah Akademik Undang Undang tentang Desa	

## Bab I

### Pendahuluan

#### A. Latar Belakang

Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Bab XI yang mengatur mengenai Desa, telah berhasil menyempurnakan berbagai aturan tentang Desa yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Namun dalam pelaksanaan selama beberapa tahun ini ternyata muncul beberapa lapis permasalahan yang perlu segera dicermati. **Pertama**, UU No 32 Tahun 2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah daerah dan Desa. Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi luas yang dianut oleh UU No. 32/2004, Pemerintah hanya menjalankan lima kewenangan, dan diluar lima kewenangan itu menjadi kewenangan daerah. Dengan demikian konsepsi dasar yang dianut UU No. 32/2004, otonomi berhenti di kabupaten/kota. Kosekuensinya, pengaturan lebih jauh tentang Desa dilakukan oleh kabupaten/kota, dimana kewenangan Desa adalah kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada Desa.

Semangat UU No. 32/2004 yang meletakkan posisi Desa yang berada di bawah Kabupaten tidak koheren dan konkruen dengan nafas lain dalam UU No. 32/2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul. Pengakuan pada kewenangan asal-usul ini menunjukkan bahwa UU No. 32/2004 menganut prinsip pengakuan (rekognisi). Kosekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah Desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat (*self governing community*), dan bukan merupakan kewenangan yang diserahkan pemerintahan atasan pada Desa.

Adanya dua prinsip/asas dalam pengaturan tentang Desa tentu saja menimbulkan ambivalensi dalam menempatkan kedudukan dan kewenangan Desa. Pertanyaan yang paling mendasar adalah apakah Desa memiliki otonomi? Ketidak-jelasan kedudukan dan kewenangan Desa dalam UU 32/2004 membuat UU No. 32/2004 belum kuat mengarah pada pencapaian cita-cita Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Sejak lahir UU No. 22/1999 otonomi (kemandirian) Desa selalu menjadi bahan perdebatan dan bahkan menjadi tuntutan riil di kalangan asosiasi Desa (sebagai representasi Desa), tetapi sampai sekarang belum terumuskan visi bersama apa makna otonomi Desa. Apakah yang disebut otonomi Desa adalah “otonomi asli” sebagaimana menjadi sebuah prinsip dasar yang terkandung dalam UU No. 32/2004, atau otonomi yang didesentralisasikan seperti halnya otonomi daerah? Ada banyak kalangan bahwa otonomi Desa berdasar otonomi asli, yang berarti Desa mengurus sendiri sesuai dengan kearifan dan kapasitas lokal, tanpa intervensi dan tanggungjawab negara.

Namun ada banyak pandangan bahwa sekarang otonomi asli itu sudah hilang sebab semua urusan pemerintahan sudah menjadi milik negara; tidak ada satupun urusan pemerintahan yang luput dari pengaturan negara. Bagi banyak kalangan yang sudah melampaui (*beyond*) cara pandang otonomi asli menyampaikan dan menuntut pemberian (desentralisasi) otonomi kepada Desa dari negara, yakni pembagian kewenangan dan keuangan yang lebih besar. Pada jaman penjajahan misalnya, dalam Revenue-Instruction Pasal 14 jelas ditegaskan bahwa Kepala Desa mempunyai kewajiban yang berkenaan dengan penpadatan Desa secara luas. Bahkan dalam Pasal 74 ditegaskan bahwa tanggung jawab mengenai Pajak Desa adalah di tangan Kepala Desa serta berbagai kewenangan lain misalnya dalam bidang penegakan hukum (Soetardjo, 1984: 137-138). Berpangkal dari besarnya kewenangan Kepala Desa pada jaman penjajahan ini, saat ini yang perlu diperhatikan adalah bagaimana Desa dapat berdaya menjalankan berbagai kewenangan yang ada seperti dalam pengelolaan hutan Desa, pasar Desa, batas Desa, perbaikan lingkungan, pengairan Desa dan lainnya.

Nilai demokrasi Desa juga diperdebatkan oleh banyak kalangan. Pertanyaan yang selalu muncul adalah bagaimana makna demokrasi substansial dan demokrasi prosedural yang tepat dan relevan dengan konteks lokal Desa? UU No. 32/2004 mengusung nilai demokrasi substansial yang bersifat universal seperti akuntabilitas, transparansi dan partisipasi. Tentu banyak pihak menerima nilai-nilai universal ini, mengingat Desa sekarang telah menjadi institusi modern. Tetapi tidak sedikit orang yang selalu bertanya: apakah nilai-nilai universal itu cocok dengan kondisi lokal, apakah orang-orang lokal mampu memahami roh akuntabilitas, transparansi dan partisipasi dengan cara pandang lokal, atau adakah nilai-nilai dan kearifan lokal yang bisa diangkat untuk memberi makna dan simbol akuntabilitas, transparansi dan partisipasi. Sementara perdebatan pada aras demokrasi prosedural terletak pada pilihan: permusyawaratan yang dipimpin atau perwakilan yang populis.

Dari sisi kesejahteraan, UU No. 32/2004 memang telah membawa visi kesejahteraan melalui disain kelembagaan otonomi daerah. Semua pihak mengetahui bahwa tujuan besar desentralisasi dan otonomi daerah adalah membangun kesejahteraan rakyat. Pemerintah daerah mempunyai kewajiban dan tanggungjawab besar meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui kewenangan besar dan keuangan yang dimilikinya. Tetapi visi kesejahteraan belum tertuang secara jelas dalam pengaturan mengenai Desa. Berbagai pertanyaan selalu muncul terkait dengan visi kesejahteraan Desa. Apakah UU No. 32/2004 sudah memberi amanat pemulihan dan penguatan Desa sebagai basis penghidupan berkelanjutan (*sustainable livelihood*) bagi masyarakat Desa? Bagaimana hak-hak Desa untuk mengelola sumberdaya alam lokal? Bagaimana pelayanan publik dan pembangunan daerah yang memungkinkan keseimbangan pendekatan sektoral dengan pendekatan spasial (Desa)? Bagaimana sebenarnya fungsi Desa bagi kesejahteraan rakyat Desa? Apakah

Alokasi Dana Desa (ADD) cukup memadai untuk membangun kesejahteraan rakyat Desa?

Perdebatan mengenai otonomi, demokrasi dan kesejahteraan itu paralel dengan pertanyaan fundamental tentang apa esensi (makna, hakekat, fungsi, manfaat) Desa bagi rakyat. Apakah Desa hanya sekadar satuan administrasi pemerintahan, atau hanya sebagai wilayah, atau hanya kampung tempat tinggal atau sebagai organisasi masyarakat lokal? Apakah Desa tidak bisa dikembangkan dan diperkuat sebagai entitas lokal yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya?

**Kedua**, disain kelembagaan pemerintahan Desa yang tertuang dalam UU No. 32/2004 juga belum sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk membangun kemandirian, demokrasi dan kesejahteraan Desa. Isu keragaman, misalnya, selalu mengundang pertanyaan tentang format dan disain kelembagannya. Meskipun UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 mengedepankan keragaman, tetapi banyak kalangan menilai bahwa disain yang diambil tetap Desa baku (*default village*), sehingga kurang memberi ruang bagi *optional village* yang sesuai dengan keragaman lokal. Format bakunya adalah Desa administratif (*the local state government*) atau disebut orang Bali sebagai Desa Dinas, yang tentu bukan Desa adat yang mempunyai otonomi asli (*self governing community*) dan bukan juga Desa otonom (*local self government*) seperti daerah otonom. UU No. 32/2004 tidak menempatkan Desa pada posisi yang otonom, dan tidak membolehkan terbentuknya Desa adat sendirian tanpa kehadiran Desa administratif. Baik UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004 menempatkan Desa sebagai bagian (subsistem) pemerintahan kabupaten/kota.

Posisi Desa administratif itu membawa konsekuensi atas keterbatasan kewenangan Desa, terutama pada proses perencanaan dan keuangan. Kewenangan asal-usul (asli) susah diterjemahkan dan diidentifikasi karena keberagamannya. Kewenangan dalam bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan oleh/dari kabupaten lebih banyak bersifat kewenangan sisa yang tidak dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota dan mengandung banyak beban akenya tidak disertai dengan pendanaan yang semestinya. Misalnya kewenangan Desa untuk memberikan rekomendasi berbagai surat administratif, dimana Desa hanya memberi rekomendasi sedangkan keputusan berada di atasnya. Keterbatasan kewenangan itu juga membuat fungsi Desa menjadi terbatas dan tidak memberikan ruang gerak bagi Desa untuk mengurus Tata Pemerintahannya sendiri.

Demikian juga dalam hal perencanaan pembangunan. Desa hanya menjadi bagian dari perencanaan daerah yang secara normatif-metodologis ditempuh secara partisipatif dan berangkat dari bawah (*bottom up*). Setiap tahun Desa diwajibkan untuk menyelenggarakan Musrenbangdes untuk mengusulkan rencana kepada kabupaten. Praktik empiriknya proses itu tidak menjadikan perencanaan yang partisipatif, dimana perencanaan Desa yang tertuang dalam

Musrenbang, hanya menjadi dokumen kelengkapan pada proses Musrenbang ti tingkat Kabupaten/Kota.

**Ketiga**, Desain UU No. 32 Tahun 2004 tentang Desa terlalu umum sehingga dalam banyak hal pasal-pasal tentang Desa baru bisa dijalankan setelah lahir Peraturan Pemerintah dan Perda. Kecenderungan ini membuat implementasi kewenangan ke Desa sangat tergantung pada kecepatan dan kapasitas Pemerintah dan pemerintah daerah dalam membuat pengaturan lebih lanjut tentang Desa. Berdasarkan UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2004 mengamankan ada sebanyak 18 buah Peraturan Daerah dan dua Peraturan Bupati/Walikota yang harus dibentuk oleh kabupaten/kota.

Tabel 1.1  
Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/ Walikota yang diamanatkan oleh PP No. 72/2005 tentang Desa

Amanat Dari Pasal	Materi	Pedoman
	I. PERATURAN DAERAH	
Pasal 4 ayat 1	Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Desa	PERMENDAGRI: Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Desa
Pasal 5 ayat 4	Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan	PERMENDAGRI: Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan
Pasal 9 ayat 1	Penyerahan urusan yang menjadi kewenangan Kab/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa	PERMENDAGRI: Penyerahan urusan yang menjadi kewenangan Kab/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa
Pasal 13 ayat 1	Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa	
Pasal 17 ayat 7	Tata Cara pengangkatan Pejabat Kepala Desa	
Pasal 25 ayat 5, 6	Perangkat Desa	
Pasal 28	Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa	
Pasal 42	BPD	

Pasal 53	Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa	
Pasal 54 ayat 1,2, 3	Pemilihan Kepala Desa dalam Kesatuan Masyarakat Hukum	
Pasal 62	Pedoman, Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa	PERMENDAGRI: Pedoman, Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa
Pasal 66	Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Desa	
Pasal 70 ayat 3	Bagian Desa dari Perolehan Bagian Pajak dan Retribusi Daerah	
Pasal 72 ayat 1	Sumber Pendapatan Desa	
Pasal 81 ayat 1	Tata Cara Pembentukan dan Pengelolaan BUMDesa	PERPRES: Pedoman Pembentukan dan Pengelolaan BUMDesa
Pasal 85 ayat 1	Pelaksanaan Kerja Sama antar Desa, dan Kerja Sama Desa dengan Pihak Ketiga	
Pasal 88 ayat 3	Perencanaan, Pelaksanaan Pembangunan, Pemanfaatan dan Pendayagunaan Kawasan PerDesaan	
Pasal 97 ayat 1	Pedoman Lembaga Kemasyarakatan	
	II. PERATURAN BUPATI/WALIKOTA	
Pasal 74	Pedoman Penyusunan APB Desa, Perubahan APB Desa, dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APB Desa	
Pasal 77	Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa	

Banyaknya aturan pelaksana yang harus dibuat oleh Pemerintah dan pemerintah daerah membuat proses implementasi otonomi Desa tidak bisa berjalan dengan optimal, karena kabupaten/ kota selalu akan menunggu lahirnya peraturan di atasnya. Hal ini ditambah dengan pemahaman atas disain kelembagaan UU No. 32/2004 yang masih terbatas, serta menimbulkan masalah yang begitu kompleks dalam implementasi (pelaksanaan). Pemerintah pusat (melalui Ditjen PMD Depdagri) sudah membuat berbagai panduan standar maupun melakukan sosialisasi dan koordinasi dengan para pejabat daerah pengelola Desa. Namun Pejabat daerah mengalami kesulitan dalam meyakinkan atasannya (termasuk bupati) dan memberikan sosialisasi lebih lanjut kepada Desa. Karena itu implementasi regulasi itu sangat beragam. Sebagai contoh, di banyak kabupaten (NAD, Kalimantan Barat, Bali, Maluku) sampai sekarang belum membentuk BPD versi UU No. 22/1999 dan BPD versi UU No. 32/2004. Juga lebih banyak kabupaten yang belum menjalankan kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD), apalagi melaksanakan Permendagri No. 30/2006 tentang tata cara penyerahan urusan kewenangan Desa. Pendek kata, implementasi UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2004 masih jauh dari harapan. Penyebabnya bermacam-macam: pemahaman lokal yang terbatas, keengganan daerah untuk menjalankan, daerah merasa rugi, tarik-menarik antara kabupaten dan Desa, dan lain-lain.

## **B. Permasalahan**

Berbagai permasalahan (pertanyaan) fundamental (esensi dan visi), struktural dan disain kelembagaan (institusional) yang menjadi dasar bagi inisiatif RUU Pemerintahan Desa adalah sebagai berikut:

Secara **fundamental** ada beberapa pertanyaan penting yang selama ini muncul:

- a) Apa visi reformasi kebijakan Desa untuk memperbaiki masa depan Desa?
- b) Apa makna dan relevansi otonomi Desa bagi kehidupan rakyat Desa, maupun bagi survival ability dari bangsa dalam menghadapi globalisasi?
- c) Apa prinsip-prinsip dasar yang sebaiknya dimasukkan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa dan penghidupan masyarakat Desa?
- d) Bagaimana mensinergiskan pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan Desa sebagai satu kesatuan utuh untuk mempercepat pembangunan Desa?
- e) Mengapa paradigma penyelenggaraan pemerintahan Desa untuk menuju kemandirian belum berjalan secara efektif?

Secara **struktural** ada beberapa pertanyaan penting yang muncul:

- a) Bagaimana mewujudkan kedaulatan rakyat di level *grass roots* (Desa) yang menjadi cita-cita para *founding fathers*, amanat konstitusi serta kehendak rakyat? Termasuk bagaimana untuk mengatasi *persistent poverty*, *cyclical poverty*, *seasonal poverty*, dan *accidental poverty* yang ada di Desa?

- b) Bagaimana memulihkan dan memperkuat kembali basis penghidupan berkelanjutan bagi masyarakat Desa yang selama ini telah mengalami involusi?
- c) Mengapa peran para pelaku di Desa (pemerintahan Desa, pihak swasta dan masyarakatnya) belum optimal dalam mendukung penyelenggaraan otonomi daerah?
- d) Bagaimana meningkatkan peran pemerintahan Desa sebagai ujung tombak pemerintahan di atasnya dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat?

Secara **institusional** ada beberapa pertanyaan penting:

- a) Bagaimana kedudukan (posisi) Desa yang tepat dalam konteks ketatanegaraan dan semesta desentralisasi di Indonesia? Apakah Desa berada dalam subsistem pemerintahan kabupaten/kota atau sebagai subsistem NKRI?
- b) Bagaimana memperkuat kewenangan Desa agar dapat lebih berdaya dalam mengatur dan mengurus dirinya sendiri? Bagaimana mengembalikan dan mengembangkan prinsip *subsidiarity* dalam rangka memperkuat kewenangan Desa. Bagaimana skema pembagian (penyerahan) kewenangan, perencanaan dan keuangan kepada Desa?
- c) Bagaimana memperkuat peran lembaga-lembaga yang ada di Desa (institution building) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat? Bagaimana mensinergiskan peran lembaga-lembaga bentukan dan lembaga-lembaga asli yang ada di Desa?
- d) Bagaimana relasi antara pemerintah nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan Desa yang memungkinkan penguatan otonomi Desa? Bagaimana mengembangkan prinsip kerjasama Desa dalam memecahkan masalah dan mengembangkan *networking* antar Desa?
- e) Bagaimana posisi dan peran Desa dalam skema pembangunan nasional dan pembangunan daerah yang memungkinkan Desa dan masyarakat menjadi subyek yang mandiri dan kuat?
- f) Apa sumber-sumber ekonomi yang seharusnya diserahkan dan dikembangkan sebagai penopang basis penghidupan masyarakat, pembangunan dan kesejahteraan?
- g) Apa makna, prinsip dasar dan format demokrasi yang tepat di aras Desa yang memungkinkan tumbuhnya pemerintahan Desa yang kuat dan rakyat Desa yang berdaulat? Apakah model demokrasi permusyawaratan atau demokrasi perwakilan? Bagaimana pula memperkuat partisipasi (voice, akses dan kontrol) kelompok-kelompok marginal (perempuan, kaum miskin, petani, dan lain-lain) dalam proses politik dan perencanaan pembangunan Desa?
- h) Bagaimana posisi dan peran lembaga-lembaga kemasyarakatan Desa?

- i) Bagaimana skema birokrasi (perangkat) Desa yang kondusif bagi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik dan pelaksanaan pembangunan Desa?

### C. Dasar Pemikiran

Dalam rangka menjawab berbagai persoalan di atas, salah satu grand strategy yang sangat perlu dan mendesak adalah mengatur Desa dalam level Undang-undang. Dalam waktu yang bersamaan, ketika upaya revisi kembali UU No. 32/2004 tengah bergulir, muncul kesepakatan politik antara pemerintah dan DPR untuk memecah UU No. 32/2004 menjadi tiga undang-undang: UU Pemerintahan Daerah, UU Pilkada dan UU Pemerintahan Desa. Pemisahan ini yang membuat UU Pemerintahan Desa tersendiri adalah ide dan keputusan yang sangat baik. Mengapa? Ada beberapa argumen penting yang melandasinya.

#### 1. Argumen historis

Pertama, Desa-Desa yang beragam di seluruh Indonesia sejak dulu merupakan basis penghidupan masyarakat setempat, yang *notabene* mempunyai otonomi dalam mengelola tatakuaasa dan tatakelola atas penduduk, pranata lokal dan sumberdaya ekonomi.

Pada awalnya Desa merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat-istiadat untuk mengelola dirinya sendiri. Inilah yang disebut dengan *self-governing community*. Sebutan Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa kolonial Belanda. Desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkhis-struktural dengan struktur yang lebih tinggi. Di Sumatera Barat, misalnya, nagari adalah sebuah “republik kecil” yang mempunyai pemerintahan sendiri secara otonom dan berbasis pada masyarakat (*self-governing community*).

Desa-Desa di Jawa sebenarnya juga menyerupai “republik kecil”, dimana pemerintahan Desa dibangun atas dasar prinsip kedaulatan rakyat. *Trias politica* yang diterapkan dalam negara-bangsa modern juga diterapkan secara tradisional dalam pemerintahan Desa. Desa-Desa di Jawa, mengenal Lurah (kepala Desa) beserta perangkatnya sebagai badan eksekutif, Rapat Desa (*rembug Desa*) sebagai badan legislatif yang memegang kekuasaan tertinggi, serta Dewan Morokaki sebagai badan yudikatif yang bertugas dalam bidang peradilan dan terkadang memainkan peran sebagai badan pertimbangan bagi eksekutif (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984).

Kedua, secara historis, semua masyarakat lokal di Indonesia mempunyai kearifan lokal secara kuat yang mengandung roh kecukupan, keseimbangan dan keberlanjutan, terutama dalam mengelola sumberdaya alam dan penduduk. Diantara kearifan-kearifan lokal tersebut, ada beberapa aturan hukum adat yang mengatur masalah pemerintahan, pengelolaan sumberdaya, hubungan sosial, dan seterusnya. Pada prinsipnya aturan lokal itu dimaksudkan untuk menjaga

**keseimbangan dan keberlanjutan** hubungan antar manusia dan hubungan antara manusia dengan alam dan Tuhan.

## 2. Argumen filosofis-konseptual

Pertama, Secara **filosofis** jelas bahwa sebelum tata pemerintahan di atasnya ada, Desa itu lebih dulu ada. Oleh karena itu sebaiknya Desa harus menjadi landasan dan bagian dari tata pengaturan pemerintahan sesudahnya. Desa yang memiliki tata pemerintahan yang lebih tua, seharusnya juga menjadi ujung tombak dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Kedua, mengikuti pendapat Prof. Mr J de Louter, seorang ahli tata negara Belanda dan F. Laceulle dalam suatu laporannya yang menyatakan bahwa bangunan hukum Desa merupakan fundamen bagi tatanegara Indonesia (Sutardjo, 1984: 39). Artinya bahwa bangsa dan negara sebenarnya terletak di Desa, maka pengaturan Desa dalam Undang-Undang adalah sangat mendesak karena jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan ini akan menentukan luasnya jangkauan pengaturan mengenai Desa. Artinya pengaturan dalam Undang-Undang ini akan menentukan pula maju mundurnya Desa yang berimplikasi pada pemerintahan yang ada di atasnya.

Otonomi dan demokrasi Desa yang akan dibingkai dengan undang-undang tentang Desa bukan sekadar perkara kelembagaan semata, melainkan mempunyai dasar filosofis yang dalam. Kita membutuhkan bangsa yang mandiri-bermartabat, butuh negara (pemerintah) yang kuat (berkapasitas dan bertenaga) dan demokratis. Upaya penguatan otonomi daerah dan “otonomi Desa” menjadi bagian dari cita-cita itu, sekaligus hendak membangun imajinasi Indonesia yang kuat dan sempurna, yang melampaui (*beyond*) sentralisme dan lokalisme. NKRI akan menjadi lebih kuat bila ditopang oleh kedaulatan rakyat serta kemandirian lokal (daerah dan Desa), yakni pusat yang “menghargai” lokal dan lokal yang “menghormati” pusat. Kemandirian Desa akan menjadi fondasi dan kekuatan NKRI dan imajinasi Indonesia itu. Jika Desa selamanya marginal dan tergantung, maka justru akan menjadi beban berat pemerintah dan melumpuhkan fondasi NKRI. Kedepan kita membutuhkan Desa sebagai entitas lokal yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya.

Ketiga, UU tentang pemerintahan Desa merupakan instrumen untuk membangun visi menuju kehidupan baru Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Apa maknanya? *Pertama*, kemandirian Desa bukanlah kesendirian Desa dalam menghidupi dirinya sendiri. Kemandirian Desa tentu tidak berdiri di ruang yang hampa politik, tetapi juga terkait dengan dimensi keadilan yang berada dalam konteks relasi antara Desa (sebagai entitas lokal) dengan kekuatan supraDesa (pusat dan daerah) yang lebih besar. Secara lokal-internal, kemandirian Desa berarti kapasitas dan inisiatif lokal yang kuat. Inisiatif lokal adalah gagasan, kehendak dan kemauan entitas Desa yang berbasis pada kearifan lokal, komunalisme dan modal sosial (kepemimpinan, jaringan dan

solidaritas sosial). Dengan demikian, inisiatif lokal yang kuat merupakan fondasi lokal bagi kemandirian Desa.

Tetapi inisiatif lokal ini tidak bakal tumbuh dengan baik jika tidak ada ruang yang memungkinkan (*enabling*) untuk tumbuh. Regulasi yang mengandung banyak instruksi dan intervensi tentu akan menumpulkan inisiatif lokal. Karena itu kemandirian Desa membutuhkan kombinasi dua hal: inisiatif lokal dari bawah dan respons kebijakan. Dari atas dibutuhkan pengakuan (rekognisi) negara terhadap keberadaan entitas Desa dan termasuk organisasi masyarakat adat, yang kemudian dilanjutkan dengan penetapan hak, kekuasaan, kewenangan, sumberdaya dan tanggungjawab kepada Desa. Kewenangan memungkinkan Desa mempunyai kesempatan dan tanggungjawab mengatur rumah tangganya sendiri dan kepentingan masyarakat setempat, yang sekaligus akan menjadi bingkai bagi Desa untuk membuat perencanaan lokal. Perencanaan Desa akan memberikan keleluasaan dan kesempatan bagi Desa untuk menggali inisiatif lokal (gagasan, kehendak dan kemauan lokal), yang kemudian dilembagakan menjadi kebijakan, program dan kegiatan dalam bidang pemerintahan dan pembangunan Desa.

Kemandirian itu sama dengan otonomi Desa. Gagasan otonomi Desa sebenarnya mempunyai relevansi (tujuan dan manfaat) sebagai berikut:

- Memperkuat kemandirian Desa sebagai basis kemandirian NKRI.
- Memperkuat posisi Desa sebagai subyek pembangunan;
- Mendekatkan perencanaan pembangunan ke masyarakat;
- Memperbaiki pelayanan publik dan pemerataan pembangunan;
- Menciptakan efisiensi pembiayaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan lokal;
- Menggairahkan ekonomi lokal dan penghidupan masyarakat Desa;
- Memberikan kepercayaan, tanggungjawab dan tantangan bagi Desa untuk membangkitkan prakarsa dan potensi Desa;
- Menempa kapasitas Desa dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan;
- Membuka arena pembelajaran yang sangat berharga bagi pemerintah Desa, lembaga-lembaga Desa dan masyarakat.
- Merangsang tumbuhnya partisipasi masyarakat lokal.

*Kedua*, demokrasi adalah nilai dan sistem yang memberi bingkai tata pemerintahan Desa. Secara konseptual demokrasi mengandung sejumlah prinsip dasar: representasi, transparansi, akuntabilitas, responsivitas dan partisipasi, yang semua prinsip ini menjadi fondasi dasar bagi pengelolaan kebijakan, perencanaan Desa, pengelolaan keuangan Desa dan pelayanan publik. Kalau prinsip-prinsip dasar ini tidak ada di Desa, maka akan muncul “penguasa tunggal” yang otokratis, serta kebijakan dan keuangan Desa akan berjalan apa adanya secara rutin, atau bisa terjadi kasus-kasus bermasalah yang merugikan rakyat Desa.

Demokrasi Desa akan membuka ruang bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah Desa. Aspirasi adalah fondasi kedaulatan rakyat yang sudah lama diamanatkan dalam konstitusi. Demokrasi juga menjadi arena untuk mendidik mental dan kepribadian rakyat agar mereka lebih mampu, mandiri, militan dan mempunyai kesadaran tentang pengelolaan barang-barang publik yang mempengaruhi hidup mereka. Pendidikan dan pembelajaran ini penting, mengingat masyarakat cenderung pragmatis secara ekonomi dan konservatif secara politik, akibat dari perkembangan zaman yang mengutamakan orientasi material.

*Ketiga*, isu kesejahteraan mencakup dua komponen besar, yakni penyediaan layanan dasar (pangan, papan, pendidikan dan kesehatan) dan pengembangan ekonomi Desa yang berbasis pada potensi lokal. Kemandirian dan demokrasi Desa merupakan alat dan peta jalan untuk mencapai kesejahteraan rakyat Desa. Desentralisasi memungkinkan alokasi sumberdaya kepada Desa, dan demokrasi memungkinkan pengelolaan sumberdaya Desa berpihak pada rakyat Desa. Hak Desa untuk mengelola sumberdaya alam, misalnya, merupakan modal yang sangat berharga bagi ekonomi rakyat Desa. Demikian juga dengan alokasi dana Desa yang lebih besar akan sangat bermanfaat untuk menopang fungsi Desa dalam penyediaan layanan dasar warga Desa. Namun, kesejahteraan rakyat Desa yang lebih optimal tentu tidak mungkin mampu dicakup oleh pemerintah Desa semata, karena itu dibutuhkan juga kebijakan pemerintah yang responsif dan partisipatif, yang berorientasi pada perbaikan pelayanan dasar dan pengembangan ekonomi lokal.

### **1. Argumen yuridis**

Pertama, Undang-undang Dasar 1945 mengamanatkan dalam Pasal 18b adanya kesatuan masyarakat hukum adat. Kemudian dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan "..., maka otonomi Desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari Desa itu sendiri..." Hal ini berarti bahwa Desa sebagai susunan pemerintahan terendah di Indonesia mempunyai identitas dan entitas yang berbeda dan perlu di atur tersendiri dalam bentuk Undang-Undang. Selain itu, usulan mengenai pentingnya Undang-undang mengenai Desa ini dikemukakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif.

Sejumlah isu yang terkandung UUD 1945 tentu membutuhkan penjabaran lebih lanjut dalam bentuk undang-undang. Termasuk pasal 18 yang mengatur keberadaan daerah besar dan kecil. Pasal 18 itu berbunyi: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Desa sebenarnya termasuk daerah-daerah kecil yang mempunyai hak-hak asal-usul dan bersifat istimewa. Dalam penjelasan juga ditegaskan: "Daerah Indonesia akan dibagi

dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil'. Ini berarti bahwa daerah yang lebih kecil mencakup kabupaten/kota dan Desa, atau setidaknya undang-undang juga harus memberi kedudukan yang tepat keberadaan Desa yang telah ada jauh sebelum NKRI lahir, dan Desa pada masa kolonial juga telah diatur tersendiri (Yando Zakaria, 2002).

*Kedua*, pengakuan dan penghormatan negara terhadap Desa dalam konstitusi sebenarnya nampak jelas (Yando Zakaria, 2002). Dalam penjelasan Pasal 18 disebutkan bahwa: Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgetneenschappen*, seperti Desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Kalimat ini menegaskan bahwa NKRI harus mengakui keberadaan Desa-Desa di Indonesia yang bersifat beragam. Konsep *zelfbesturende landchappen* identik dengan Desa otonom (*local self government*) atau disebut Desa Praja yang kemudian dikenal dalam UU No. 19/1965, yakni Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak dan berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan konsep *volksgetneenschappen* identik dengan kesatuan masyarakat hukum adat atau menurut orang Bali disebut dengan "Desa adat" atau *self governing community*. *Zelfbesturende landchappen* akan mengikuti azas desentralisasi (pemberian) dan *volksgetneenschappen* akan mengikuti azas rekognisi/pengakuan (meski azas ini tidak dikenal dalam semesta teori desentralisasi).

Namun keragaman dan pembedaan *zelfbesturende landchappen* (Desa otonom) dan *volksgetneenschappen* (Desa adat) itu lama kelamaan menghilang, apalagi di zaman Orde Baru UU No. 5/1979 melakukan penyeragaman dengan model Desa administratif, yang bukan Desa otonom dan bukan Desa adat. Lebih memprihatinkan lagi, UUD 1945 Amandemen Kedua malah menghilangkan istilah Desa. Pasal 18 ayat 1 menegaskan: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang". Juga pasal 18B ayat 2 menegaskan: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang".

Meskipun istilah Desa hilang dalam UUD 1945 amandemen ke-2, tetapi klausul "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya..." berarti mengharuskan negara melakukan rekognisi terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, yang di dalamnya mencakup Desa, nagari, mukim, huta, sosor, kampung, marga, negeri, parangiu, pakraman, lembang dan seterusnya. UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 telah memberikan pengakuan itu dan secara nasional melakukan penyebutan Desa (atau dengan nama lainnya). Pengakuan diberikan kepada

eksistensi Desa (atau nama lain) beserta hak-hak tradisionalnya hak asal-usul. Kebijakan yang sama juga terlihat misalnya dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh yang mengakui kembali keberadaan mukim (berada di tengah kecamatan dan Desa/gampong), yang selama Orde Baru mukim dihilangkan dari struktur hirarkhis dan hanya menempatkan gampong sebagai Desa.

Ketiga, penyerahan urusan/kewenangan dari kabupaten/kota kepada Desa sebenarnya tidak dikenal dalam teori desentralisasi. Karena itu jika UU Desa disusun terpisah dari UU Pemda, hal ini akan semakin mempertegas amanat dan makna Pasal 18 UUD 1945, sekaligus akan semakin memperjelas posisi (kedudukan) dan kewenangan Desa atau memperjelas makna otonomi Desa.

## 2. Argumen Sosiologis

*Pertama*, secara **sosiologis**, jelas bahwa untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bangsa Indonesia harus memulai paradigma pembangunan dari bawah (Desa) karena sebagian besar penduduk Indonesia beserta segala permasalahannya tinggal di Desa. Tetapi selama ini, pembangunan cenderung berorientasi pada pertumbuhan dan bias kota. Sumberdaya ekonomi yang tumbuh di kawasan Desa diambil oleh kekuatan yang lebih besar, sehingga Desa kehabisan sumberdaya dan menimbulkan arus urbanisasi penduduk Desa ke kota. Kondisi ini yang menciptakan ketidakadilan, kemiskinan maupun keterbelakangan senantiasa melekat pada Desa.

*Kedua*, ide dan pengaturan otonomi Desa kedepan dimaksudkan untuk memperbaiki kerusakan-kerusakan sosial, budaya ekonomi dan politik Desa. "Otonomi Desa" hendak memulihkan basis penghidupan masyarakat Desa, dan secara sosiologis hendak memperkuat Desa sebagai entitas masyarakat paguyuban yang kuat dan mandiri, mengingat transformasi Desa dari patembayan menjadi paguyuban tidak berjalan secara alamiah sering dengan perubahan zaman, akibat dari interupsi negara (struktur kekuasaan yang lebih besar).

*Ketiga*, pengaturan tentang otonomi Desa dimaksudkan untuk merespon proses globalisasi, yang ditandai oleh proses liberalisasi (informasi, ekonomi, teknologi, budaya, dan lain-lain) dan munculnya pemain-pemain ekonomi dalam skala global. Dampak globalisasi dan eksploitasi oleh kapitalis global tidak mungkin dihadapi oleh lokalitas, meskipun dengan otonomi yang memadai. Tantangan ini memerlukan institusi yang lebih kuat (dalam hal ini negara) untuk menghadapinya. Oleh karena diperlukan pembagian tugas dan kewenangan secara rasional di negara dan masyarakat agar dapat masing-masing bisa menjalankan fungsinya. Prinsip dasar yang harus dipegang erat dalam pembagian tugas dan kewenangan tersebut adalah Daerah dan Desa dapat dibayangkan sebagai kompartemen-kompartemen fleksibel dalam entitas negara.

Berikutnya, ketiganya memiliki misi yang sama yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat, bahkan yang lebih mendasar adalah *survival ability* bangsa. Otonomi Desa adalah instrumen untuk menjalankan misi tersebut. Oleh karena itu, tidak tepat kalau dalam otonomi daerah atau Desa justru melemahkan bangunan NKRI atau *survival ability* bangsa. Ini mungkin terjadi kalau tidak ada pengaturan tepat antara peran negara, daerah dan Desa. Perlu diingat bahwa negara tidaklah sekedar agregasi daerah-daerah atau Desa-Desa yang otonom. (Hastu, 2007). Spirit Desa bertenaga sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya sebenarnya menjadi cita-cita dan fondasi lokal-bawah yang memperkuat negara-bangsa (Sutoro Eko, 2007; AMAN, 2006).

### **3. Argumen Psikopolitik**

Pertama, sejak kemerdekaan sebenarnya Indonesia telah berupaya untuk menentukan posisi dan format Desa yang tepat sesuai dengan konteks keragaman lokal. Perdebatan terus berlangsung mengawali penyusunan UU, tetapi sulit membangun kesepakatan politik. UU No. 19/1965 tentang Desa Praja sebenarnya merupakan puncak komitmen dan kesepakatan politik yang mendudukkan Desa sebagai daerah otonom tingkat III. Tetapi karena perubahan paradigma politik dari Orde Lama ke Orde Baru, UU tersebut tidak berlaku.

Selama puluhan tahun pencarian tentang posisi dan format Desa betul-betul mengalami kesulitan yang serius. Mending Prof. Selo Soemardjan (1992) selalu menyoroti betapa sulitnya menempatkan posisi dan format Desa. Demikian tuturnya:

*Mengenai pembentukan daerah-daerah administratif pada umumnya tidak dijumpai masalah-masalah yang berarti, baik secara hukum maupun politis. Sebaliknya menghadapi Desa, negeri, marga dan sebagainya yang diakui sebagai daerah istimewa tampaknya ada berbagai pendapat yang berbeda-beda yang sampai sekarang belum dapat disatukan dengan tuntas. Perbedan pendapat itu mengakibatkan keraguan pemerintah untuk memilih antara sistem desentralisasi dua tingkat, yaitu dengan daerah otonomi tingkat I dan tingkat II saja dan sistem tiga tingkat dimana di bawah tingkat II ditambah tingkat III.*

*Kedua*, secara psikopolitik, Desa tetap akan marginal dan menjadi isu yang diremehkan ketika pengaturannya ditempatkan pada posisi subordinat dan subsistem pengaturan pemerintahan daerah. Desa mempunyai konteks sejarah, sosiologis, politik dan hukum yang berbeda dengan daerah. Karena itu penyusunan UU Desa tersendiri sebenarnya hendak "mengeluarkan" Desa dari posisi subordinat, subsistem dan marginal dalam pemerintahan daerah, sekaligus hendak mengangkat Desa pada posisi subyek yang terhormat dalam ketatanegaraan Republik Indonesia.

*Ketiga*, secara politik penguatan otonomi Desa melalui UU Desa tersendiri sebenarnya juga menjadi aspirasi Desa yang disuarakan oleh asosiasi pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa. Mereka senantiasa menuntut perhatian pemerintah pada Desa, kesejahteraan yang lebih baik, kedudukan dan kewenangan Desa yang lebih besar, penempatan Desa sebagai subyek pemerintahan dan pembangunan, alokasi dana Desa yang lebih memadai, serta pembangunan yang betul-betul berangkat dari bawah (*bottom up*). Sementara Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) senantiasa menuntut pengakuan negara terhadap adat. Aspirasi dari bawah tersebut tentu memperoleh dukungan dari berbagai organisasi masyarakat sipil, termasuk Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD).

#### **D. Tujuan dan Sasaran Pengaturan**

Penulisan naskah akademik ini dimaksudkan untuk memberikan justifikasi akademik (historis, filosofis, konseptual, sosiologis, politik dan yuridis) atas penyusunan RUU Pemerintahan Desa. Tujuan besarnya adalah:

- a) Sebagai dasar penyusunan Undang-Undang Pemerintahan Desa yang berpihak pada upaya pencapaian Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera, yang semua ini menjadi fondasi lokal atas terbangunnya NKRI yang kuat, demokratis dan desentralistik;
- b) Melakukan analisis akademik mengenai berbagai aspek dari peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan Desa yang hendak dirancang;
- c) Mengkaji secara mendalam dasar-dasar yuridis, filosofis dan sosiologis mengenai arti pentingnya Undang-Undang Desa.

Undang-undang yang hendak disusun ini tentu tidak mungkin melakukan pengaturan terhadap seluruh aspek kehidupan Desa, apalagi yang terkait dengan aspek kemasyarakatan (adat-istiadat, kearifan lokal, modal sosial, kearifan lokal, dan sebagainya) Desa yang sudah berjalan normal. Pengaturan yang terlalu detail dan jauh terhadap "Desa" juga menunjukkan intervensi negara yang justru melumpuhkan masyarakat. Prinsip dasarnya, UU ini memberi amanat kepada negara untuk memberikan pengakuan (rekognisi) dan perlindungan (proteksi) terhadap aspek-aspek kemasyarakatan Desa. Karena itu UU yang hendak disusun ini bukanlah Undang-undang Desa (yang menyeluruh) melainkan Undang-undang tentang tatakelola (governance) Desa atau disebut dengan UU tentang Desa.

Adapun sasaran pengaturan yang dikemukakan dalam naskah akademik ini mencakup:

1. Memberikan kejelasan dan kebenaran atas "otonomi Desa" (kedudukan, format, hak, kewenangan, dan fungsi Desa) di tengah-tengah keragaman dan keunikan lokal.
2. Memberikan kejelasan dan pandu arah mengenai pembentukan, penggabungan, dan pemekaran Desa, serta perubahan status dari Desa menjadi keluarahan.

3. Membentuk kembali format demokrasi dalam susunan dan tata pemerintahan Desa; termasuk akuntabilitas pemerintah Desa.
4. Memberikan aspek teknokratis dalam susunan dan fungsi perangkat Desa tanpa mengabaikan konteks lokal;
5. Menyusun kedudukan dan disain institusional atas perencanaan dan keuangan Desa;
6. Menegaskan kembali tentang sumber-sumber ekonomi dan pembangunan Desa; termasuk tatakelola sumberdaya alam.
7. Memperjelas skema hubungan kerjasama Desa.
8. Menyusun disain kelembagaan pembinaan dan pengawasan pemerintah terhadap Desa.

### **E. Metode dan Pendekatan Penulisan**

Dalam penulisan naskah akademik ini, metode/pendekatan yang digunakan adalah melalui studi literatur dan studi regulasi, yang didiskusikan melalui beberapa seri Focus Group Discussion (FGD) dan lokakarya yang lebih besar. Adapun sistematika penulisan yang digunakan dalam naskah akademik ini mengikuti sistematika penulisan berdasarkan Perpres No. 68/2005 tentang Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, yaitu:

- a) Bagian Pertama:
  1. Sampul Depan/Cover
  2. Kata Pengantar
  3. Daftar Isi
- b) Bagian Kedua:
  - 1) Bab 1 Pendahuluan: (1) Latar Belakang; (2) Pokok-pokok permasalahan; (3) Dasar Pemikiran perlunya peraturan perundang-undangan (4) Tujuan dan Sasaran pengaturan; (5) Metode/Pendekatan Penulisan (deskriptif analitis).
  - 2) Bab 2 Teori dan Analisis Fakta: menguraikan berbagai teori, gagasan-gagasan, dan konsepsi dari materi hukum yang ditinjau dari berbagai aspek atau bidang kehidupan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian atau observasi, baik yang bersifat empiris maupun normatif
  - 3) Bab 3 Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan: menguraikan asas-asas hukum yang akan dimuat dalam perumusan materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan disertai dengan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan terkait yang disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis yang ditinjau secara sistemik holistik
  - 4) Bab 4 Ruang Lingkup Pengaturan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-undangan: (1) Ketentuan Umum; (2) Materi Pokok yang akan diatur; (3) Ketentuan Sanksi (jika diperlukan); (4) Ketentuan Peralihan (jika diperlukan); (5) Ketentuan penutup
- c) Bagian Ketiga:

- Bab 5 Penutup yang menguraikan tentang saran/rekomendasi.
- d) Bagian Keempat:
    - Daftar Pustaka
    - Lampiran

## **Bab II**

### **Teori dan Analisis Fakta**

#### **Philosophy**

Setelah mempertanggungjawabkan kerangka metodologi naskah akademik dalam bab I, Bab II ini hendak menggambarkan konteks empirik yang akan menjadi titik pijak dan proyeksi reformasi kebijakan dan pengaturan mengenai pemerintahan Desa. Secara khusus bab ini hendak menganalisis fakta-fakta empirik yang berkaitan dengan isu penggabungan, penghapusan dan pembentukan Desa; isu kedudukan dan kewenangan Desa; isu penyelenggaraan pemerintahan Desa; isu perencanaan pembangunan Desa; keuangan Desa; isu lembaga kemasyarakatan; dan isu kerjasama antar Desa.

#### **A. Penggabungan, Penghapusan dan Pembentukan Desa**

Ada beberapa fakta empirik yang penting menyangkut isu ini. *Pertama*, luasan (*size*) geografis dan demografis Desa menjadi isu penting dalam otonomi Desa, terutama sebagai basis kekuatan sumberdaya lokal. Berdasarkan kalkulasi nominal, Desa umumnya mempunyai keterbatasan luas wilayah, jumlah penduduk, potensi Desa, dan lain-lain. Provinsi NAD mempunyai jumlah penduduk sebesar 3.899.290 jiwa, yang mendiami wilayah seluas 56.500,51 Km<sup>2</sup> dan Desa sejumlah 5.853 dan kelurahan 112. Tetapi Sumatera Utara, dengan penduduk sebesar 12.333.974 dan wilayah seluas 72.427,81 (lebih besar dari NAD), mempunyai Desa/kelurahan lebih sedikit dari NAD, yakni 4.924 dan 547 kelurahan. Sumatera Barat yang mempunyai penduduk lebih besar dari NAD (yakni sebesar 4.549.383 jiwa pada tahun 2007), tetapi hanya mempunyai Desa (Nagari) sebanyak 634 ditambah 256 kelurahan. Jumlah Desa yang relatif kecil juga terjadi di Bangka Belitung (266 Desa), Kepulauan Riau (144 Desa), Daerah Istimewa Yogyakarta (391 Desa), Bali (602 Desa), NTB (711 Desa), Sulawesi Tenggara (364), dan Gorontalo (312 Desa). Jawa Tengah (seluas 32.799,71 Km<sup>2</sup> dan berpenduduk 32.952.040 jiwa) dan Jawa Timur (seluas 46.689,64 dan berpenduduk 37.076.283 jiwa) memegang rekor kepemilikan Desa, yakni masing-masing 7.817 Desa dan 744 kelurahan serta 7.682 Desa dan 785 kelurahan. Jawa Tengah yang memiliki luas wilayah dan jumlah penduduk lebih kecil daripada Jawa Timur dan Jawa Timur, tetapi mempunyai jumlah Desa terbanyak di Indonesia. Kalau dihitung secara rata-rata setiap Desa/kelurahan di Jawa Tengah mempunyai wilayah seluas 3,83 Km<sup>2</sup> dan berpenduduk rata-rata 3.849 jiwa. Sementara tetangganya, DIY, mempunyai komposisi yang lebih menarik daripada Jawa Tengah, yakni rata-rata Desa/kelurahan mempunyai wilayah seluas 7,15 Km<sup>2</sup> dan dihuni penduduk oleh sekitar 7.488 jiwa.

Memang sejauh ini belum ada ukuran yang ideal untuk luasan wilayah sebuah Desa, sebagai kekuatan penopang bagi otonomi Desa, karena potret yang kontras antara NAD dan Sumatera Barat di satu sisi serta Jawa Tengah dan DIY di sisi lain bisa menjadi bahan kajian berikutnya. Tetapi beberapa orang,

termasuk pada sosiolog seperti Selo Soemardjan (1992) maupun Nasikun (2004) masih meragukan apakah mungkin kecilnya ukuran Desa menjadi basis yang kuat bagi otonomi Desa. Karena itu keduanya mengusulkan perlunya penggabungan Desa-Desa yang kecil seperti pernah terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta pada masa Sultan HB IX. Kondisi geografis, demografis maupun spasial Desa itu tentu merupakan masalah yang harus diperhatikan dalam mendisain otonomi Desa.

Selain ukuran di atas, ada juga masalah lain yang muncul paralel dengan ukuran Desa, yakni masalah pemekaran dan penggabungan Desa. Desa-desa di Jawa Tengah umumnya tidak mau digabung. Di Luar Jawa terjadi kecenderungan pemekaran Desa, apalagi di daerah transmigrasi yang selalu menambah jumlah Desa. Jumlah Desa di Indonesia dari tahun ke tahun semakin bertambah banyak (pemekaran Desa). Pada tahun 1969/70, tercatat sejumlah 44.478 Desa kemudian bertambah menjadi 45.587 Desa pada tahun 1973/74, bertambah lagi sekitar 15 ribu Desa/kelurahan menjadi 60.645 pada tahun 1978/79. Pada tahun 1983/84, ketika terjadi penataan Desa baru berdasarkan UU No. 5/1979, jumlah Desa/kelurahan bertambah menjadi 66.437. Sekarang, 2007, jumlah Desa/kelurahan mencapai 69.926, meskipun Sumatera Barat sejak 2000/2001 melakukan penciptaan Desa sekitar 5000-an.

Hal ini menunjukkan bahwa laju pemekaran Desa jauh meninggalkan laju penghapusan atau penggabungan Desa. Beberapa studi menunjukkan bahwa bertambah jumlah Desa ini lebih didasarkan pada motif: perebutan sumber daya; politik pembentukan dan pemekaran kecamatan dan kabupaten baru; politik etnik-identitas; primordialisme; memperbesar akses sumberdaya dari pemerintah dan sebagainya. Di Sumatera Barat, misalnya, terjadi pembengkakan jumlah Desa dari 500-an menjadi 5000-an pada tahun 1980-an karena dimaksudkan sebagai siasat lokal untuk memperbanyak perolehan Bantuan Desa. Tetapi yang menarik, setelah kembali ke Nagari, Sumatera Barat melakukan penggabungan Desa kembali sesuai dengan satuan teritorial semula, yakni dari 5000-an menjadi sekitar 600-an Nagari.

*Kedua*, penggabungan, penghapusan dan pembentukan Desa sangat terkait dengan persyaratan yang ditetapkan oleh kerangka regulasi. Pada zaman Belanda pengaturan mengenai **Penggabungan, Penghapusan dan Pembentukan Desa** secara yuridis termuat dalam Bijblad no. 9308 yang ditetapkan dengan *gouvernementsbesluit* tanggal 28 Oktober 1919 no. 13 tentang penggabungan dan pemecahan Desa (Soetardjo, 1984: 68). Tujuan dari pemerintah Belanda untuk mengadakan penggabungan Desa adalah untuk memperkuat dasar kemasyarakatan Indonesia. Menurut Soetardjo (1984: 69), yang berhak untuk mengambil inisiatif dalam penggabungan atau pemecahan Desa adalah: (1) Pamong Praja; (2) Pemerintah daerah Kabupaten; atau (3) Rakyat Desa bersangkutan.

Syarat-syarat penggabungan atau pemecahan Desa di dasarkan pada luas wilayah, jumlah penduduk dan kekuatan untuk membiayai dirinya sendiri. Namun berdasarkan hasil pengkajian dikemukakan bahwa penggabungan atau

pemecahan Desa tidak disenangi oleh masyarakat. Penggabungan atau pemecahan Desa dapat menyebabkan lemahnya ikatan masyarakat yang ada di dalam Desa (Desa-verband), bahkan dapat mengakibatkan lemahnya hubungan antara masyarakat dan kepala Desanya (Soetardjo, 1984: 73).

Pasca kemerdekaan, pengaturan tentang penggabungan, penghapusan dan pembentukan Desa diatur dalam UU dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam UU no. 32 Tahun 2004, P3D diatur dalam pasal 200 ayat 2 yang menyebutkan : “ Pembentukan, penghapusan dan atau penggabungan Desa dengan memperhatikan asal usulnya atas prakaras masyarakat”. Persyaratan itu tentu saja sangat longgar karena **Penggabungan, Penghapusan dan Pembentukan Desa** hanya didasarkan pada prakarsa masyarakat. Akibatnya jumlah pemekaran Desa menjadi semakin besar, tanpa memperhatikan aspek-aspek kapasitas pemerintahan, maupun kemampuan keuangan.

Ketiga, sejalan dengan proses modernisasi, maka beberapa Desa kemudian berubah menjadi kelurahan. Secara regulatif hal ini dimungkinkan oleh UU no. 32 Tahun 2004 yang dalam pasal 200 ayat 3 menyebutkan “ Desa di kabupaten/ kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai dengan usul dan prakaras pemerintah Desa bersama badan permusyawaratan Desa yang ditetapkan oleh Perda”. Namun, dalam perubahan status Desa menjadi kelurahan timbul permasalahan yang menyangkut peralihan pemilikan aset dan perubahan perangkat Desa. Peralihan itu tentu saja berpengaruh terhadap sistem penganggaran daerah.

Keempat, Pemekaran Desa tidak diikuti dengan penetapan dan penegasan batas Desa di dalam peta Desa dan penyelesaian kejelasan pembagian aset Desa. Akibatnya pasca pemekaran muncul konflik antara Desa induk dengan Desa pemekaran atau bahkan antara Desa pemekaran dengan Desa tetangga.

## **B. Kedudukan dan Kewenangan Desa**

Dalam isu kedudukan dan kewenangan Desa ada fakta empirik yang menarik bahwa kedudukan dan kewenangan Desa dalam sejarah Desa sepanjang zaman (prakolonial, kolonial, pasca kemerdekaan, Orde Baru dan era reformasi) ditempatkan dalam subordinasi atau satelit dari struktur supradesa yang lebih besar. Karya monumental Denys Lombard (1996) menggambarkan secara gamblang bagaimana kerajaan-kerajaan konsentris di zaman prakolonial melakukan penundukkan dan penaklukan terhadap Desa-desanya di bumi Jawa, yang waktu itu masih disebut *sima*. Karya Frans Husken (1998) memberikan kisah berkelanjutan tentang kapitalisasi, eksploitasi dan diferensiasi sosial di Desa sejak masa kolonial. Karya Hans Antlov (1986), dengan tema “negara dalam Desa”, menggambarkan dengan jelas bagaimana sentralisme dan otoritarianisme negara bekerja di aras lokal. Karya Yando Zakaria, *Abih Tandeh* (2000), menunjukkan penghabisan dan penindasan negara terhadap masyarakat Desa di zaman Orde Baru.

Pada zaman penjajahan Belanda, telah diterbitkan ***Indische Staatsregeling*** pada tahun 1848, yang mulai berlaku pada tahun 1854. Adapun ketentuan mengenai Desa diatur dalam Pasal 128, sebagai berikut:

1. Desa-Desa bumiputera dibiarkan memilih kepala anggota pemerintahan Desanya sendiri, dengan persetujuan penguasa yang ditunjuk untuk itu menurut ordonansi. Gubernur Jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggarannya.
2. Dengan ordonansi dapat ditentukan keadaan dimana Kepala Desa dan anggota pemerintah Desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu.
3. Kepala Desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi.
4. Jika yang ditentukan dalam ayat (1) dan (3) dari pasal ini tidak sesuai dengan lembaga masyarakat atau dengan hak-hak yang diperkenankan dimiliki, maka berlakunya ditanggihkan.
5. Dengan Ordonansi dapat diatur wewenang dari Desa Bumiputera untuk: (a) memungut pajak di bawah pengawasan tertentu; (b) didalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh Desa;
6. Desa yang sebagian atau seluruhnya berada dalam batas suatu kota, dimana telah dibentuk dewan menurut ayat (2) pasal 21 atau ayat (2) pasal 124 sepanjang mengenai daerah yang termasuk di dalam batas termaksud; dapat dihapuskan dengan ordonansi atau bila dianggap perlu dikecualikan dari berlakunya aturan yang ditetapkan dalam ayat (3) pasal ini. Sebagai akibat dari tidak diberlakukannya aturan tersebut, jika perlu dapat dibuat ordonansi (Suhartono, 2001: 46-47).

Ketika intervensi dan eksploitasi kolonial terhadap Desa berjalan, pemerintah kolonial Belanda juga mengeluarkan "*Regeeringsreglement*" 1854, sebagai cikal-bakal pengaturan tentang daerah dan Desa. Pasal 71 (pasal 128.I.S.) menegaskan tentang kedudukan Desa, yakni: *Pertama*, bahwa Desa yang dalam peraturan itu disebut "*inlandsche gemeenten*" atas pengesahan kepala daerah (residen), berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah Desanya sendiri. *Kedua*, bahwa kepala Desa itu diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang keluar dari gubernur jenderal atau dari kepala daerah (residen).

Atas dasar ketentuan itu, dengan Ordonansi tanggal 3 Februari 1906, lahirlah peraturan yang mengatur pemerintahan dan rumah tangga Desa, terutama hanya berlaku di Jawa dan Madura. Peraturan itu, yang dimuat dalam *Staasblad* 1906 N0. 83, diubah dengan *Staasblad* 1910 No. 591, *Staadblad*. 1913 No. 235 dan *Staadblad*, 1919 No. 217 dikenal dengan nama "*Islandsche Gemeente-Ordonnantie*". Penjelasan atas *Ordonnantie* itu yang dimuat dalam *Bijblad* 6567 mengatakan, bahwa ketetapan-ketetapan dalam *Ordonnantie* secara konkret mengatur bentuk, kewajiban dan hak kekuasaan pemerintah Desa baik berdasarkan hukum ketataprajaan maupun berdasarkan hukum perdata. Meskipun berbagai peraturan yang muncul masih jauh dari sempurna, tetapi dalam rangka perundang-undangan Hindia Belanda semuanya telah berhasil

menghilangkan keragu-raguan tentang kedudukan Desa sebagai badan hukum, lebih dari posisi Desa sekadar kesatuan komunal masyarakat. Peraturan telah berhasil pula mengembangkan kemajuan kedudukan hukum Desa sebagai pemilik harta benda (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984).

Ada berbagai catatan atas keluarnya peraturan itu. Van Deventer menyambutnya dengan gembira. Dengan peraturan tadi, kata Van Deventer, hak Desa untuk mendapat dan menguasai milik sendiri telah diberi dasar hukum. Berdasarkan hak itu Desa akan dapat menyusun “pendapatan Desa” sendiri. Hal ini penting berhubungan dengan hendak didirikannya sekolah Desa dan lumbung Desa pada waktu itu. Sebaliknya Mr. Van Bockel dalam *Koloniale Studien* tahun 1921 mengatakan, bahwa peraturan itu merupakan sebuah tatapraja untuk Desa, yang dimasukkan dengan paksa ke dalam suatu susunan yang asing baginya dengan tiada mengingat tingkat kecerdasan rakyat dan susunan tatapraja dalam daerah. Van Vollenhoven berpendapat senada. Setelah mengucapkan penghargaannya terhadap tujuan ordonansi diatas, yang bermaksud hendak menguatkan kedudukan Desa, maka ia mencela bahwa dalam peraturan itu membuat ordonansi kurang cukup mengindahkan sifat-sifat asli dari Desa di daerah Jawa, Madura dan Pasundan.

Dalam konteks ini “*Islandsche Gemeente Ordonantie*” tahun 1906 tidak berlaku untuk empat daerah Swapraja di Surakarta dan Yogyakarta. Di daerah-daerah tadi, yang pada hakekatnya adalah daerah Negorogong di zaman dahulu, dimana otonomi Desa karena percampuran kekuasaan Raja -- antara lain disebabkan oleh *apanage-stelsel* sejak 1755 -- telah menjadi rusak, maka kedudukan Desa sebagai daerah hukum otonom sudah rusak pula.

Meski demikian, hukum asli yang menjadi pokok-pokok dasar kebudayaan bangsa, meskipun telah terpendam dibawah reruntuhan Desa asli selama ratusan tahun, setelah kesatuan Desa sebagai daerah hukum itu di daerah Swapraja di Jawa dihidupkan kembali, maka ia hidup kembali juga. Begitu kuatnya, hingga waktu permulaan kemerdekaan di daerah Yogyakarta muncul peraturan untuk menggabungkan Desa-desanya yang kecil-kecil menjadi kesatuan daerah yang lebih besar. Peraturan itu mengalami kesulitan. Lain dari itu, sebagai penjelmaan dari kesatuan daerah hukum itu barangkali belum diketahui umum, bahwa daerah Yogyakarta penjualan tanah milik di Desa (malah juga penggadaian) kepada seorang yang bukan penduduk Desa, harus mendapat ijin dari rapat Desa.

Pada tahun 1941, pemerintah kolonial mempertinggi status Desa dengan mengeluarkan sebuah Ordonantie terkenal dengan sebutan Desa Ordonantie (S. 1941 No. 356) (Nitinegoro, 1964 dalam Suhartono, 2001: 48). *Rancangan Desa-ordonannantie* baru disampaikan oleh Pemerintah Hindia Belanda pada tanggal 23 Januari 1941 kepada Volksraad. *Ordonnantie* itu kemudian ditetapkan pada tanggal 2 Agustus 1941 (stbl. 1941 no. 356). Substansi *Desa ordonanntie* baru berlainan dengan *ordonanntie-ordonanntie* sebelumnya. Prinsipnya ialah supaya kepada Desa diberi keleluasaan untuk berkembang menurut potensi dan kondisinya sendiri. Untuk mencapainya, Desa tidak lagi dikekang dengan

berbagai peraturan-peraturan (regulasi) yang mengikat dan instruktif. Berdasarkan atas prinsip itu dalam *Desa-ordonnantie* baru dinyatakan perbedaan antara Desa yang sudah maju dan Desa yang belum maju. Untuk Desa yang sudah maju, pemerintahan dilakukan oleh sebuah Dewan Desa (*Desaraad*), sedang Desa untuk yang belum maju pemerintahan disusun tetap sediakala, yaitu pemerintahan dilakukan oleh Rapat Desa yang dipimpin oleh kepala Desa yang dibantu oleh parentah Desa. Selanjutnya dalam *Desa-ordonnantie* baru itu, pemerintah hendaknya minimal mencampuri dalam rumah tangga Desa dengan peraturan-peraturan yang mengikat, bahkan dalam pemerintahan Desa itu diharuskan lebih banyak menggunakan hukum adat. Namun sampai pada waktu jatuhnya pemerintahan Hindia Belanda *Desa-ordonnantie* itu belum bisa dijalankan.

Di zaman Orde Baru, modernisasi yang diperkenalkan pada masyarakat Desa melalui mekanisme pembangunan Desa merupakan manifestasi kontrol negara pada masyarakat Desa. Hal ini diungkapkan secara gamblang dan konseptual oleh Mohtar Mas'oeed (1994) sebagai berikut:

*Sebagai bagian dari pembangunan nasional, Pembangunan Masyarakat Desa (PMD) dikonseptualisasikan sebagai proses pengkonsolidasian berbagai wilayah teritorial dan pengintegrasian kehidupan masyarakat dalam berbagai dimensi (sosial, kultural, ekonomi maupun politik) ke dalam satu unit yang utuh. Dalam perspektif ini, program PMD yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru mengandung dua proses yang berjalan serentak namun kontradiktif. Pertama, PMD merupakan proses "memasukkan Desa ke dalam negara", yaitu melibatkan masyarakat Desa agar berperan serta dalam masyarakat yang lebih luas. Ini dilakukan melalui pengenalan kelembagaan baru dalam kehidupan Desa dan penyebaran gagasan modernitas. Kedua, PMD juga berwujud "memasukkan negara ke Desa". Ini adalah proses memperluas kekuasaan dan hegemoni negara sehingga merasuk ke dalam kehidupan masyarakat Desa dan sering mengakibatkan peningkatan ketergantungan Desa terhadap negara.*

Argumen itu mengandung makna bahwa pada tahap pertama Pemerintah menjanjikan warga Desa untuk dilibatkan dalam pembangunan. Berbagai jenis proyek pembangunan diperkenalkan, baik melalui mekanisme PELITA, yang dilaksanakan berbagai instansi sektoral maupun melalui skema INPRES dan Banded, telah berfungsi sebagai penyalur berbagai sumberdaya yang dimiliki pemerintah ke masyarakat. Sebagian besar kebijakan publik itu telah berhasil memobilisasi penduduk Desa bisa menikmati hasil-hasil pembangunan, dan yang lebih penting lagi, bisa menerapkan hak, kewajiban dan tanggung jawab sebagai warga penuh. Dengan kata lain, proses ini bisa membuka jalan menuju partisipasi, modernisasi dan demokratisasi.

Motif yang melatar belakangi UU No. 5/1979 adalah untuk melakukan reformasi birokrasi Desa agar lebih mampu menggerakkan rakyat dalam

program-program pemerintah pusat serta dapat menyelenggarakan administrasi Desa yang meluas dan efektif. Disamping itu juga untuk menyeragamkan kedudukan Desa dan kesatuan adat-istiadat yang masih berlaku, menjadi satu kesatuan pemerintahan Desa yang lingkup kekuasaannya meliputi dusun lama yang berada di bawah naungan tradisi lama yang dihapuskan. Kesatuan masyarakat hukum, adat istiadat, kebiasaan yang masih hidup masih diakui, sepanjang hal itu dapat menunjang kelangsungan pembangunan dan ketahanan nasional.

### **C. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**

Sebagai miniatur negara Indonesia, Desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat Desa). Di satu sisi, para perangkat Desa menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai daftar tugas kenegaraan, yakni menjalankan birokratisasi di level Desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat. Tugas penting pemerintah Desa adalah memberi pelayanan administratif (surat-menyurat) kepada warga.

Di sisi lain, karena dekatnya arena, secara normatif masyarakat akar-rumput sebenarnya bisa menyentuh langsung serta berpartisipasi dalam proses pemerintahan dan pembangunan di tingkat Desa. Para perangkat Desa selalu dikonstruksi sebagai “pamong Desa” yang diharapkan sebagai pelindung dan pengayom warga masyarakat. Para pamong Desa beserta elite Desa lainnya dituakan, ditokohkan dan dipercaya oleh warga masyarakat untuk mengelola kehidupan publik maupun privat warga Desa. Dalam praktiknya antara warga dan pamong Desa mempunyai hubungan kedekatan secara personal yang mungkin diikat dengan tali kekerabatan maupun ketetanggaaan, sehingga kedua unsur itu saling menyentuh secara personal dalam wilayah yang lebih privat ketimbang publik. Batas-batas urusan privat dan publik di Desa sering kabur. Sebagai contoh, warga masyarakat menilai kinerja pamong Desa tidak menggunakan kriteria modern (transparansi dan akuntabilitas), melainkan memakai kriteria tradisional dalam kerangka hubungan klientelistik, terutama kedekatan pamong dengan warga yang bisa dilihat dari kebiasaan dan kerelaan pamong untuk beranjangsana

Jika pemerintah Desa menjadi sentrum kekuasaan politik, maka kepala Desa (lurah Desa) merupakan personifikasi dan representasi pemerintah Desa. Semua perhatian di Desa ditujukan kepada Kepala Desa secara personal. “Hitam putihnya Desa ini tergantung pada lurahnya”, demikian ungkap seorang warga Desa. Kades harus mengetahui semua hajat hidup orang banyak, sekalipun hanya selembur daun yang jatuh dari pohon. Karena itu kepala Desa selalu sensitif terhadap legitimasi di mata rakyatnya. Legitimasi berarti pengakuan rakyat terhadap kekuasaan dan kewenangan kepala Desa untuk bertindak mengatur dan mengarahkan rakyat. Kepala Desa yang terpilih secara demokratis belum tentu memperoleh legitimasi terus-menerus ketika menjadi pemimpin di Desanya. Legitimasi mempunyai asal-usul dan sumbernya. Legitimasi kepala

Desa bersumber pada ucapan yang disampaikan, nilai-nilai yang diakui, serta tindakan yang diperbuat. Umumnya kepala Desa yakin bahwa pengakuan rakyat sangat dibutuhkan untuk membangun eksistensi dan menopang kelancaran kebijakan maupun tugas-tugas yang diemban, meski setiap kepala Desa mempunyai ukuran dan gaya yang berbeda-beda dalam membangun legitimasi. Tetapi, kepala Desa umumnya membangun legitimasi dengan cara-cara yang sangat personal ketimbang institusional. Kepala Desa dengan gampang diterima secara baik oleh warga bila ringan tangan membantu dan menghadiri acara-acara privat warga, *sembada* dan pemurah hati, ramah terhadap warganya, dan lain-lain.

Kepala Desa selalu tampil dominan dalam urusan publik dan politik, tetapi dia tidak mengembangkan sebuah tata pemerintahan yang bersendikan transparansi, akuntabilitas, daya tanggap, kepercayaan dan kebersamaan. Yang terjadi adalah sebaliknya: penundukan secara hegemonik terhadap warga, karena kepala Desa merasa dipercaya dan ditokohkan oleh warga. Kepala Desa punya citra diri *benevolent* atau sebagai wali yang sudah dipercaya dan disertai mandat oleh rakyatnya, sehingga kades tidak perlu bertele-tele bekerja dengan semangat partisipatif dan transparansi, atau harus mempertanggungjawabkan tindakan dan kebijakannya di hadapan publik. Sebaliknya, warga Desa tidak terlalu peduli dengan kinerja kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan Desa, sejauh Kepala Desa tidak mengganggu usaha ekonomi dan nyawa warganya secara langsung. Warga Desa, yang sudah lama hidup dalam pragmatisme dan konservatisme, sudah cukup puas dengan penampilan Kades yang lihai pidato dalam berbagai acara seremonial, yang populis dan ramah menyapa warganya, yang rela beranjangsana, yang rela berkorban mengeluarkan uang dari kantongnya sendiri untuk kepentingan umum, yang menjanjikan pembangunan prasarana fisik dan seterusnya. Masyarakat tampaknya tidak mempunyai ruang yang cukup dan kapasitas untuk *voice* dan *exit* dari kondisi struktural Desa yang bias elite.

Akuntabilitas publik sebenarnya merupakan isu yang sangat penting bagi demokrasi pemerintahan Desa. Tetapi secara empirik akuntabilitas tidak terlalu penting bagi seorang Kades. Ketika Kades sudah memainkan fungsi sosialnya dengan baik, maka Kades cenderung mengabaikan akuntabilitas di hadapan masyarakat. Ia tidak perlu mempertanggungjawabkan program, kegiatan dan keuangannya, meski yang terakhir ini sering menjadi problem yang serius. Proses intervensi negara ke Desa dan integrasi Desa ke negara menjadikan kades lebih peka terhadap akuntabilitas administratif terhadap pemerintah supra-Desa ketimbang akuntabilitas politik pada basis konstituennya.

Lemahnya transparansi adalah problem lain yang melengkapi lemahnya akuntabilitas pemerintah Desa, yang bisa dilihat dari sisi kebijakan, keuangan dan pelayanan administratif. Kebijakan Desa umumnya dirumuskan dalam kotak hitam oleh elite Desa, serta kurang ditopang proses belajar dan partisipasi yang memadai. Masyarakat Desa, yang menjadi obyek risiko kebijakan, biasanya kurang mengetahui informasi kebijakan dari proses awal. Pemerintah Desa

sudah mengaku berbuat secara transparan ketika melakukan sosialisasi kebijakan kepada warga masyarakat. Tetapi sosialisasi adalah sebuah proses transparansi yang lemah, karena proses komunikasinya berlangsung satu arah dari pemerintah Desa untuk memberi tahu (informasi) dan bahkan hanya untuk meminta persetujuan maupun justifikasi dari warga. Warga tidak punya ruang yang cukup untuk memberikan umpan balik dalam proses kebijakan Desa.

Pengelolaan keuangan dan pelayanan juga sedikit-banyak bermasalah. Warga umumnya tidak memperoleh informasi secara transparan bagaimana keuangan dikelola, seberapa besar keuangan Desa yang diperoleh dan dibelanjakan, atau bagaimana hasil lelang tanah kas Desa dikelola, dan seterusnya. Masyarakat juga tidak memperoleh informasi secara transparan tentang prosedur dan biaya memperoleh pelayanan administratif.

Lemahnya partisipasi (*voice*, akses dan kontrol) masyarakat merupakan sisi lain dari lemahnya praktik demokrasi di tingkat Desa. Sampai sekarang, elite Desa tidak mempunyai pemahaman yang memadai tentang partisipasi. Bagi kepala Desa, partisipasi adalah bentuk dukungan masyarakat terhadap kebijakan pembangunan pemerintah Desa. Pemerintah Desa memobilisasi gotong-royong dan swadaya masyarakat (yang keduanya dimasukkan sebagai sumber penerimaan APBDes) untuk mendukung pembangunan Desa.

Di sisi lain, pemerintahan Desa mempunyai organisasi dan birokrasi yang sederhana. Para Birokrat Desa (sekretaris Desa hingga kepala-kepala urusan) disebut sebagai perangkat Desa yang bertugas membantu kepala Desa dalam menjalankan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, termasuk pelayanan administratif di dalamnya. Di Jawa, perangkat Desa sering disebut sebagai "Pamong Desa", yang karena posisinya sebagai pemuka masyarakat, dan memperoleh mandat untuk mengayomi dan membimbing rakyat Desa. Mereka juga mempunyai atribut mentereng (abdi negara dan abdi masyarakat) yang menjadi kebanggaannya. Sebagai abdi negara, perangkat Desa menyandang atribut dan simbol-simbol yang diberikan oleh negara, sekaligus menjalankan tugas-tugas negara, seperti menarik pajak, mengurus administrasi, surat-surat resmi, pendataan penduduk dan lain-lain. Sebagai abdi masyarakat, perangkat Desa bertugas melayani masyarakat 24 jam, mulai pelayanan administratif hingga pelayanan sosial (mengurus kematian, hajatan, orang sakit, pasangan suami isteri yang mau cerai, konflik antarwarga, dan sebagainya).

Sistem birokrasi Desa sangat berbeda dengan sistem birokrasi negara, meskipun Desa juga sebagai unit pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas negara, baik pelayanan publik maupun pembangunan. Birokrasi negara didisain dan dikelola teknokratis dan modern dari sisi rekrutmen, pembinaan, penggajian (remunerasi), organisasi, tatakkerja, tupoksi, dan lain-lain. Birokrat negara, baik pejabat administratif maupun pejabat fungsional (kesehatan dan pendidikan), berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang dikelola dengan kepastian mulai dari pengangkatan pertama, pembinaan, pembagian tugas, promosi, penggajian hingga sampai pensiun di hari tua.

Birokrasi Desa didisain dan dikelola dengan sistem campuran antara pendekatan tradisional dengan pendekatan modern (teknokratis), tetapi pendekatan teknokratis tidak bisa berjalan secara maksimal antara lain karena gangguan pendekatan tradisional. Status perangkat Desa bukanlah PNS, tetapi sebagai aparat yang direkrut secara lokal-tradisional (dari penduduk Desa setempat) dengan cara teknokratis (memperhatikan syarat-syarat dan proses modern). Pengisian perangkat bukanlah dari nol sebagai staf seperti PNS, melainkan langsung mengisi pos jabatan-jabatan dalam birokrasi Desa (sekdes, kaur, kadus) yang posisinya lowong. Semula mereka ditetapkan bekerja seumur hidup, tetapi belakangan banyak kabupaten/kota yang menetapkan masa kerja perangkat Desa selama 20 tahun atau berusia maksimal 60 tahun. Pembinaan PNS dimulai dari prajabatan, diklat penjurusan maupun promosi dari staf hingga eselon I, perangkat Desa tidak diperlakukan yang sama. Ketika seseorang menduduki jabatan kepala urusan maka dia selamanya akan duduk situ sampai usia pensiun. Dia tidak akan mengalami promosi menjadi sekretaris Desa, kecuali jika dia melepas jabatan kaur dan bertarung melamar posisi sekdes yang kosong.

Para perangkat Desa juga tidak memperoleh pendidikan dan latihan yang sistematis dan berkelanjutan sebagaimana diberikan negara kepada PNS. Perangkat Desa memperoleh pembekalan awal mengenai tupoksi dan tugas-tugas administrasi, tetapi setelah itu tidak memperoleh diklat teknis dan juga tidak ada monev. Terkadang sebagian perangkat Desa memperoleh diklat teknis (misalnya administrasi, perencanaan, pendataan, keuangan) jika ada proyek diklat dari pemerintah yang datangnya tidak menentu.

Disebabkan miskinnya pembinaan, maka kapasitas (pengetahuan, wawasan dan keterampilan) perangkat Desa sangat terbatas. Sebagian besar perangkat Desa di Indonesia tidak memahami berbagai peraturan dan tugas yang menyangkut diri mereka sendiri, kecuali sebagian kecil perangkat yang mau mencari tahu atau mereka yang kritis. Pada umumnya mereka bekerja apa adanya (*taken for granted*) sesuai dengan kebiasaan perangkat sebelumnya. Di masa Orde Baru, semua formulir administrasi (monografi, buku tamu, buku keuangan, buku proyek, buku tanah Desa, dan sebagainya) bisa terisi dan diperbarui terus karena ada proses monev yang berjalan. Tetapi di era reformasi, buku-buku administrasi itu terbengkelai, kecuali Desa-Desa yang mempunyai predikat maju. Di banyak Desa, data monografi Desa sekian tahun lalu masih terpampang dengan tulisan spidol/cat permanen. “Ada organisasi tetapi tidak berorganisasi” adalah sebuah metafora yang menggambarkan bahwa organisasi birokrasi Desa tidak berjalan dengan baik, apalagi Desa-Desa yang terbelakang, terutama di luar Jawa. Sebagian besar Desa di Indonesia sampai sekarang belum memiliki kantor Desa sebagai pusat penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan administrasi.

Banyak Desa di luar Jawa yang tidak memiliki kantor Desa sendiri, sehingga menggunakan kantor Desa di rumah kepala Desa yang terpilih. Selain tidak memiliki jam kerja yang jelas, banyak hari di “kantor Desa” itu terlihat

sepi, jarang didatangi perangkat Desa. Kepala Desa sendiri, si pemilik “kantor Desa” jarang berada di “kantor Desa” pada jam kerja, karena “kantor” yang sesungguhnya berada di kantong saku yang dibawa kemanapun ketika penguasanya pergi. Kepala Desa tidak mengurus jabatan dan fungsinya, tetapi lebih banyak menghabiskan waktu jam kerjanya untuk mencari nafkah (ke sawah, ladang, pantai, hutan atau bisnis). Kalau warga hendak berurusan administrasi dengan perangkat Desa, maka mereka akan pergi ke rumah masing-masing atau ke tempat dimana perangkat Desa mangkal sehari-hari. Karena kondisi ini, UU No. 32/2004 menetapkan pengisian Sekdes dengan PNS dengan tujuan agar pelayanan administrasi di semua Desa bisa berjalan, terutama dalam administrasi pertanggung-jawaban keuangan Desa yang berasal dari APBN/APBD, apalagi Desa-desa di Luar Jawa yang tidak berorganisasi.

Kinerja organisasi dan perangkat Desa yang sangat terbatas juga berkaitan dengan keterbatasan kesejahteraan mereka dan tidak jelasnya sistem penggajian (remunerasi) yang didisain pemerintah. Meski di atas kertas sistem birokrasi Desa dibuat modern, tetapi penggajian perangkat masih menggunakan pola yang sangat tradisional. Selama ini belum ada kebijakan yang memadai mengenai penggajian (remunerasi) terhadap kepala Desa dan perangkat Desa. Di sebagian besar Desa-Desa di Jawa, perangkat memperoleh penghasilan dari tanah bengkok (*palungguh*), sebagai bentuk remunerasi secara tradisional yang diwariskan secara turun-temurun. Besaran tanah bengkok yang dikelola perangkat itu sangat bervariasi dari satu Desa ke Desa lain, bahkan ada juga sebagian Desa yang sama sekali tidak mempunyai tanah bengkok.

Para perangkat Desa tentu mempunyai status yang terhormat bagi masyarakat, tetapi pada umumnya tingkat kesejahteraan perangkat Desa sangat memprihatinkan. Oleh karena itu Perangkat Desa selalu menuntut dan berharap agar pemerintah betul-betul memperhatikan nasib dan kesejahteraan mereka.

Tabel 2.1, misalnya, menggambarkan gaji/penghasilan resmi perangkat Desa per tahun di beberapa Desa di Kabupaten Purworejo kondisi tahun 2004. Penghasilan itu diperoleh dari tanah bengkok dan insentif dari pemerintah kabupaten. Data dari empat Desa itu memperlihatkan bahwa penghasilan perangkat Desa di satu Desa dengan Desa lain sangat beragam. Desa Kalijambe, sebuah Desa miskin, hanya memberikan penghasilan sebesar Rp 2.520.000 per tahun kepada kepala Desa. Angka ini berarti kepala Desa hanya memperoleh penghasilan Rp 210.000 per bulan, angka yang jauh lebih kecil dibandingkan dengan Upah Minimum Kabupaten Purworejo yang sebesar Rp 380.000 pada tahun 2004. Penghasilan sekretaris Desa, kepala urusan dan kepala dusun tentu jauh lebih rendah daripada penghasilan kepala Desa. Sekdes memperoleh penghasilan sebesar Rp 1.380.000 per tahun, setiap kepala urusan bergaji sebesar Rp 675.000 per tahun dan setiap kepala dusun berpenghasilan hanya sebesar Rp 570.000 per tahun.

Tabel 2.1  
Gaji/penghasilan perangkat Desa per tahun di beberapa Desa

## Kabupaten Purworejo 2004

No	Desa	Kades	Sekdes	Kaur	Kadus
1	Krendetan	7.560.000	3.900.000	1.395.000	1.395.000
2	Sidorejo	5.500.000	2.000.000	1.000.000	1.000.000
3	Kalijambe	2.520.000	1.380.000	675.000	570.000
4	Tlepokwetan	19.200.000	13.200.000	7.750.000	5.600.000

Sumber: APBDes 2004 masing-masing Desa.

Pemerintah sebenarnya telah menegaskan tentang penghasilan perangkat Desa dalam PP No. 72/2005. Pasal 27 dari PP 72/2005 berbunyi: (1) Kepala Desa dan Perangkat Desa diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan Desa; (2) Penghasilan tetap dan/atau tunjangan lainnya yang diterima kepala Desa dan Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan setiap tahun dalam APBDesa; (3) Penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit sama dengan Upah Minimum Regional Kabupaten/Kota.

Tanpa diatur sekalipun pemerintah Desa bisa berkreasi sendiri melakukan penggajian terhadap perangkat Desa yang diambilkan dari APBDes. Padahal yang ditunggu oleh perangkat Desa adalah tanggung-jawab dan kebijakan pemerintah yang jelas dan konkret dalam memberikan penghasilan, bukan sekadar mengatur penghasilan dalam APBDes. Lokalisasi penghasilan melalui APBDes ini akan menghadapi kendala, terutama bagi Desa-Desa yang memiliki APBDes minim. Mungkinkah mereka akan dapat memberikan penghasilan kepada kepala Desa beserta perangkatnya senilai penghasilan upah minimum regional kalau untuk membiayai pembangunan dan kemasyarakatan masih kurang.

Dapat dikatakan bahwa belum ada perhatian yang cukup setimpal terhadap kepala Desa beserta perangkat Desa. Penghargaan terhadap kepala Desa beserta perangkatnya selama ini masih diserahkan sebagian besar kepada Desa itu sendiri. Disamping itu dengan APBD pemerintah Kabupaten sebenarnya juga sudah turut membantu, namun sejauh mana bantuan itu sudah mencukupi atau belum, itu masih sangat tergantung dari kemauan baik Kabupaten. Sedangkan pembagian penghasilan dari dana perimbangan, bantuan, retribusi Desa, dan lain-lain untuk mendukung keuangan Desa tidak ada kepastian dan sangat tergantung dengan kebijakan Pemerintah kabupaten. Pemerintah kabupaten biasanya memberikan pengharhagaan kepada kepala Desa beserta perangkatnya tiap tiga bulan yang masing-masing besarnya berbeda antara satu kabupaten dengan kabupaten lainnya.

#### **D. Perencanaan Pembangunan Desa**

Masyarakat Desa di Indonesia sudah lama akrab dengan perencanaan dari atas (*top down planning*) pada masa Orde Baru. Meskipun sejak 1982 telah dikenal perencanaan dari bawah (*bottom up planning*), mulai dari Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes) hingga Rakorbangnas, tetapi keputusan tentang kebijakan dan program pembangunan Desa tetap terpusat dan bersifat seragam untuk seluruh wilayah. Perencanaan yang terpusat itu juga disertai dengan berbagai proyek bantuan pembangunan Desa, baik yang bersifat spasial (Bantuan Desa) maupun yang sektoral. Setiap departemen, kecuali Departemen Luar Negeri, mempunyai program-program bantuan pembangunan Desa.

Sudah banyak kritik dan bukti empirik yang memperlihatkan kelemahan perencanaan terpusat dan model bantuan itu. Kritik secara umum, mengatakan bahwa Desa merupakan obyek pembangunan, sekaligus tempat membuang bantuan (sedekah). Pola kebijakan yang sentralistik dan seragam ternyata cenderung tidak sesuai dengan kebutuhan lokal dan mematikan konteks sosial yang beragam. Konsep “bantuan” ternyata tidak memberdayakan, dan sebaliknya malah menciptakan kultur ketergantungan atau kultur meminta.

Pengalaman masa lalu itu mengalami perubahan di masa desentralisasi. Sejak delapan tahun lalu (1999), desentralisasi telah melakukan devolusi perencanaan, yakni mengubah model perencanaan terpusat menjadi perencanaan yang terdesentralisasi, atau perencanaan yang lebih dekat dengan masyarakat lokal. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan penuh untuk mempersiapkan perencanaan sendiri (*self planning*) yang sesuai dengan konteks lokal, sekaligus memiliki kepastian anggaran dari dana perimbangan pusat-daerah. Menurut UU No. 32/2004 (pemerintahan daerah) dan UU No. 25/2004 (sistem perencanaan pembangunan nasional), perencanaan daerah itu harus ditempuh secara partisipatif dan berasal dari bawah (*bottom up planning*), yaitu bermula dari aras Desa. Perencanaan pembangunan sekarang tampak lebih desentralistik dan partisipatif, yang memungkinkan pemerintah daerah menghasilkan perencanaan daerah yang sesuai dengan konteks lokal serta proses perencanaan daerah berlangsung secara partisipatif dan berangkat dari Desa.

Namun ada sejumlah kelemahan sistem dan metodologi perencanaan daerah, yang justru memperlemah kemandirian dan kapasitas Desa. *Pertama*, baik UU No. 32/2004 maupun UU No. 25/2004 sama sekali tidak mengenal perencanaan Desa, atau tidak menempatkan Desa sebagai entitas yang terhormat dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Sementara PP No. 72/2005 (turunan dari UU No. 32/2004) justru yang memperkenalkan perencanaan Desa, tetapi konsep perencanaan Desa yang dikemukakan bukanlah perencanaan otonom (*self planning*), melainkan perencanaan Desa sebagai bagian (subsistem) dari perencanaan daerah. Dalam konteks posisi ini, Desa hanya “bertugas” menyampaikan usulan sebagai input perencanaan daerah, bukan “berwenang” mengambil keputusan secara otonom untuk menyusun perencanaan Desa.

*Kedua*, secara metodologis perencanaan daerah mengandung kesenjangan antara “hasil sektoral” dengan “proses spasial”. Perencanaan daerah sebenarnya menghasilkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang bersifat sektoral (pendidikan, kesehatan, prasarana daerah, pertanian, perikanan, perkebunan, pariwisata, dan lain-lain), tetapi prosesnya menggunakan pendekatan spasial, yaitu melalui Musrenbang Desa dan kecamatan. Apa risiko kesenjangan ini? Dalam Musrenbang Desa, masyarakat Desa tidak mempunyai kapasitas untuk menjangkau isu-isu sektoral. Meskipun di wilayah Desa terdapat prasarana pendidikan dan kesehatan, misalnya, masyarakat Desa tetap tidak mempunyai kapasitas untuk menjangkau prasarana itu. Prasarana publik itu tetap dalam jangkauan kewenangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Sedangkan kapasitas masyarakat Desa hanya menjangkau masalah prasarana fisik yang berada di lingkup kampung, sehingga setiap Musrenbangdes hanya mampu mengusulkan perbaikan prasarana fisik di lingkungan mereka. Masyarakat Desa tidak mungkin menyampaikan usulan-usulan sektoral yang lebih luas. Kesenjangan dan ketidakmampuan masyarakat Desa itu terjadi karena Desa tidak mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus berbagai sektor pembangunan (Sutoro Eko, 2007).

*Ketiga*, perencanaan pembangunan di tingkat Desa belum partisipatif. Peran elite Desa yang mengklaim mewakili aspirasi masyarakat masih mendominasi kekuatan dalam menentukan kebijakan pembangunan Desa. Sekarang istilah partisipasi *stakeholders* sebenarnya sudah populer diadopsi oleh pemerintah sebagai sebuah pendekatan partisipatif dalam pembangunan. Di Desa, istilah itu juga cukup akrab diungkapkan para elite Desa. Tetapi *stakeholders* yang terlibat dalam perencanaan pembangunan masih berkuat pada aktor pemerintahan Desa dan lembaga-lembaga formal di tingkat Desa (lurah, BPD, PKK, LPMD, RT, dan RW). Keterlibatan organisasi-organisasi sektoral, organisasi kemasyarakatan yang lain, dan kelompok perempuan masih sangat terbatas.

*Keempat*, proses partisipasi dan perencanaan di Musrenbangdes menghadapi distorsi dari proyek-proyek tambahan dari pemerintah, misalnya Program Pengembangan Kecamatan (PPK). PPK adalah proyek yang tidak menyatu (integrasi) dengan Musrenbang reguler, tetapi ia membikin sendiri proses dan forum perencanaan. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa masyarakat enggan berpartisipasi dalam Musrenbang reguler, dan tampak lebih bersemangat berpartisipasi dalam Forum PPK. Mengapa? Musrenbang reguler sungguh melelahkan dan membosankan karena tidak ada kejelasan anggaran yang bakal diterima Desa. Sebaliknya Forum PPK, yang sudah berjalan sejak 1998 hingga sekarang, tampak lebih partisipatif dan bergairah karena proyek ini mampu memastikan pagu anggaran yang akan diperoleh oleh Desa.

*Kelima*, proses perencanaan partisipatif dari bawah yang bekerja dalam wilayah yang luas, kondisi sosial yang *segmented* dan struktur pemerintahan yang bertingkat-tingkat, cenderung menimbulkan jebakan proseduralisme dan kesulitan representasi (Brian Cooksey dan Idris Kikula, 2005). Dalam proses

partisipasi, kelompok-kelompok marginal dan perempuan yang hidup di Desa pasti tidak terwakili dalam perencanaan daerah. Selain itu perencanaan partisipatif yang bertingkat dari bawah memang tidak dihayati dan dilaksanakan secara otentik dan bermakna atau “murni dan konsekuen”, melainkan hanya prosedur yang harus dilewati. Sebagai prosedur formal, perencanaan dari bawah sebenarnya hanya sebagai alat justifikasi untuk menunjukkan kepada publik bahwa perencanaan pembangunan yang dilalui oleh pemerintah kabupaten telah berangkat dari bawah (dari Desa) dan melibatkan partisipasi masyarakat. Yang terjadi sebenarnya adalah perencanaan yang tidak naik ke kabupaten, dan program-program kabupaten yang turun ke Desa ternyata juga tidak mengalami pemerataan. Banyak Desa yang kecewa karena setiap tahun membuat perencanaan tetapi ternyata programnya tidak turun.

### **E. Keuangan Desa**

Selama ini keuangan Desa ditopang dengan dua sumber utama, yakni pendapatan asli Desa (pungutan, hasil kekayaan Desa, gotong-royong dan swadaya masyarakat) serta bantuan dari pemerintah. Namun, secara empirik, ada beberapa masalah yang berkaitan dengan keuangan Desa. *Pertama*, besaran anggaran Desa sangat terbatas. PADes sangat minim, antara lain karena Desa tidak mempunyai kewenangan dan kapasitas untuk menggali potensi sumber-sumber keuangan Desa. Karena terbatas, anggaran Desa tidak mampu memenuhi kebutuhan kesejahteraan perangkat Desa, pelayanan publik, pembangunan Desa apalagi kesejahteraan masyarakat Desa. Anggaran Desa sangat tidak mencukupi untuk mendukung pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan dan perumahan. Dengan kalimat lain ada kesenjangan fiskal antara keuangan pemerintah supraDesa dengan pemerintah Desa.

*Kedua*, ada kesenjangan antara tanggung-jawab dan responsivitas dengan partisipasi masyarakat dalam anggaran Desa. Partisipasi masyarakat dalam anggaran pembangunan Desa sangat besar, sementara tanggungjawab dan responsivitas sangat kecil. Sebagian besar anggaran pembangunan Desa, terutama pembangunan fisik (infrastruktur), ditopang oleh gotong-royong atau swadaya masyarakat. Sementara besaran dana dari pemerintah sangat kecil, yang difungsikan sebagai stimulan untuk mengerahkan (mobilisasi) dana swadaya masyarakat. Padahal kekuatan dana dari warga masyarakat sangat terbatas, mengingat sebagian besar warga Desa mengalami kesulitan untuk membiayai kebutuhan dasar (papan, sandang, pangan, pendidikan dan kesehatan) bagi keluarganya masing-masing.

*Ketiga*, skema pemberian dana pemerintah kepada Desa kurang mendorong pemberdayaan. Dulu ada dana pembangunan Desa (Inpres Banded) selama 30 tahun yang dibagi secara merata ke seluruh Desa sebesar Rp 10 juta (terakhir tahun 1999), yang sudah ditentukan dan dikontrol dari atas, sehingga Desa tidak bisa secara leluasa dan berdaya menggunakan anggaran. Lagipula alokasi dana yang sama-merata kepada seluruh Desa hanya berfungsi sebagai stimulan, yang tidak mencerminkan aspek keragaman (kondisi geografis dan

sosial ekonomi Desa) dan keadilan. Baik Desa miskin maupun Desa kaya akan memperoleh alokasi yang sama. Saking lamanya (30 tahun) pengalaman bandes, skema seperti itu sudah mendarah daging dalam paradigma dan kebijakan pemerintah atas Desa, yang justru tidak mengangkat kesejahteraan dan kemandirian Desa.

Selain Bandes yang sudah melegenda, masih ada banyak skema bantuan proyek masuk Desa, mulai dari IDT, P3DT, KUT, PDMDKE, PPK, P2KP, BLT dan lain-lain. Proyek-proyek (yang silih berganti) yang bersifat bagi-bagi uang selalu menimbulkan masalah, sehingga dana menjadi sia-sia. Selain itu, skema bantuan proyek selalu mempunyai birokrasi dan mekanisme tersendiri, yang lepas dari konteks perencanaan lokal (Desa dan daerah) dan kebutuhan lokal.

Pemerintah daerah (kabupaten/kota) juga mempunyai anggaran (ABPD) yang disusun berdasarkan perencanaan dari bawah (Desa). Baik APBN maupun APBD umumnya kurang perhatian pada Desa. Sebesar 60% - 70% anggaran negara dan daerah dikonsumsi untuk belanja aparatur (belanja rutin). Sisanya, sebesar 30% hingga 40% anggaran daerah digunakan untuk belanja publik untuk masyarakat, yang komposisi kasarnya sekitar 30% untuk biaya tidak langsung (administrasi) dan 70% untuk belanja langsung ke masyarakat. Dari 70% belanja langsung untuk pembangunan tersebut, jika dihitung secara kasar, terdiri dari beberapa plafon: 20% plafon politik (untuk DPRD dan Kepala Daerah); 70% untuk plafon sektoral (pendidikan, kesehatan, ekonomi rakyat, industri kecil, prasarana daerah, dan seterusnya); dan 10% untuk plafon spasial Desa melalui ADD. Sedangkan mayoritas (70%) plafon sektoral digunakan untuk prasarana fisik, yang tidak berkaitan langsung dengan penanggulangan kemiskinan. Dari komposisi kasar APBD itu memperlihatkan bahwa keberpihakan pemerintah terhadap spasial Desa dan orang miskin di Desa sangat lemah.

Keterbatasan keuangan Desa tersebut menjadi sebuah masalah serius, yang menjadi perhatian yang seksama baik dari kalangan pemerintah Desa, pemerintah pusat dan kabupaten maupun kalangan “sektor ketiga” (akademisi dan NGOs) yang menaruh perhatian tentang Desa. Pemerintah ternyata memberikan respons yang positif. Pada masa Undang-undang lama maupun UU No. 22/1999, kita hanya mengenal konsep dan skema bantuan pemerintah untuk mendukung keuangan Desa, meski dalam hal keuangan daerah sudah dikenal dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Konsep “bantuan” ini tentu tidak jelas, sangat tergantung pada kebaikan hati pemerintah, sekaligus menunjukkan bahwa Desa tidak mempunyai hak atas uang negara.

Meski UU No. 22/1999 belum memberikan amanat tentang perimbangan atau alokasi dana kepada Desa secara jelas, tetapi sejak 2001 sejumlah pemerintah kabupaten/kota melakukan inovasi melahirkan kebijakan alokasi dana Desa (ADD) secara proporsional dengan jumlah yang lebih besar daripada bantuan keuangan sebelumnya. Pengalaman-pengalaman yang baik dari banyak daerah ini diadopsi dengan baik oleh UU No. 32/2004. UU No. 32/2004 memperbaiki kelemahan yang terkandung dalam UU No. 22/1999 tersebut,

yakni mengubah konsep “bantuan” menjadi “bagian”, yang berarti bahwa Desa mempunyai hak untuk memperoleh alokasi sebagian dana perimbangan yang diterima oleh pemerintah kabupaten/kota. Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) tersebut semakin dipertegas dalam PP No. 72/2005, yang menyatakan bahwa salah satu sumber keuangan Desa adalah “bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa sekurang-kurangnya 10% (sepuluh per seratus), setelah dikurangi belanja pegawai, yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana Desa”. Klausul regulasi inilah yang dijadikan sebagai dasar hukum atas Alokasi Dana Desa (ADD).

ADD tersebut tentu merupakan amanat peraturan untuk dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota. Meski belum semua kabupaten/kota melaksanakannya, tetapi setelah PP No. 72/2005 lahir semakin banyak kabupaten/kota yang menyusul melaksanakan kebijakan ADD. ADD tentu memberikan suntikan darah segar dan memompa semangat baru bagi pemerintah dan masyarakat Desa. ADD jelas lebih maju dari PPK karena ADD menyatu (integrasi) dengan sistem perencanaan dan penganggaran daerah, dan dananya bukan berasal dari utang seperti PPK. Pengalaman, tujuan dan manfaat ADD di berbagai daerah sejak 2001 memang sangat beragam. Lebih banyak kabupaten yang “enggan” membuat kebijakan alokasi dana yang menggunakan istilah perimbangan keuangan atau alokasi dana Desa (ADD), dengan cara mereplikasi formula perimbangan keuangan. Sampai tahun 2004, akhir baru sekitar 40 kabupaten yang melakukan inovasi dalam hal alokasi dana Desa dengan merujuk pada UU No. 25/1999, yang kemudian disusul oleh kabupaten-kabupaten lain sejak keluar PP No. 72/2005. Inovasi baru ini memang tidak lepas dari berbagai dorongan yang beragam: inisiatif populis seorang bupati, dorongan dari pemerintah pusat, asistensi teknis dari sejumlah lembaga donor, serta tekanan dari organisasi masyarakat sipil maupun asosiasi Desa. Sejak 2005/2006, tidak ada alasan bagi pemerintah daerah untuk membuat kebijakan ADD karena sudah memperoleh amanat, namun masih banyak kabupaten yang belum menjalankan ADD, dan komponen masyarakat bawah juga belum mengetahui apa itu kebijakan ADD.

Tentu pelaksanaan ADD tidak luput dari banyak masalah. Salah satu masalah yang muncul adalah keterpisahan antara perencanaan daerah dengan kebutuhan lokal dan perencanaan Desa. Ketika ide ADD mulai digulirkan umumnya birokrasi kabupaten, terutama dinas-dinas teknis yang mengendalikan kebijakan dan anggaran pembangunan sektoral, melakukan resistensi yang keras, bukan karena visi jangka panjang, tetapi karena mereka merasakan bakal kehilangan sebagian kapling. Keenganan secara psikologis dinas-dinas teknis ini tampaknya masih berlanjut ketika ADD diluncurkan. Dengan berlindung pada ADD, atau karena Desa telah memiliki dana tersendiri, dinas-dinas teknis justru menjauh dan kurang responsif pada kebutuhan Desa. Di sisi lain, masalah juga muncul di Desa, terutama masalah lemahnya akuntabilitas pemerintah Desa dalam mengelola ADD. Karena itu beberapa

kabupaten yang sudah berpengalaman menjalankan ADD atau yang baru saja mengeluarkan kebijakan ADD sangat peka (baca: khawatir) terhadap akuntabilitas keuangan Desa, sehingga memaksa mereka membuat rambu-rambu yang lebih ketat dalam pengelolaan ADD, meski langkah ini tidak sesuai dengan prinsip keleluasaan Desa dalam mengelola *block grant*.

Meskipun banyak masalah dan distorsi yang muncul, ADD di banyak kabupaten tetap memberikan banyak pelajaran berharga yang kedepan mengarah pada penguatan kemandirian Desa. *Pertama*, pengalaman ADD telah mendorong rekonstruksi terhadap makna dan format transfer dana dari pemerintah supraDesa ke Desa. *Kedua*, ADD telah mendorong efisiensi penyelenggaraan layanan publik, kesesuaian program dengan kebutuhan lokal, sekaligus juga meningkatkan kepemilikan lokal. *Ketiga*, ADD sangat relevan dengan salah satu tujuan besar desentralisasi, yakni membawa perencanaan daerah lebih dekat kepada masyarakat lokal. Belajar dari pengalaman di beberapa kabupaten menunjukkan bahwa ADD semakin membuat perencanaan Desa lebih bermakna dan dinamis. Secara kelembagaan ADD telah membawa perubahan pada aspek perencanaan daerah, yakni munculnya pola perencanaan Desa. Dampaknya, pola ini semakin mendekatkan perencanaan pembangunan kepada masyarakat Desa, dan sebaliknya, masyarakat Desa mempunyai akses yang lebih dekat pada pusat perencanaan. *Keempat*, ADD menjadi arena baru bagi pembelajaran lokal dalam mengelola desentralisasi.

Namun dana ADD tentu tidak sebanding dengan problem keterbelakangan dan kemiskinan masyarakat Desa, sehingga berdasarkan perhitungan nominal ADD ibarat hanya “menggarami air laut”. Dana sebesar 100 juta hingga 200 juta jelas dangat tidak cukup untuk mengatasi masalah kemiskinan dan kekurangan pelayanan dasar. ADD tentu tidak serta-merta menciptakan kesejahteraan yang merata bagi seluruh rakyat.

#### **F. Lembaga Kemasyarakatan**

Sejak UU No. 5/1979, lembaga-lembaga kemasyarakatan yang modern diperkenalkan kepada masyarakat Desa. Meski jauh sebelumnya di setiap Desa memiliki lembaga-lembaga lokal yang tumbuh dari masyarakat, namun UU No. 5/1979 menerapkan berbagai nama lembaga kemasyarakatan yang seragam dan korporatis di seluruh Desa (LKMD, PKK, Karang Taruna, P3A, Dasawisma, RT, RW dan sebagainya). Berbagai lembaga kemasyarakatan ini di satu sisi berfungsi sebagai wadah organisasi kepentingan masyarakat setempat, termasuk untuk kepentingan ketahanan sosial (*social security*) masyarakat, tetapi di sisi lain juga sebagai alat negara untuk menjalankan tugas-tugas administratif.

Fungsi itu antara lain dimainkan secara menonjol oleh Rukun Tetangga (RT), sebuah lembaga kemasyarakatan berbasis kewilayahan yang paling kecil di tingkat Desa. RT menjadi benteng ketahanan sosial di tingkat paling bawah. Dalam konteks sishanmrata, RT menjadi benteng hankam bagi warga dan kampung. Seksi bina keamanan dan ketertiban maupun tradisi sistem keamanan lingkungan dimiliki oleh RT. Di komunitas RT banyak kantong arisan yang

dimaksudkan untuk kepentingan menyokong daya tahan ekonomi (*economic survival*) warga. RT juga menghimpun berbagai bentuk dana dari masyarakat, untuk kepentingan dana sosial maupun untuk gotong royong. Namun RT sebenarnya diformalkan (dilembagakan) sebagai organisasi korporatis paling bawah dalam hirarkhi birokrasi Indonesia. RT menjadi ujung tombak birokratisasi dan regulasi terhadap warga masyarakat. Menurut prosedur formalnya setiap urusan pelayanan administrasi (KTP, SIM, C-1, IMB, SKKB, surat jalan, surat nikah, akte kelahiran, sertifikasi tanah, dan masih banyak lagi) harus melewati tanda tangan ketua RT.

Di era reformasi sejak UU No. 22/1999, pengaturan kelembagaan masyarakat tidak lagi bersifat seragam, meski tetap membuat standar seperti Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) dan PKK. Di Luar Jawa, umumnya RT dan RW sudah dihilangkan. Namun di Jawa, RT tetap menjadi lembaga kemasyarakatan yang terkemuka. RT tetap menjalankan fungsi kemasyarakatan dan juga fungsi administrasi pemerintahan.

### **G. Kerjasama Desa**

Kerjasama antarDesa bertetangga maupun kerjasama Desa dengan pihak ketiga tentu sudah lama dijalankan oleh Desa-Desa sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setempat. Apalagi kerjasama yang berbasis masyarakat antara Desa satu dengan Desa lain. Kerjasama antarwarga antar Desa dalam pengelolaan barang publik dan sumberdaya air, maupun kegiatan kemasyarakatan itu sudah berlangsung lama tanpa harus ada peraturan maupun melalui perantara pemerintah Desa setempat. Di masa reformasi, kesempatan melakukan kerjasama antar Desa terbuka sangat lebar, dan Desa mempunyai keleluasaan untuk melakukan kerjasama tanpa harus dikontrol secara ketat dari supra Desa. UU No, 22/1999, misalnya, memberi kesempatan kepada Desa untuk membentuk asosiasi sebagai salah satu wadah kerjasama antar Desa. Kesempatan ini direspons dengan baik oleh Desa, sebagaimana para Bupati/Walikota, DPRD dan Gubernur merespons kesempatan kerjasama antardaerah.

Kerjasama antar Deas, terutama yang berkaitan dengan sumberdaya alam, seperti air, pantai dan hutan, serta bentangan ekologi, merupakan pendekatan krusial yang harus diperhatikan. Pendekatan hulu – hilir dalam satuan Daerah Aliran Sungai (DAS), menjadi kebutuhan substansi dalam kerjasama antar Desa. Bencana alam banjir dan kerusakan ekologi laut, sering terjadi karena tidak adanya pendekatan ekologi dalam perencanaan satuan DAS. Kondisi ini bukan saja antar Desa tapi juga antar Kabupaten, sehingga bencana banjir terjadi tanpa dapat diurus.

Sejak 2000, hampir di setiap kabupaten terbentuk forum komunikasi atau asosiasi Kepala Desa maupun Badan Perwakilan Desa (BPD). Tahun-tahun berikutnya asosiasi ini membesar di level provinsi dan nasional, sebagaimana ditunjukkan dengan hadirnya Asosiasi Badan Perwakilan Desa Seluruh

Indonesia (ABPEDSI), Asosiasi Pemerintah Desa Seluruh Indonesia (APDESI dan juga Parade Nusantara (Persatuan Perangkat Desa Nusantara). Kemudian juga disusul dengan hadirnya Asosiasi Sekdes Seluruh Indonesia untuk memperjuangkan aspirasi mereka agar segera diangkat menjadi PNS. Berbagai asosiasi ini ternyata tumbuh sebagai “organisasi politik” baru yang digunakan sebagai wadah penyaluran aspirasi politik mereka, bahkan digunakan untuk menekan dan menantang pemerintah daerah dan pusat. Penyaluran aspirasi politik para pemimpin Desa melalui wadah asosiasi tentu merupakan hak politik yang dijamin oleh konstitusi, tetapi fungsi kerjasama antarDesa tidak diutamakan oleh asosiasi.

Masalah yang lebih krusial adalah banyaknya fenomena *elite capture* dalam kerjasama antara Desa dengan pihak ketiga, baik kerjasama bisnis maupun pengembangan kawasan yang lebih besar. Di banyak daerah, kepala Desa maupun elite lokal mengambil keputusan sendiri menjual/menyewakan tanah kas Desa atau tanah ulayat kepada pihak ketiga, yang ujung-ujungnya hanya menguntungkan elite lokal dan justru merugikan masyarakat. Di banyak daerah, pertengkaran antara kepala Desa dengan rakyat tidak bisa dihindari karena keputusan pengembangan kawasan maupun kerjasama bisnis itu tidak melibatkan masyarakat, melainkan hanya diputuskan sendiri oleh masyarakat. Kondisi ini tentu menimbulkan beberapa masalah untuk diperhatikan dalam pengaturan kedepan.

*Pertama*, kepala Desa secara administratif memang memegang kekuasaan/kewenangan tetapi secara politik tidak cukup legitimate dan representatif untuk mengambil keputusan sendiri dalam kerjasama bisnis dan pengembangan kawasan. Karena itu, kedepan, partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan mengenai kerjasama bisnis dan pengembangan sangat dibutuhkan. *Kedua*, belum adanya pengaturan yang kuat dari negara untuk memberikan proteksi atas sumberdaya alam dan kawasan dari *elite capture*, meski Desa mempunyai otonomi dalam hal itu. Karena belum adanya proteksi dari negara itulah, otonomi Desa yang lebih besar sangat dikhawatirkan akan memuluskan masuknya modal dari luar untuk mengeksploitasi sumberdaya Desa. Ketiga, globalisasi tentu jalan terus, globalisasi telah masuk ke Desa, bahkan sampai ke Desa-desa yang terpencil sekalipun. Ketidaksiapan perangkat Desa dengan seluruh SDM-nya dalam mengelola otonomi Desa bisa terjebak pada eksploitasi sumberdaya alam dan ekonomi oleh kepentingan neoliberalisme (misalnya Multi National Companies dan Trans National Companies). Salah satu tantangan terbesar dalam pengembangan otonomi Desa adalah mencegah distorsi otonomi dan demokratisasi di tingkat Desa. Dorongan untuk menciptakan negara yang demokratis tentu tidak boleh mengurangi derajat keterlibatan peran negara dalam melindungi Desa dan seluruh sumberdaya yang terkandung di dalamnya. Perubahan tata kelola sumberdaya alam dan ekonomi saat dihadapkan pada perubahan konfigurasi ekonomi politik internasional berpotensi menimbulkan hegemoni pasar internasional. Hal ini harus diantisipasi agar tidak semakin meminggirkan masyarakat Desa



### **Bab III**

## **Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan**

Bab ini hendak melakukan analisis dan evaluasi atas peraturan perundang-undangan yang mengatur Desa. Analisis akan dilakukan dengan cara dekriptif-analitik atas pengaturan Desa di masa kolonial hingga UU No. 22/1999. Kemudian dilanjutkan dengan analisis enam isu tematik yang bekerja di bawah UU No. 32/2004 beserta peraturan turunannya. Secara metodologis, analisis dilakukan dengan mencermati atas konteks, substansi, implementasi dan dampak peraturan terhadap kondisi Desa.

#### **A. Pengaturan Desa di Masa Hindia Belanda**

Pada tahun 1854, Pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan “*Regeeringsreglement*” yang merupakan cikal-bakal pengaturan tentang daerah dan Desa. Dalam pasal 71 (pasal 128.I.S.) menegaskan tentang kedudukan Desa, yakni: *Pertama*, bahwa Desa yang dalam peraturan itu disebut “*inlandsche gemeenten*” atas pengesahan kepala daerah (residen), berhak untuk memilih kepalanya dan pemerintah Desanya sendiri. *Kedua*, bahwa kepala Desa itu diserahkan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh gubernur jenderal atau dari kepala daerah (residen). Gubernur Jenderal menjaga hak tersebut terhadap segala pelanggaran.

Dalam ordonansi itu juga ditentukan keadaan dimana Kepala Desa dan anggota pemerintah Desa diangkat oleh penguasa yang ditunjuk untuk itu. Kepala Desa bumiputera diberikan hak mengatur dan mengurus rumah tangganya dengan memperhatikan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal, pemerintah wilayah dan residen atau Pemerintah otonom yang ditunjuk dengan ordonansi. Selain itu, dalam ordonansi diatur wewenang dari Desa Bumiputera untuk: (a) memungut pajak di bawah pengawasan tertentu; (b) di dalam batas-batas tertentu menetapkan hukuman terhadap pelanggaran atas aturan yang diadakan oleh Desa (Suhartono, 2001: 46-47).

Dengan Ordonansi tanggal 3 Februari 1906, lahirlah peraturan yang mengatur pemerintahan dan rumah tangga Desa di Jawa dan Madura. Peraturan itu, yang dimuat dalam *Staasblad* 1906 No. 83, diubah dengan *Staasblad* 1910 No. 591, *Staadblad*. 1913 No. 235 dan *Staadblad*, 1919 No. 217 dikenal dengan nama “*Islandsche Gemeente-Ordonnantie*”. Dalam penjelasan atas *Ordonnantie* itu yang dimuat dalam *Bijblad* 6567 disebutkan bahwa ketetapan-ketetapan dalam *Ordonnantie* secara konkret mengatur bentuk, kewajiban dan hak kekuasaan pemerintah Desa baik berdasarkan hukum ketataprajaan maupun berdasarkan hukum perdata.

Meskipun berbagai peraturan yang muncul masih jauh dari sempurna, tetapi dalam rangka perundang-undangan Hindia Belanda semuanya telah

berhasil menghilangkan keragu-raguan tentang kedudukan Desa sebagai badan hukum, lebih dari posisi Desa sekedar kesatuan komunal masyarakat. Peraturan telah berhasil pula mengembangkan kemajuan kedudukan hukum Desa sebagai pemilik harta benda (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984).

Pengaturan tentang Desa seperti disebut di atas menimbulkan perdebatan di kalangan akademisi maupun internal pemerintahan kolonial. Misalnya, Van Deventer menyambutnya dengan gembira. Menurut Van Deventer, dengan keluarnya peraturan tentang Desa, hak Desa untuk mendapat dan menguasai milik sendiri telah diberi dasar hukum. Berdasarkan hak itu Desa akan dapat menyusun “pendapatan Desa” sendiri. Hal ini penting berhubungan dengan hendak didirikannya sekolah Desa dan lumbung Desa pada waktu itu. Sebaliknya Mr. Van Bockel dalam *Koloniale Studien* tahun 1921 mengatakan, bahwa peraturan itu merupakan sebuah tatapraja untuk Desa, yang dimasukkan dengan paksa ke dalam suatu susunan yang asing baginya, dengan tiada mengingat tingkat kecerdasan rakyat dan susunan tatapraja dalam daerah. Van Vollenhoven berpendapat senada. Setelah mengucapkan penghargaannya terhadap tujuan ordonansi di atas, yang bermaksud hendak menguatkan kedudukan Desa, maka ia mencela bahwa dalam peraturan itu membuat ordonansi kurang cukup mengindahkan sifat-sifat asli dari Desa di daerah Jawa, Madura dan Pasundan.

Dalam konteks perdebatan di atas, akhirnya “*Islandsche Gemeent Ordonantie*” tahun 1906 tidak berlaku untuk empat daerah Swapraja di Surakarta dan Yogyakarta. Di daerah-daerah tadi, yang pada hakekatnya adalah daerah *Negorogung* di jaman dahulu, dimana otonomi Desa karena percampuran kekuasaan Raja -- antara lain disebabkan oleh *apanage-stelsel* sejak 1755 -- telah menjadi rusak, maka kedudukan Desa sebagai daerah hukum otonom sudah rusak pula.

Meski demikian, hukum asli yang menjadi pokok-pokok dasar kebudayaan bangsa, meskipun telah terpendam dibawah reruntuhan Desa asli selama ratusan tahun, setelah kesatuan Desa sebagai daerah hukum itu di daerah Swapraja di Jawa dihidupkan kembali, maka ia hidup kembali juga. Begitu kuatnya, hingga waktu permulaan kemerdekaan di daerah Yogyakarta muncul peraturan untuk menggabungkan Desa-desanya yang kecil-kecil menjadi kesatuan daerah yang lebih besar. Peraturan itu mengalami kesulitan. Selain itu, sebagai penjelmaan dari kesatuan daerah hukum itu barangkali belum diketahui umum, bahwa daerah Yogyakarta penjualan tanah milik di Desa (malah juga penggadaian) kepada seorang yang bukan penduduk Desa, harus mendapat ijin dari rapat Desa.

Pada tahun 1912 pemerintah Pakualaman melancarkan penataan Desa, tertanggal 18 Oktober 1912 untuk distrik Sogan, Kabupaten Adikarta, untuk penataan dimana ordonansi tahun 1906 dipakai sebagai model. Penataan itu diumumkan dalam “*Vaststelling van de gemeenteregeling en gemeentebestuursregeling in het district Sogan kabupaten Adikarta*”.

Pada tahun 1918 itu juga Kasultanan Yogyakarta oleh *Rijksbestuurder* ditetapkan sebuah peraturan semacam itu. Peraturan itu diumumkan dalam *Rijksblad* tahun 1918 No. 22. Penataan Pakualaman tahun 1912 pun lalu diganti dan namanya dalam bahasa Belanda disebut “*Regelen betreffende het beheer en de huishoudelijke belangen der inlandche gemeenten in het distriect Sogan kabupaten Adikarta*”, sama dengan peraturan buat Kasultanan. Perubahan itu diumumkan dalam *Rijksblad* tahun 1918 No. 24.

Baik di Kasultanan dan Pakualaman, dalam tahun itu diluncurkan peraturan tentang pengangkatan, pemberhentian sementara, pemecatan dari jabatan, tentang penghasilan dan kewajiban pemerintah Desa. Peraturan ini untuk Kasultanan dimuat dalam *Rijksblad* tahun 1918 No. 23, diubah dalam *Rijksblad* tahun 1925 No. 17 dan buat Pakualaman dimuat dalam *Rijksblad* tahun 1918 No. 25 diubah dalam *Rijksblad* No. 17/1925.

Sedangkan daerah-daerah Kasunanan Surakarta dan Mangkunegaran tidak mempunyai peraturan serupa. Di daerah-daerah itu berlaku peraturan-peraturan lain; bagi Kasunanan termuat dalam *Rijksblad* tahun 1917 No. 33; bagi Mangkunegaran termuat dalam *Rijksblad* tahun 1917 No. 14, yakni peraturan-peraturan yang membagi daerah Kasunanan dan daerah Mangkunegaran dalam sejumlah wilayah Desa.

Menurut riwayat pasal 71 *Regeringsreglement* 1854 memang yang hendak diatur hanya kedudukan Desa di Jawa dan Madura. Beberapa tahun kemudian pemerintah Hindia Belanda mengetahui bahwa di luar Jawa dan Madura ada juga daerah-daerah hukum seperti Desa-Desa di Jawa. Karena itu, pemerintah kolonial juga menyusun peraturan untuk mengatur kedudukan daerah-daerah itu semacam *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* yang berlaku di Jawa dan Madura. *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* untuk Karesidenan Amboina termuat dalam *Staatblad* 1914 No. 629 jo. 1917 No. 223. Peraturan itu namanya: *Bepalingen met betrekking tot de regeling van de huishoudelijke belangen der inlandsche gemeenten in de residentie Amboina*”, diganti dengan peraturan yang memuat dalam *Stbl.* 1923 No. 471. Peraturan untuk Sumatera Barat termuat dalam *Stbl.* 1918 No. 667; mulai berlaku pada tanggal 31 Desember 1918 diganti dengan peraturan termuat dalam *Stbl.* 1918 No. 667 dan 774 dan dalam *Stbl.* 1921 No. 803. Untuk karesidenan Bangka termuat dalam *Stbl.* 1919 No. 453. Peraturan untuk karesidenan Palembang termuat dalam *Staatblad* 1919 No. 814; untuk Lampung termuat dalam *Stbl.* 1922 No. 564; untuk Tapanuli termuat dalam *Stbl.* 1923 No. 469; untuk daerah Bengkulu termuat dalam *Stbl.* 1923 No. 470; untuk daerah Belitung termuat dalam *Stbl.* 1924 No. 75 dan untuk daerah Kalimantan Selatan dan Timur termuat dalam *Stbl.* 1924 No. 275; kemudian ditetapkan “*Hogere Inlandsche Verbanden Ordonnantie Buitengewesten*” *Stbl.* 1938 No. 490 jo. *Stbl.* 1938 No. 681.

Berbagai peraturan itu tampak ambigu. Di satu sisi pemerintah kolonial membuat peraturan secara beragam (plural) yang disesuaikan dengan konteks lokal yang berbeda. Di sisi lain berbagai peraturan itu tidak lepas dari kelemahan. Van Vollenhoven selalu mengkritik bahwa peraturan-peraturan itu

berbau Barat. Dengan berpegang pada ordonansi-ordonansi itu pemerintah Hindia Belanda telah membentuk -- kadang secara paksa, seperti halnya di Belitung -- daerah-daerah baru yang diberi hak otonomi, dari masyarakat-masyarakat yang belum mempunyai kedudukan sebagai masyarakat hukum; ataupun kesatuan-kesatuan masyarakat yang dulu memang sudah mempunyai kedudukan sebagai daerah hukum, akan tetapi kemudian dirusak oleh kekuasaan Raja-raja atau kekuasaan asing, sehingga hak otonominya telah hilang. Desa-Desa seperti itu terdapat di daerah-daerah Swapraja di Jawa, Belitung dan sebagian dari tanah-tanah partikelir. Desa-Desa baru yang dibentuk atas dasar *Inlandsche gemeente-ordonnantie* terdapat di daerah-daerah Sumatera Timur, Kalimantan, Bangka, Belitung, Sulawesi Selatan, Swapraja di Jawa dan bekas tanah partikelir. Daerah-daerah dimana masyarakat itu dahulu kala sudah mempunyai kedudukan sebagai daerah hukum yang otonom, maka setelah kedudukan itu dihidupkan, maka pemerintah disitu menurut syarat-syarat yang baru berjalan dengan lancar. Hal ini dapat dimengerti sebab meskipun penduduk Desa itu sudah lama tidak menjalankan kewajiban sebagai warga Desa yang otonom, tetapi otonomi itu sudah berjalan secara turun-temurun dan menjadi bagian erat dalam kebudayaan rakyat setempat (Soetardjo Kartohadikoesoemo, 1984).

Pemerintah Hindia Belanda pada tanggal 23 Januari 1941 menyampaikan rancangan *Rancangan Desa-ordonnantie* baru kepada Volksraad. *Ordonnantie* itu kemudian ditetapkan pada tanggal 2 Agustus 1941 (stbl. 1941 no. 356). Substansi *Desa ordonantie* baru berlainan dengan *ordonantie-ordonantie* sebelumnya. Prinsipnya ialah supaya Desa diberi keleluasaan untuk berkembang menurut potensi dan kondisinya sendiri. Untuk mencapainya, Desa tidak lagi dikekang dengan berbagai peraturan-peraturan (regulasi) yang mengikat dan instruktif. Berdasarkan atas prinsip itu dalam *Desa-ordonantie* baru dinyatakan perbedaan antara Desa yang sudah maju dan Desa yang belum maju. Untuk Desa yang sudah maju, pemerintahan dilakukan oleh sebuah Dewan Desa (*Desaraad*), sedang Desa untuk yang belum maju pemerintahan disusun tetap sediakala, yaitu pemerintahan dilakukan oleh Rapat Desa yang dipimpin oleh kepala Desa yang dibantu oleh *parentah Desa*. Selanjutnya dalam *Desa-ordonnantie* baru itu, pemerintah hendaknya minimal mencampuri dalam rumah tangga Desa dengan peraturan-peraturan yang mengikat, bahkan dalam pemerintahan Desa itu diharuskan lebih banyak menggunakan hukum adat. Namun sampai pada waktu jatuhnya pemerintahan Hindia Belanda *Desa-ordonnantie* itu belum bisa dijalankan.

Sejak lahirnya “otonomi baru” bagi Desa yang disajikan dalam *Inlandsche Gemeente-ordonnantie* tahun 1906, maka berturut-turut dengan segala kegiatan diadakan aturan-aturan baru tentang “kas Desa”, tentang “lumbung Desa”, “bank Desa”, “sekolah Desa”, “pamecahan Desa”, “bengkok guru Desa” “bale Desa”, tebasan pancen dan pajak bumi, “seribu satu aturan berkenaan dengan (mengatur, mengurus, memelihara dan menjaga keamanan hutan), yang semuanya itu menimbulkan satu akibat yaitu menambah beban rakyat berupa

uang dan tenaga. Padahal berbagai aturan itu umumnya bukan hanya tidak dimengerti oleh rakyat Desa, akan tetapi juga disangsikan akan manfaatnya bagi rakyat Desa, malah sebagian besar nyata-nyata sangat bertentangan dengan kepentingan Desa dan melanggar hak-hak asasi.

## **B. Pengaturan Desa di masa Jepang**

Pada zaman pemerintahan Jepang, pengaturan mengenai Desa diatur dalam Osamu Seirei No. 7 yang ditetapkan pada tanggal 1 Maret Tahun Syoowa 19 (2604 atau 1944). Dari ketentuan *Osamu Seirei* ini ditegaskan bahwa *Kufoo* (Kepala Ku, Kepala Desa) diangkat dengan jalan pemilihan. Sedangkan dewan yang berhak untuk menentukan tanggal pemilihan dan syarat-syarat lain dalam pemilihan *Kufoo* adalah *Gunfoo*. Sedangkan untuk masa jabatan *Kufoo* adalah 4 tahun. *Kufoo* dapat dipecat oleh *Syuucokan* (Surianingrat, 1985: 189-190).

Selanjutnya menurut Suhartono et. al (2001: 49), pada jaman penjajahan Jepang Desa ditempatkan di atas *aza* (*kampung, dusun*) yang merupakan institusi terbawah. Pada pendudukan Jepang ini, Otonomi Desa kembali dibatasi bahkan Desa dibawah pengaturan dan pengendalian yang sangat ketat. Rakyat Desa dimobilisasi untuk keperluan perang, menjadi satuan-satuan milisi, seperti *Heiho, Kaibodan, Seinendan*, dan lain-lain. Kepala Desa difungsikan sebagai pengawas rakyat untuk menanam tanaman yang dikehendaki Jepang, seperti jarak, padi dan tebu.

Pemerintah Desa pada jaman pendudukan Jepang terdiri dari 9 (sembilan) pejabat: Lurah, Carik, 5 (lima) orang Mandor, Polisi Desa dan Amir (mengerjakan urusan agama).

## **C. Pengaturan Desa 1945-1965**

Desentralisasi dan otonomi daerah menjadi perhatian awal menyusul lahirnya UUD 1945, 18 Agustus 1945. Pada bab IV Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur masalah Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa:

*“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”*. Dalam bagian penjelasan dinyatakan bahwa *“Dalam territoir Indonesia terdapat lebih kurang 250 Zelfbesturende landschappen dan Volksgemeenschappen, seperti Desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa”*. Selanjutnya dinyatakan juga: *“Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut”*.

Untuk *Volksgemeenschappen* penjelasan pasal 18 UUD 1945 tidak menyebutkan jumlah tertentu, akan tetapi menyebutkan contoh yaitu Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Meski dalam UUD 1945 *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen* diberlakukan sama namun antara keduanya ada perbedaan mendasar. Tidak ada *Landschappen* atau swapraja yang berada dalam wilayah *Volksgemeenschappen*. Secara hirarkhis kedudukan *Zelfbesturende Landschappen* berada di atas *Volksgemeenschappen*. Meski Desa-Desa di Jawa hanya merupakan salah satu bentuk *Volksgemeenschappen* seperti yang disebut dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945, namun istilah “Desa” digunakan sebagai istilah yang menggantikan istilah *Volksgemeenschappen*. Desa telah menjadi istilah yang digunakan tidak hanya di pemerintahan dalam negeri, tetapi juga digunakan di lingkungan akademik khususnya dalam ilmu-ilmu sosial (Yando Zakaria, 2000).

Untuk mengatur pemerintahan pasca 17 Agustus 1945, Badan pekerja Komite Nasional Pusat mengeluarkan pengumuman No. 2. yang kemudian ditetapkan menjadi UU No. 1/1945. UU ini mengatur kedudukan Desa dan kekuasaan komite nasional daerah, sebagai badan legislatif yang dipimpin oleh seorang Kepala Daerah. Menurut Prof. Koentjoro Perbopranoto, undang-undang ini dapat dianggap sebagai peraturan desentralisasi yang pertama di Republik Indonesia. Di dalamnya terlihat bahwa letak otonomi terbawah bukanlah kecamatan melainkan Desa, sebagai kesatuan masyarakat yang berhak mengatur rumah tangga pemerintahannya sendiri. Desentralisasi itu hanya sempat dilakukan sampai pada daerah tingkat II.

Karena isinya terlalu sederhana, Undang-undang No. 1/1945 ini dianggap kurang memuaskan. Maka dirasa perlu membuat undang-undang baru yang lebih sesuai dengan pasal 18 UUD 1945. Pada saat itu pemerintah menunjuk R.P. Suroso sebagai ketua panitia. Setelah melalui berbagai perundingan, RUU ini akhirnya disetujui BP KNIP, yang pada tanggal 10 Juli 1948 lahir UU No. 22/1948 Tentang Pemerintahan Daerah. Bab 2 pasal 3 angka 1 UU No. 22/1948 menegaskan bahwa daerah yang dapat mengatur rumah tangganya sendiri dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu daerah otonomi biasa dan daerah otonomi istimewa. Daerah-daerah ini dibagi atas tiga tingkatan, yaitu Propinsi Kabupaten/kota besar, Desa/kota kecil. Sebuah skema tentang pembagian daerah-daerah dalam 3 tingkatan itu menjadi lampiran undang-undang. Daerah istimewa adalah daerah yang mempunyai hak asal-usul yang di zaman sebelum RI mempunyai pemerintahan yang bersifat istimewa. UU No. 22/1948 menegaskan pula bahwa bentuk dan susunan serta wewenang dan tugas pemerintah Desa sebagai suatu daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri (Yando Zakaria, 2000).

Pada periode Republik Indonesia Serikat (RIS), Pemerintah Negara Republik Indonesia Timur (NIT) menetapkan suatu peraturan desentralisasi yang dinamakan undang-undang pemerintahan daerah daerah Indonesia Timur, yang dikenal dengan UU No. 44/1950. Mengenai tingkatan daerah otonom,

menurut UU No.44/1950, tersusun atas dua atau tiga tingkatan. Masing-masing adalah (1) Daerah; (2) Daerah bagian dan (3) daerah anak bagian.

Pada bulan Juni 1956 sebuah RUU tentang pemerintahan daerah diajukan Menteri Dalam Negeri ketika itu, Prof. Sunaryo, kepada DPR RI hasil Pemilu 1955. Setelah melalui perdebatan dan perundingan Pemerintah dan Fraksi-fraksi dalam DPR RI waktu itu, RUU tersebut diterima dan disetujui secara aklamasi. Pada tanggal 19 Januari 1957 RUU itu diundangkan menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

UU No. 1/1957 ini berisikan mengenai pengaturan tentang, antara lain, jumlah tingkatan daerah sebanyak-banyaknya tiga tingkatan, kedudukan kepala daerah dan tentang pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Daerah Otonom terdiri dari dua jenis, yaitu otonom biasa dan daerah swapraja. Mengenai pembentukan daerah Tingkat III, menurut UU No. 1/1957, harus dilakukan secara hati-hati, karena daerah itu merupakan batu dasar pertama dari susunan negara, sehingga harus diselenggarakan secara tepat pula karena daerah itu bertalian dengan masyarakat hukum Indonesia yang coraknya beragam, yang sulit sembarangan untuk dibikin menurut satu model.

Dalam rangka pembentukan daerah Tingkat III, disebutkan pula bahwa pada dasarnya tidak akan dibentuk kesatuan kesatuan masyarakat hukum secara bikin-bikinan tanpa berdasarkan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum seperti Desa, nagari, kampung dan lain-lain. Karena itu Desapraja (sebagai daerah Tingkat III) dan sebagai daerah otonom terbawah hingga UU No. 1/1957 digantikan UU yang lain, belum dapat dilaksanakan.

Pada tanggal 5 Juli 1959 keluarlah Dekrit Presiden, yang menyatakan berlakunya kembali UUD 1945. Atas dasar dekrit ini UUDS 1950 tidak berlaku lagi. Dekrit Presiden ini mengantar Republik Indonesia ke alam demokrasi terpimpin dan Gotong Royong. Untuk menyesuaikannya dengan prinsip-prinsip demokrasi terpimpin dan kegotong-royongan, maka pada tanggal 9 September 1959 Presiden mengeluarkan Penpres No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah. Dari Pidato Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah ketika menjelaskan isi Penpres No. 6/1959, dapat ditarik kesimpulan pokok bahwa, dengan pemberlakuan Penpres No. 6/1959 terjadi pemusatan kekuasaan ke dalam satu garis birokrasi yang bersifat sentralistis.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara juga terbentuk atas Penpres No. 12/1959, yang antara lain menetapkan Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969, yang dalam beberapa bagiannya memuat ketentuan-ketentuan tentang Pemerintah Daerah. Masing-masing adalah: (a) Paragraf 392 mengenai pembagian Daerah dan jumlah tingkatan; (b) Paragraf 393 mengenai desentralisasi; (c) Paragraf 395 mengenai pemerintahan daerah; (d) Paragraf 396 mengenai pemerintahan Desa.

Dalam setiap paragraf antara lain termuat amanat agar dilakukan pembentukan daerah Tingkat II sebagaimana dalam UU No. 1/1957; dan menyusun Rancangan Undang-Undang Pokok-Pokok Pemerintahan Desa, yang

dinyatakan berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai pengganti segala peraturan dari masa kolonial dan nasional yang dianggap belum sempurna, yang mengatur tentang kedudukan Desa dalam rangka ketatanegaraan: bentuk dan susunan pemerintahan Desa; tugas dan kewajiban, hak dan kewenangan pemerintah Desa; keuangan pemerintah Desa: serta kemungkinan-kemungkinan badan-badan kesatuan pemerintahan Desa yang sekarang ini menjadi satu pemerintahan yang otonom (Yando Zakaria, 2000).

Karena tuntutan itu, pemerintah membentuk Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang diketuai oleh R.P. Soeroso, atas dasar keputusan presiden No.514 tahun 1960. Tugas-tugas yang harus diselesaikan oleh panitia adalah:

- A. Menyusun Rencana Undang-undang Organik tentang Pemerintahan Daerah Otonom sesuai dengan cita-cita Demokrasi Terpimpin dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mencakup segala pokok-pokok (unsur-unsur) Progresif dari UU No. 22/1948, UU No.1/1957, Perpres No.6/1959 (disempurnakan), Perpres No.5/1960 (disempurnakan), dan Perpres No.2/1961.
- B. Menyusun Rencana Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sebagai pengganti segala peraturan perundangan dari masa kolonial mengenai pemerintahan Desa sehingga dewasa ini masih berlaku; rencana akan mengatur hal-hal pokok tentang:
  - a) Kedudukan Desa dalam rangka ketatanegaraan
  - b) Bentuk dan susunan pemerintahan Desa
  - c) Tugas kewajiban, hak dan kewenangan pemerintahan Desa
  - d) Keuangan pemerintahan Desa
  - e) Pengawasan pemerintahan Desa
  - f) Kemungkinan pembangunan badan-badan kesatuan pemerintah Desa yang ada sekarang ini menjadi satu pemerintahan Desa yang otonom
  - g) Dan lain-lain.
- C. Mengajukan usul usul penjelasan mengenai:
  - a) Penyerahan urusan-urusan pemerintahan pusat yang menurut sifatnya dan sesuai dengan kemampuan dan kesanggupan daerah dapat diserahkan kepada daerah, yang dahulu menurut penjelasan UU No. 1/1957 diharapkan akan dijadikan tugas suatu Dewan Otonomi dan Desentralisasi.
  - b) Tuntutan-tuntutan tentang pembagian daerah (pemecahan, pemisahan, penghapusan dan pembentukan baru), perluasan batas-batas wilayah kotapraja, pemindahan ibu kota daerah.
  - c) Penertiban organisasi-organisasi masyarakat rukun kampung dan rukun tetangga (Yando Zakaria, 2000).

Setelah bekerja selama dua tahun Panitia Suroso berhasil menyelesaikan 2 rancangan undang-undang: RUU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan Rancangan Undang-undang tentang Desa Praja. Menteri Dalam Negeri dan

Otonomi Daerah saat itu, Ipi Gandamana, pada tahun 1963, menyampaikan kedua RUU itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong. Sebelumnya pada bulan Januari 1963 kedua rancangan itu dibuat dalam sebuah konferensi yang diikuti oleh seluruh gubernur. Pembahasan kedua RUU di DPRGR cukup lama dan alot. Setelah mengalami berbagai penyesuaian sesuai aspirasi dari banyak pihak, pada tanggal 1 September 1965, DPRGR menetapkannya sebagai undang-undang. Masing-masing menjadi UU No. 18/1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah dan UU No. 19 Tahun 1965 Tentang Desapraja.

Menurut pasal 1 UU No. 19/1965, yang dimaksud dengan Desapraja adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta bendanya sendiri. Dalam penjelasan dinyatakan bahwa kesatuan-kesatuan yang tercakup dalam penjelasan UUD 1945 pasal 18, *Volksgemeenschappen* seperti Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan marga di Palembang dan sebagainya, yang bukan bekas swapraja adalah Desapraja menurut undang-undang ini. Dengan demikian, persekutuan-persekutuan masyarakat hukum yang berada dalam (bekas) daerah swapraja tidak berhak atas status sebagai Desapraja (Yando Zakaria, 2000).

Dengan menggunakan nama Desapraja, UU No.19 /1965 memberikan istilah baru dengan satu nama seragam untuk menyebut keseluruhan kesatuan masyarakat hukum yang termasuk dalam penjelasan UUD 1945 pasal 18, padahal kesatuan masyarakat hukum di berbagai wilayah Indonesia mempunyai nama asli yang beragam. UU No.19/1965 juga memberikan dasar dan isi Desapraja secara hukum yang berarti kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya dan berhak mengurus rumahtangganya sendiri, memilih penguasanya, dan memiliki harta benda sendiri.

Dalam penjelasan umum tentang Desapraja itu terdapat keterangan yang menyatakan bahwa UU No. 19/1965 tidak membentuk baru Desapraja, melainkan mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang telah ada di seluruh Indonesia dengan berbagai macam nama menjadi Desapraja. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum lain yang tidak bersifat teritorial dan belum mengenal otonomi seperti yang terdapat di berbagai wilayah daerah administratif tidak dijadikan Desapraja, melainkan dapat langsung dijadikan sebagai unit administratif dari daerah tingkat III. Penjelasan juga menyatakan bahwa Desapraja bukan merupakan satu tujuan tersendiri, melainkan hanya sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya daerah tingkat III dalam rangka UU No.18/1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah. Suatu saat bila tiba waktunya semua Desapraja harus ditingkatkan menjadi Daerah Tingkat III dengan atau tanpa penggabungan lebih dahulu mengingat besar kecilnya Desapraja yang bersangkutan.

Alat-alat perlengkapan Desapraja menurut UU No. 19/1965 adalah: (a) kepala Desa, (b) badan musyawarah Desa, (c) Pamong Desapraja, (d) Panitera Desapraja, (e) Petugas Desapraja, (f) badan pertimbangan Desapraja. Disebutkan pula bahwa kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk; kepala Desapraja

adalah penyelenggara utama urusan rumah tangga Desapraja dan sebagai alat pemerintah pusat; kepala Desapraja mengambil tindakan dan keputusan-keputusan penting setelah memperoleh persetujuan badan musyawarah Desapraja; kepala Desapraja tidak diberhentikan karena suatu keputusan musyawarah; dan kepala Desapraja menjadi ketua badan musyawarah Desapraja. Sedangkan anggota badan musyawarah Desapraja dipilih menurut peraturan yang ditetapkan oleh peraturan daerah tingkat I.

Dengan keluarnya UU No.19/1965 warisan kolonial yang sekian lama berlaku di negara RI, seperti IGO dan IGOB serta semua peraturan-peraturan pelaksanaannya tidak berlaku lagi. Tetapi, UU No.19/1965 tidak sempat pula dilaksanakan di banyak daerah. Pelaksanaannya ditunda, tepatnya dibekukan, atas dasar pemberlakuan UU No.6 /1969, yaitu undang-undang dan peraturan pemerintah Pengganti Undang-undang 1965, meski dinyatakan juga bahwa pelaksanaannya efektif setelah adanya undang-undang baru yang menggantikannya. Namun, anehnya, UU No.19/1965 sendiri sebenarnya sudah terlebih dahulu ditangguhkan melalui intruksi Menteri Dalam Negeri No.29/1966. Karena itu, sejak UU No.18/1965 dan UU No.19/1965 berlaku, praktis apa yang dimaksudkan dengan daerah tingkat III dan Desapraja itu tidak terwujud. Secara informal pemerintahan Desa kembali diatur berdasarkan IGO dan IGOB.

#### **D. Pengaturan Desa di Masa Orde Baru**

Pemerintah Orde Baru menempatkan isu desentralisasi pemerintahan daerah/Desa setelah atau bahkan di bawah agenda konsolidasi politik dan pembangunan. Pada tahun 1969 pemerintah mengeluarkan UU No. 6/1969 yang dimaksudkan untuk membekukan UU sebelumnya. Lima tahun kemudian pemerintah mengeluarkan UU No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan *di* Daerah yang betul-betul merupakan versi Orde Baru, yakni UU itu merupakan instrumen untuk memperkuat birokratisasi, otoritarianisme, sentralisasi dan pembangunan. UU itu bukanlah kebijakan yang berorientasi pada desentralisasi untuk memperkuat otonomi daerah atau membentuk pemerintahan daerah (*local government*), melainkan berorientasi pada pembentukan pemerintahan pusat yang bekerja di daerah (*the local state government*). Ini bisa dilihat begitu kuatnya skema dekonsentrasi (desentralisasi administratif) ketimbang devolusi (desentralisasi politik) dalam UU No. 5/1979.

Isu Desa sebagai daerah tingkat III yang pernah mengemuka pada tahun 1950-an tidak diakomodasi oleh Orde Baru. Pemerintah mengeluarkan UU No. 5/1979 tentang pemerintahan Desa yang betul-betul paralel dengan semangat sentralisasi dan regimentasi dalam UU No. 5/1974, serta paralel dengan UU kepartaian yang melancarkan kebijakan massa mengambang di Desa. UU No. 5/1979 membuat format pemerintahan Desa secara seragam di seluruh Indonesia. UU ini menegaskan: "*Desa adalah wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai persatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan*

*terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri”.*

Ketika UU ini masih berstatus RUU, pemerintah berpendapat: “bahwa Desa dimaksudkan sebagaimana dimaksudkan dalam RUU ini, bukanlah merupakan salah bentuk daripada Pembagian Daerah Indonesia Atas Daerah besar dan kecil sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 18 UUD 1945. Masalah pembagian daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil itu kiranya sudah cukup diatur dengan UU No.5/1974. Pengertian daerah besar adalah wilayah Propinsi Daerah Tingkat I dan seterusnya, karena itu sulit untuk dimaknai, bahwa daerah yang lebih kecil itu juga mencakup Desa sebagaimana dimaksud dalam RUU ini”

Dari ketentuan awal, termasuk pengertian Desa yang seragam itu, banyak pihak menilai bahwa UU No. 5/1979 merupakan bentuk Jawanisasi atau menerapkan model Desa Jawa untuk kesatuan masyarakat adat di Luar Jawa. Dengan sendirinya UU ini tidak mengakui lagi keberadaan nagari, huta, sosor, marga, negeri, binua, lembang, parangiu dan lain-lain yang umumnya berada di Luar Jawa. Pengaturan dalam UU No. 5 /1979 memaksa Desa dan kesatuan masyarakat hukum yang menjadi bagian darinya menjadi seragam. Persekutuan sosial Desa lain yang belum sesuai bentuknya dengan Desa dipaksa menyesuaikan diri, melalui upaya misalnya *regrouping* Desa, sehingga tidak dapat disebut Desa lagi.

Bagi masyarakat terutama masyarakat adat di luar Jawa dan Madura implementasi UU No.5/1979 tersebut menimbulkan dampak negatif. Pemerintah daerah di Luar Jawa dipaksa berlawanan dengan masyarakat adat karena harus menghilangkan kesatuan masyarakat hukum (*Rechtsgemeenschap*) yang dianggap tidak menggunakan kata Desa seperti *Nagari* di Minangkabau, *Dusun* dan *Marga* di Palembang, *Gampong* di Aceh, *Huta*, *Sosor* dan *lumban* di Mandailing, *Kuta* di Karo, *Binua* di Kalimantan Barat, *Negeri* di Sulawesi Utara dan Maluku, *Kampung* di Kalimantan, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Selatan, *yo* di Sentani Irian Jaya, dan lain-lain. Kesatuan masyarakat hukum yang telah dijadikan Desa itu harus memiliki pemerintahan yang akan melaksanakan kewenangan, hak dan kewajiban Desa serta menyelenggaraan pemerintahan Desa, seperti ditetapkan dalam UU No.5/1979. Kesatuan masyarakat hukum tidak hanya secara formal dan nomenklatur berganti nama menjadi Desa, tetapi harus secara operasional segera memenuhi segala syarat yang ditentukan oleh UU No.5/1979.

Dengan pergantian dari *nagari*, *dusun*, *marga*, *gampong*, *huta*, *sosor*, *lumban*, *binua*, *lembang*, *kampung*, *paraingu*, *temukung* dan *yo* menjadi Desa berdasarkan UU No.5/1979 maka Desa-Desa hanya berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, dan tidak dinyatakan dapat “mengurus dan mengatur rumahtangganya sendiri”. Dengan kata lain, Desa tidak lagi otonom. Karena ia tidak lagi otonom, Desa kemudian tidak lebih dari sekedar ranting patah yang dipaksakan tumbuh pada ladang pembangunan yang direncanakan rezim Orde Baru.

Secara substantif UU No. 5/1979 menempatkan Kepala Desa bukanlah pemimpin masyarakat Desa, melainkan sebagai kepanjangan tangan pemerintah supra Desa, yang digunakan untuk mengendalikan penduduk dan tanah Desa. UU No. 5/1979 menegaskan bahwa kepala Desa dipilih oleh rakyat melalui demokrasi langsung. Ketentuan pemilihan kepala Desa secara langsung itu merupakan sebuah sisi demokrasi (elektoral) di aras Desa. Di saat presiden, gubernur dan bupati ditentukan secara oligarkis oleh parlemen, kepala Desa justru dipilih secara langsung oleh rakyat. Karena itu keistimewaan di aras Desa ini sering disebut sebagai benteng demokrasi di level akar-rumput. Tetapi secara empirik praktik pemilihan kepala Desa tidak sepenuhnya mencerminkan kehendak rakyat. Pilkades selalu sarat dengan rekayasa dan kontrol pemerintah supraDesa melalui persyaratan yang dirumuskan secara politis dan administratif. Dalam studinya di Desa-Desa di Pati, Franz Husken (2001) menunjukkan bahwa pilkades selalu diwarnai dengan intimidasi terhadap rakyat, manipulasi terhadap hasil, dan dikendalikan secara ketat oleh negara. Bagi Husken, pilkades yang paling menonjol adalah sebuah proses politik untuk penyelesaian hubungan kekuasaan lokal, ketimbang sebagai arena kedaulatan rakyat.

Kekurang-sempurnaan demokrasi Desa tidak hanya terlihat dari sisi pilkades, tetapi juga pada posisi kepala Desa. UU No. 5/1979 menobatkan kepala Desa sebagai “penguasa tunggal” di Desa. Kepala Desa sebagai kepanjangan tangan birokrasi negara, akibatnya dia harus mengetahui apa saja yang terjadi di Desa, termasuk “selembar daun yang jatuh dari pohon di wilayah yurisdiksinya”. Akibat selanjutnya, Kepala Desa dalam menjalankan “perintah” untuk mengendalikan wilayah dan penduduk Desa terkadang mengendalikan seluruh hajat hidup orang banyak. Ken Young (1993) bahkan lebih suka menyebut Kepala Desa sebagai “fungsionaris negara” ketimbang sebagai “perangkat Desa”, karena dia lebih banyak menjalankan tugas negara ketimbang sebagai pemimpin masyarakat Desa.

UU No. 5/1979 sebenarnya juga mengenal pembagian kekuasaan di Desa, yakni ada Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Pasal 3 menegaskan, Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Lembaga Musyawarah Desa adalah lembaga permusyawaratan atau pemufakatan yang keanggotaannya terdiri atas Kepala-kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan, dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan (Pasal 17). Meski ada pembagian kekuasaan, tetapi LMD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang berarti. LMD bukanlah wadah representasi dan arena check and balances terhadap kepala Desa. Bahkan juga ditegaskan bahwa kepala Desa karena jabatannya (*ex officio*) menjadi ketua LMD (Pasal 17 ayat 2).

Jika di Desa kepala Desa menjadi penguasa tunggal, tetapi kalau dihadapan supraDesa, kepala Desa hanya sekadar kepanjangan tangan yang harus tunduk dan bertanggungjawab kepada supraDesa. Menurut UU No. 5/1979 Kepala Desa diangkat dan diberhentikan oleh Bupati /Walikotamadya

Kepala Daerah Tingkat II atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I (pasal 6 dan 9), untuk masa jabatan selama 8 tahun, dan dapat dipilih kembali untuk satu masa jabatan berikutnya (pasal 7). Kepala Desa menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan Desa yaitu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintah Desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan Desa. Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintah Desa, Kepala Desa bertanggung jawab kepada pejabat yang berwenang mengangkat melalui Camat; dan memberikan keterangan pertanggungjawaban tersebut kepada Lembaga Musyawarah Desa.

#### **E. Pengaturan Desa UU No. 22/1999**

UU No. 22/1999 memang tidak mengenal desentralisasi Desa, tetapi para perumusny, misalnya Prof. M. Ryaas Rasyid, menegaskan bahwa semangat dasar UU No. 22/1999 adalah memberikan pengakuan terhadap keragaman dan keunikan Desa (atau dengan nama lain) sebagai *self-governing community*, yang tentu saja merupakan manifestasi terhadap makna “istimewa” dalam Pasal 18 UUD 1945. Pemaknaan baru ini berbeda dengan semangat dan disain yang tertuang dalam UU No. 5/1979, yang hanya menempatkan Desa sebagai unit pemerintahan terendah di bawah camat. Secara politik UU No. 5/1979 bermaksud untuk menundukkan Desa dalam kerangka NKRI, yang berdampak menghilangkan basis *self-governing community*.

Dengan berpijak pada semangat pengakuan itu, UU No. 22/1999 mendefinisikan Desa sebagai berikut:

*“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di Daerah Kabupaten”.*

Rumusan ini merupakan lompatan yang luar biasa bila dibandingkan dengan rumusan tentang Desa dalam UU No. 5/1979. Secara normatif UU No. 22/1999 menempatkan Desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul Desa. Implikasinya adalah, Desa berhak membuat regulasi Desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan Desa, sejauh belum diatur oleh kabupaten. Dalam Pasal 105, misalnya, ditegaskan: “Badan

Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa”. Ini artinya, bahwa Desa mempunyai kewenangan devolutif (membuat peraturan Desa) sekaligus mempunyai kekuasaan legislatif untuk membuat peraturan Desa itu.

Kelahiran UU No. 22/1999 memperoleh apresiasi yang luar biasa, sekaligus membangkitkan wacana, inisiatif dan eksperimentasi otonomi Desa. Desentralisasi melalui UU No. 22/1999 telah mendorong bangkitnya identitas lokal di daerah, karena selama Orde Baru identitas politik dihancurkan dengan proyek penyeragaman ala Desa Jawa. Bagi pemimpin dan masyarakat lokal, identitas diyakini sebagai nilai, norma, simbol, dan budaya yang membentuk harga diri, eksistensi, pedoman untuk mengelola pemerintahan dan relasi sosial, dan senjata untuk mempertahankan diri ketika menghadapi gempuran dari luar. Sumatera Barat telah kembali nagari sejak 2000/2001, Kabupaten Tana Toraja telah mengukuhkan kembali ke Lembang, dan di beberapa kabupaten di Kalimantan Barat tengah berjuang untuk kembali ke pemerintahan binua. Kembalinya ke pemerintahan asal-usul diyakini sebagai upaya menemukan identitas lokal yang telah lama hilang, sekaligus sebagai bentuk kemenangan atas penyeragaman (Jawanisasi) di masa lampau.

Banyak pihak tampaknya sangat khawatir bahwa kembalinya ke pemerintahan asli merupakan kebangkitan feodalisme yang berpusat pada tokoh-tokoh adat. Pengalaman di Sumatera Barat dan Kalimantan Barat memang menunjukkan bahwa para tokoh adat sangat dominan “memaksakan” pemulihan model lama untuk diterapkan masa sekarang. Di Sumbar misalnya, euforia kembali ke nagari memang diwarnai oleh jebakan romantisme, formalisme dan konservatisme. Tetapi aspirasi di nagari sekarang tidaklah tunggal. Suara-suara kritis generasi muda yang kosmopolit terus-menerus menyerukan tentang demokrasi, partisipasi, transparansi dan lain-lain. Bahkan suara mereka berbeda jauh dengan aspirasi “kembali ke surau” yang diserukan oleh golongan tua. Dengan demikian, aspirasi feodalisme golongan tua mau tidak mau harus mengakomodasi suara demokrasi dari kalangan muda.

Pengalaman “kembali ke nagari” di Sumatera Barat merupakan eksperimentasi lokal membangun otonomi Desa. Sumbar adalah “pelari terdepan” bila dibanding dengan daerah-daerah lain, termasuk Jawa, meski kapasitas Desa di Jawa mungkin lebih baik ketimbang nagari di Sumbar. Sumatera Barat merupakan daerah yang sangat unik dan eksotik dalam hal desentralisasi dan demokrasi lokal karena mereka mempunyai sejarah “otonomi asli” yang berbasis pada nagari. Sampai 2002 pembentukan kembali (*recreating*) nagari di wilayah kabupaten telah usai dilakukan. Prinsipnya adalah membentuk “nagari baru” yang menggabungkan antara *self-governing community* (otonomi asli yang berbasis adat) dan *local-self government* (desentralisasi dari pemerintah). Pola penggabungan ini adalah format baru nagari yang memungkinkan terjadinya “rekonsiliasi” antara “Desa adat” dengan “Desa dinas”.

Eksperimentasi otonomi Desa serupa adalah keluarnya kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di sebagian kecil kabupaten sejak 2001. Kabupaten Solok dan Sumedang merupakan perintis ADD mulai 2001, kemudian disusul oleh kabupaten-kabupaten lain. UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 memang tidak secara eksplisit mengatur mengenai perimbangan keuangan yang terformula kepada Desa. Desa hanya memperoleh bantuan keuangan dari pusat, provinsi dan kabupaten. Karena itu pemerintah kabupaten mempunyai tafsir yang berbeda-beda. Sebagian besar kabupaten hanya menerapkan konsep “bantuan” untuk mengalihkan sebagian dananya kepada Desa, misalnya dengan skema Dana Pembangunan Desa (DPD) – bentuk lain dari Inpres Bandes -- untuk membantu pembiayaan pemerintahan dan pembangunan Desa. Tampaknya lebih banyak kabupaten yang “enggan” membuat kebijakan alokasi dana yang menggunakan istilah perimbangan keuangan atau alokasi dana Desa (ADD), dengan cara mereplikasi formula perimbangan keuangan dalam UU No. 25/1999. Hanya ada beberapa kabupaten (kurang dari 40 kabupaten dari sekitar 400 kabupaten/kota) yang melakukan inovasi ADD dengan merujuk pada UU No. 25/1999. Inovasi baru ini memang tidak lepas dari berbagai dorongan yang beragam: inisiatif populis seorang bupati, dorongan dari pemerintah pusat, asistensi teknis dari sejumlah lembaga donor, serta tekanan dari organisasi masyarakat sipil maupun asosiasi Desa. .

Tabel 3.1  
Tiga wadah demokrasi Desa

No	Item	Rembug Desa	LMD	BPD
1.	Penentuan pemimpin dan anggota.	Musyawarah	Tanpa musyawarah dan pemilihan, tetapi penunjukkan oleh kades (lurah)	Pemilihan yang melibatkan masyarakat
2.	Pembuatan keputusan	Partisipatif dengan musyawarah.	Musyawarah oleh “wali” masyarakat	Perwakilan.
3.	Kedudukan dan fungsi	Pemegang kedaulatan tertinggi, membuat keputusan yang mengikat rakyat	Subordinat kades Sebagai lembaga konsultatif yang dikendalikan kades.	Otonom dari kades. Legislasi dan kontrol terhadap kades.
4.	Kedudukan kades	Sebagai ketua rembug Desa	Sebagai ketua umum dan mendominasi LMD	Lepas dari organisasi BPD.
5.	Keterlibatan	Seluruh kepala	Masyarakat tidak	Masyarakat

	masyarakat	keluarga terlibat, kecuali anak-anak muda dan perempuan.	terlibat. Hanya elite Desa yang terlibat.	terlibat memilih, tetapi kurang terlibat dalam proses pembuatan keputusan.
6.	Tipe demokrasi	Permusyawaratan (deliberative)	Perwalian (delegatif) yang tidak sempurna.	Perwakilan

Di luar skema otonomi Desa di atas, lompatan lain yang tampak dalam UU No. 22/1999 adalah pelembagaan demokrasi Desa dengan lahirnya Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai pengganti Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Pasal 94 UU No. 22/1999 menegaskan: “Di Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa”. Sedangkan Pasal 104 menegaskan: Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

BPD menjadi arena baru bagi kekuasaan, representasi dan demokrasi Desa. BPD dilahirkan sebagai bentuk kritik terhadap LMD. Pembentukan BPD melibatkan secara terbatas partisipasi masyarakat. Ia menjadi sebuah arena demokrasi perwakilan yang lebih baik ketimbang LMD. Berbeda dengan LMD masa lalu yang ditunjuk oleh lurah, BPD sekarang dipilih dengan melibatkan masyarakat. Jika dulu LMD merupakan lembaga korporatis yang diketuai secara *ex officio* dan didominasi oleh kepala Desa, sekarang kepala Desa ditempatkan sebagai eksekutif sementara BPD sebagai badan legislatif yang terpisah dari kepala Desa. Dengan kalimat lain, lahirnya BPD telah membawa pergeseran kekuasaan yang lebih jelas antara kepala Desa sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan BPD sebagai pemangku lembaga legislatif. Paling tidak ada tiga domain kekuasaan kepala Desa yang telah dibagi ke BPD: (1) pembuatan keputusan dalam bentuk Peraturan Desa (Perdes) yang dikerjakan bersama-sama antara lurah dan BPD; (2) pengelolaan keuangan yang melibatkan BPD seperti penyusunan APBDES dan pelelangan tanah kas Desa; (3) rekrutmen perangkat Desa yang dulu dikendalikan oleh lurah dan orang-orang kecamatan maupun kabupaten sekarang dikendalikan oleh BPD. Bahkan kontrol BPD terhadap kepala Desa sudah dijalankan meski kontrol itu masih terbatas pada LPJ lurah dan ia belum terinstitusionalisasi kepada masyarakat.

Meski menciptakan lompatan yang luar biasa, tetapi UU No. 22/1999 tetap memiliki sejumlah keterbatasan, terutama kalau dilihat dari sisi Desain desentralisasi. UU ini menyerahkan sepenuhnya persoalan Desa kepada kabupaten/kota, sehingga membuat rumusan UU No. 22/1999 memberikan “cek kosong” pengaturan Desa kepada kabupaten/kota. UU No. 22/199 hanya memberikan diktum yang sifatnya makro dan abstrak dalam hal desentralisasi

kewenangan kepada Desa. Di satu sisi ini adalah gagasan *subsidiarity* yang baik, tetapi kami menilai bahwa pemerintah tampaknya tidak mempunyai konsepsi yang memadai (jika tidak bisa disebut kurang mempunyai komitmen serius) untuk merumuskan desain desentralisasi dan otonomi Desa. Sebagaimana ditunjukkan oleh Selo Sumardjan (1992), pemerintah sebenarnya mengalami kesulitan dalam mengatur otonomi Desa, sejak awal kemerdekaan, khususnya sejak 1965. Jika dilihat dari sisi hukum ketetanegearaan, pemberian cek kosong kepada kabupaten sangat tidak tepat, sebab yang melakukan desentralisasi adalah negara, bukan kabupaten/kota.

UU No. 22/1999 membuat kabur (tidak jelas) posisi Desa karena mencampuradukkan antara prinsip *self-governing community* (otonomi asli) dan *local-self government* (desentralisasi) tanpa batas-batas perbedaan yang jelas. Pengakuan Desa sebagai *self-governing community* (otonomi asli) lebih bersifat simbolik dan nostalgia, ketimbang substantif. Setelah UU No. 22/1999 dijalankan, tidak serta-merta diikuti dengan pemulihan otonomi asli Desa, terutama otonomi dalam mengelola hak ulayat Desa adat.

Menurut UU No. 22/1999, kewenangan Desa mencakup: (1) kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa; (2) kewenangan yang oleh peraturan perundang-perundangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah; dan (3) Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten.

Ayat (1) menunjukkan bahwa Desa memiliki kewenangan asli yang tidak boleh diintervensi oleh pemerintah supraDesa. Namun hal ini dalam kenyataannya tidak jelas kewenangan yang dimaksud, sehingga Desa tetap saja tidak mempunyai kewenangan yang benar-benar berarti (signifikan) yang dapat dilaksanakan secara mandiri (otonom). Kewenangan yang selama ini benar-benar dapat dilaksanakan di Desa hanyalah kewenangan yang tidak mempunyai kontribusi yang signifikan terhadap kehidupan masyarakat Desa itu sendiri. Kewenangan asli tersebut sebenarnya yang menjadi pertanda bagi Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum atau Desa sebagai subyek hukum yang otonom. Tetapi, sekarang, kewenangan generik bukan hanya susah untuk diingat kembali, tetapi sebagian besar sudah hancur. Komunitas adat (Desa adat) yang paling menderita atas kehancuran kewenangan generik. Adat telah kehilangan eksistensinya sebagai subyek hukum untuk mengelola *property right*. Banyak tanah ulayat yang kemudian diklaim menjadi milik negara. Ketika Desa dan adat diintegrasikan ke dalam negara, maka negara membuat hukum positif yang berlaku secara nasional, sekaligus meniadakan hukum adat lokal yang dulunya digunakan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sengketa hukum dan agraria antara negara dengan adat pun pecah dimana-mana yang sampai sekarang sulit diselesaikan secara karitatif karena posisi (kedudukan) Desa adat yang belum diakui sebagai subyek hukum yang otonom. Di tingkat lokal juga sering terjadi dualisme antara kepala Desa dengan penghulu adat atau sering terjadi benturan antara “Desa negara” dengan “Desa adat” yang

menggelar sengketa dalam hal pemerintahan, kepemimpinan, aturan dan batas-batas wilayah.

Titik krusial lain adalah perubahan dari kewenangan mengatur dan mengurus “rumah tangga sendiri” menjadi kewenangan mengatur dan mengurus “kepentingan masyarakat setempat” sebagaimana terumuskan dalam UU No. 22/1999. Kalau hanya sekadar kewenangan mengelola “kepentingan masyarakat setempat”, kenapa harus diformalkan dalam UU, sebab selama ini masyarakat sudah mengelola kepentingan hidup sehari-hari mereka secara mandiri. Tanpa pemerintah dan UU sekalipun masyarakat akan mengelola kepentingan mereka sendiri. Dimata para kepala Desa, mengurus dan melayani kepentingan masyarakat setempat sudah merupakan kewajiban dan tanggungjawab mereka sehari-hari.

Ayat (2) menunjukkan betapa Desa hanya akan memperoleh kewenangan sisa dari kewenangan pemerintah supraDesa (otonomi residu). Sementara pada ayat (3) sebenarnya bukanlah termasuk kategori kewenangan Desa karena tugas pembantuan hanyalah sekedar melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Dengan demikian makna tugas pembantuan bukanlah merupakan kewenangan Desa tetapi sekedar sebagai pelaksana dari sebuah kegiatan yang berasal dari pemerintah supraDesa.

#### **F. UU No. 32/2004**

Undang-undang No. 22/1999 telah meletakkan kerangka landasan desentralisasi, otonomi daerah dan demokrasi lokal yang jauh lebih maju di era reformasi, setelah republik Indonesia dibelenggu oleh sistem yang sentralistik-otoritarian selama tiga dekade. Tetapi undang-undang transisional itu telah memicu konflik kekuasaan-kekayaan antara pusat, provinsi, kabupaten/kota dan Desa; mengundang multitafsir yang beragam sehingga membuat pemahaman kacau-balau; serta memicu ketidakpuasan dan kritik dari berbagai pihak. Karena itu semua pihak menghendaki revisi untuk penyempurnaan.

Arah dan substansi revisi telah lama diperdebatkan namun tidak terbangun visi bersama untuk memperkuat otonomi daerah, karena fragmentasi kepentingan. Pemerintah mempunyai kehendak kuat untuk merevisi karena UU No. 22/1999 dinilai melenceng jauh dari prinsip NKRI. Pemerintah kabupaten/kota sangat risau dengan intervensi dan kontrol yang berlebihan oleh DPRD. Pihak Desa (kepala Desa dan BPD) telah lama mengusulkan revisi karena UU No. 22/1999 tidak memberikan ruang bagi desentralisasi kewenangan dan keuangan untuk mendukung otonomi Desa. Pihak LSM terus-menerus melakukan kajian dan kritik terhadap UU No. 22/1999, tetapi yang paling krusial di mata mereka adalah lemahnya jaminan legal partisipasi masyarakat dan lemahnya komitmen pada pembaharuan Desa.

Pada tanggal 15 Oktober 2004 telah disahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini pengaturan mengenai Desa terdapat dalam Bab XI yaitu dari Pasal 200 – Pasal 216. Sedangkan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan di atas adalah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang telah disahkan pada tanggal 30 Desember 2005. Keluarnya Undang-undang no. 32 Tahun 2004 dan PP No. 72/ 2005 masih menyisakan beberapa persoalan dari sisi substansi dan regulasi. Ada beberapa isu krusial yang muncul dalam kerangka substansi dan regulasi itu.

### **1) Kedudukan, format dan kewenangan Desa**

Sesuai dengan konstitusi, UU No. 32/2004 melakukan pembagian teritori (desentralisasi teritorial) NKRI menjadi provinsi dan kabupaten/kota. Pasal 2 UU No. 32/2004 menegaskan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”. Desa, karena itu, tidak termasuk dalam skema desentralisasi teritorial. UU No. 32/2004 tidak mengenal otonomi Desa, melainkan hanya mengenal otonomi daerah.

Pasal 200 ayat (1), menyatakan "*Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan Desa yang terdiri dari pemerintah Desa dan badan permusyawaratan Desa*" Penggunaan istilah "dibentuk" ini menegaskan bahwa pemerintah Desa merupakan sub sistem atau bagian dari pemerintah kabupaten/kota, karenanya ia menjalankan sebagian kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Dalam undang-undang ini Desa merupakan satuan pemerintah yang ada dalam pemerintah kabupaten/kota. Ini berbeda dengan istilah yang digunakan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota.....*". Pemakaian istilah "dibagi atas daerah-daerah" menunjukkan selain menghormati daerah otonom juga menegaskan adanya hubungan pemerintah pusat dan daerah bersifat hirarkhis dan vertikal. Dengan demikian ada perbedaan model hubungan pusat dan daerah berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dengan model hubungan Kabupaten/kota dengan Desa berdasar UU No. 32/2004.

Pengakuan NKRI pada keberadaan Desa dituangkan dalam bentuk pengertian Desa: “Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Klausul ini berupaya melokalisir Desa sebagai subyek hukum yang mengelola kepentingan masyarakat setempat, bukan urusan atau kewenangan pemerintahan, seperti halnya daerah. Desa sudah lama mengurus sendiri kepentingan masyarakat, untuk apa fungsi ini harus diakui oleh UU. Tanpa diakui oleh UU sekalipun, Desa sudah mengurus kepentingan masyarakat setempat. Klausul itu juga menegaskan bahwa negara hanya “mengakui”

keberadaan Desa, tetapi tidak “membagi” kekuasaan pemerintahan kepada Desa. Desa hanya diakui sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat (*self governing community*), bukan disiapkan sebagai entitas otonom sebagai *local self government*.

UU No. 32/2004 memberikan definisi secara standar mengenai wewenang untuk mengelola “urusan” pemerintahan Desa. Kewenangan direduksi menjadi urusan. Menurut pasal 206 ada empat urusan pemerintahan Desa: (a) urusan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa; (b) urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa; (c) tugas pembantuan dari Pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota; dan (d) urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada Desa.

Kewenangan asal-usul memang sebagai bentuk pengakuan (rekognisi) terhadap Desa, tetapi hal ini hanya berhenti di atas kertas. Kewenangan asal-usul tidak dijabarkan dan tidak dilembagakan, apalagi kalau sudah sampai di level kabupaten. Meski UU No. 32/2004 mengandung keragaman sebagai sebuah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan Desa, tetapi kita tidak menemukan makna dan disain kembang keragaman. Ini hanya terlihat dari sisi nomenklatur, misalnya Desa atau nama lain, kepala Desa dengan nama lain atau BPD dengan nama lain. Secara substantif UU 32 menganut pendekatan Desa baku (*default village*) yang diterapkan secara nasional ke seluruh Indonesia. Karena itu UU ini tidak mengenal konsep *optional village* untuk mengakomodasi dan melembagakan keragaman Desa, misalnya opsi tentang Desa adat yang ada di banyak daerah.

Sisi lain yang menjadi pertanyaan adalah “urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa”. Ini artinya UU memberi amanat kepada kabupaten untuk melakukan “desentralisasi” kewenangan kepada Desa. Menurut teori desentralisasi dan hukum tatanegara, skema ini sama sekali tidak dibenarkan, karena menimbulkan kekacauan logika dan hukum. Dalam sebuah kesempatan, Prof. Sadu Wasistiono dan Prof. Benjamin Hossein mempertanyakan azas apa yang digunakan pemerintah untuk merumuskan klausul “urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa”. Dari klausul ini pun kita sudah bisa mengatakan bahwa posisi Desa tidak jelas.

UU No. 32/2004 juga menegaskan “tugas pembantuan dari Pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota” sebagai salah satu bentuk kewenangan Desa. Teori apa yang digunakan untuk mengatakan bahwa tugas pembantuan sebagai salah satu kewenangan/urusan Desa? Kewenangan, secara teoretis, adalah hak yang melekat dan diserahkan sepenuhnya kepada Desa, dan pengambilan keputusan serta akuntabilitas terletak pada Desa. Sementara tugas pembantuan adalah bentuk delegasi dari pemerintah kepada Desa. Keputusan dan akuntabilitas tugas pembantuan berada pada yang memberi pembantuan, bukan pada yang menerimanya. Sebenarnya tugas pembantuan bukan kewenangan Desa untuk “mengatur” melainkan beban untuk mengurus, dan lebih celaka lagi kalau tugas pembantuan itu tidak disertai dengan finansial dan

sumberdaya. Bahkan jika tugas pembantuan terlalu banyak masuk Desa sama saja dengan menjadikan Desa sebagai pesuruh atau obyek bagi pemerintah. Secara teoretis, delegasi (tugas pembantuan) bukanlah sebuah kewenangan melainkan sebuah asas dalam penyelenggaraan tata pemerintahan dan otonomi Desa.

Selanjutnya pertanyaan juga pantas diajukan kepada bentuk kewenangan keempat: “urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada Desa”. Peraturan Pemerintah No. 72/2005 ternyata tidak menjabarkan lebih lanjut klausul kewenangan keempat ini, dan tampaknya kewenangan butir 2 dan butir 4 ini dijabarkan dalam Permendagri No. 30/2006 tentang Tatacara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa. Permen ini menyajikan 31 bidang/sector urusan yang dibagi lagi secara detail menjadi *long list* urusan yang dapat diserahkan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada Desa. Karena konsepsi dasar yang dianut adalah “urusan”, maka daftar panjang itu lebih mengandung tugas pembantuan (delegasi) urusan, bukan desentralisasi kewenangan. Jika semua *long list* itu benar-benar diserahkan kabupaten kepada Desa, maka akan semakin banyak beban-tugas yang harus diurus oleh Desa. Desa akan semakin banyak “mengurus”, tetapi tidak berwenang “mengatur”. Contoh yang cukup banyak adalah “rekomendasi izin” dan juga “pembinaan”. Desa tentu hanya “mengurus” dalam bentuk mengeluarkan rekomendasi izin, tetapi keputusan strategisnya bukan terletak pada Desa, melainkan pada level pemerintah yang lebih tinggi. Desa juga memperoleh beban baru yang lebih banyak, yakni melakukan pembinaan, mulai dari pembinaan Perkumpulan Petani Pemakai Air hingga pembinaan pemancar radio Desa.

## **2) Demokrasi dan tata pemerintahan Desa**

UU No. 32/2004 mengganti sistem perwakilan (representasi) dalam bentuk BPD dengan sistem permusyawaratan dalam bentuk Badan Permusyawaratan Desa (disingkat Bamusdes). Pasal 210 menegaskan: “Anggota badan permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk Desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat”. “Yang dimaksud dengan “wakil” dalam ketentuan ini adalah penduduk Desa yang memangku jabatan seperti ketua rukun warga, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lainnya”. Klausul “wakil” dan “musyawarah” itu harus dicermati secara kritis. Keduanya menegaskan bahwa Bamusdes mewadahi para pemuka masyarakat Desa tanpa harus dipilih melalui sistem keterwakilan, seperti keberadaan LMD yang lalu.

Di Desa sering muncul distorsi dalam musyawarah untuk menentukan siapa pemuka masyarakat yang dilibatkan dalam Bamusdes. Distorisnya adalah “penunjukan” secara elitis terhadap pemuka masyarakat yang dianggap “dekat” kepala Desa. Akibatnya adalah ketiadaan akses rakyat biasa (*ordinary people*) untuk berpartisipasi sebagai anggota Bamusdes. Fungsi Bamusdes juga dikebiri, yaitu hanya menetapkan perdes bersama kepala Desa, menampung dan

menyalurkan aspirasi masyarakat. Fungsi kontrol dihilangkan, sehingga memperl lemah *check and balances* dalam pemerintahan Desa.

Sisi yang lain adalah akuntabilitas kepala Desa. Pertanggungjawaban kepala Desa ditemukan di dalam penjelasan umum: "*Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat Desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggung jawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggung jawabannya...-*"

Klausul itu menegaskan bahwa akuntabilitas kepala Desa bukan kepada rakyat (sebagai konstituen), tetapi kepada bupati/walikota melalui camat sebagai pemerintah "atasan". Pemindehan akuntabilitas ke bawah menjadi ke atas itulah yang kami sebut sebagai resentralisasi, serta mereduksi prinsip *subsidiarity* dan proses demokrasi lokal. *Subsidiarity* mengajarkan bahwa pengambilan keputusan, penggunaan kewenangan, akuntabilitas, maupun penyelesaian masalah sebaiknya dilakukan di level lokal. Sedangkan demokrasi lokal mengajarkan bahwa akuntabilitas pejabat politik seharusnya disampaikan kepada konstituen pemilihnya, bukan ditarik ke atas.

Dalam konteks struktur-kultur politik yang masih birokratis dan klientelistik, akuntabilitas vertikal ke atas justru akan membuat kepala Desa kurang akuntabel dan responsif kepada masyarakat, melainkan akan lebih loyal (tunduk) pada kekuasaan di atasnya. Dalam praktik bisa jadi kepala daerah akan menghindar dari Desakan rakyat dan akuntabilitas publik, sebab dia sudah merasa cukup menyampaikan pertanggungjawaban ke atas. Akuntabilitas ke atas jelas mengurangi makna desentralisasi, otonomi dan eksistensi Desa, dan mereduksi proses pembelajaran demokrasi di level Desa.

Di sisi lain lembaga-lembaga kemasyarakatan juga menjadi bagian penting dari demokrasi Desa. Di atas kertas, UU dan PP memberikan kekuasaan yang besar terhadap apa yang disebut sebagai lembaga kemasyarakatan, dan ini sepertinya akan memberikan ruang bagi masyarakat sipil di Desa untuk berpartisipasi dalam pengelolaan pemerintahan dan pembangunan. Namun demikian, ada beberapa resiko yang mungkin muncul dengan keluarnya PP dan perda yang menindaklanjuti. Pertama, lembaga ini bisa diartikan sebagai lembaga baru dan satu-satunya lembaga yang menjadi mitra pemerintah Desa di dalam merumuskan, melaksanakan dan mengevaluasi pembangunan. Jika penafsiran seperti itu, maka akan muncul lembaga korporatis yang dibentuk oleh pemerintahan Desa dan menjadi kepanjangan tangan Desa. Di peDesaan lembaga semacam ini pernah ada yang disebut dengan LKMD dan menjadi satu-satunya lembaga yang melibatkan unsur tokoh masyarakat Desa. Namun demikian dengan adanya LKMD ini, kelompok-kelompok masyarakat tidak dilibatkan secara formal dalam proses pengelolaan pembangunan Desa.

UU dan PP dengan baik menegaskan bahwa lembaga kemasyarakatan menjalankan agenda pemberdayaan masyarakat. Hendaknya PP menegaskan

secara spesifik tentang pengertian pemberdayaan masyarakat. Hal ini karena selama ini pengertian pemberdayaan masyarakat telah diartikan secara sempit sebagai pemberian bantuan dan pembinaan kepada masyarakat oleh pemerintah. Pemberdayaan masyarakat merupakan proses pembelajaran oleh dan untuk masyarakat untuk mencapai kemandirian dalam mengelola urusan mereka di komunitas baik urusan ekonomi, sosial dan budaya. Oleh karena itu PP menegaskan dalam penjelasan tentang konsep pemberdayaan masyarakat seperti itu. Selain itu agenda pemberdayaan masyarakat sebagai tugas pemerintahan Desa lebih banyak memfasilitasi kelompok-kelompok masyarakat dalam membangun kemandiriannya. Lewat forum lembaga kemasyarakatan itu, maka pemerintah Desa bisa memberikan mandat untuk menjalankan kegiatan yang langsung ditangani oleh pokja-pokja yang merepresentasikan kelompok-kelompok dalam masyarakat. Tidak ketinggalan pengertian pemberdayaan harus berdimensi keperpihakan kepada kelompok yang lemah, sehingga agenda pemberdayaan dan alokasi anggaran lebih dialokasikan kepada mereka daripada secara merata kepada setiap kelompok dalam masyarakat.

### **3) Perangkat Desa**

Perangkat Desa yang diatur berdasarkan UU No 32/2004 sangat berbeda dengan pengaturan dalam UU No. 22/1999. Perangkat Desa berdasarkan UU No. 32/2004 terdiri dari sekretaris Desa dan perangkat Desa lainnya. UU No. 32/2004 mengamanatkan sekretaris Desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Dalam penjelasan juga ditegaskan: "Sekretaris Desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan". Dengan demikian, ada dua kemungkinan: "Men-Sekdes-kan PNS, atau Mem-PNS-kan Sekdes".

Ketentuan baru tersebut memang dilematis. Keberadaan Sekdes yang berstatus PNS memungkinkan pelayanan (baca: penjagaan) di kantor Desa lebih terjamin. Tetapi ketentuan ini adalah bentuk birokratisasi yang mempunyai risiko buruk bagi pemerintahan Desa. Sesuai dengan konteks lokal, sekdes beserta perangkatnya adalah pamong Desa, yang tidak hanya menjalankan fungsi-fungsi administratif secara ketat, tetapi juga menjalankan fungsi sosial yang harus siap selama 24 jam sehari. Selama ini sekdes direkrut secara lokal, serta bertanggungjawab secara tunggal kepada kepala Desa. Kalau sekdes PNS, maka dia mempunyai tanggungjawab dan loyalitas ganda, yakni kepada kepala Desa dan kepada birokrasi pembina PNS di atas Desa. Birokratisasi ini bisa membawa pamong Desa ke arah birokrasi yang lebih kompleks dan menjauhkan pamong Desa dari rakyatnya serta mengubah orientasi pengabdian sekdes. Di sisi lain, sekdes PNS ini juga akan membuat kecemburuan sosial di kalangan perangkat Desa yang lain, bahkan bagi kepala Desa sendiri. Kalau kecemburuan sosial ini terjadi, maka efektivitas pelayanan administratif (sebuah argumen yang dikedepankan oleh perumusnyanya) akan terdistorsi secara serius.

Klausul Sekdes-PNS ini memang menimbulkan masalah serius, bahkan membuat Departemen Dalam Negeri sangat kedodoran dalam menyusun Peraturan Pemerintah mengenai Pemerintahan Desa. Pengangkatan Sekdes menjadi PNS jelas berbenturan dengan UU Kepegawaian, sekaligus menimbulkan beban kepegawaian dan anggaran yang sangat berat. Di aras lokal isu Sekdes-PNS ini juga menimbulkan masalah. Pemerintah daerah umumnya menghadapi kesulitan tentang hal ini. Di aras Desa, masalah menjadi lebih keras. Peraturan belum juga dilaksanakan, sudah terjadi benturan antara kepala Desa, sekdes dan perangkat Desa lain. Para kepala Desa umumnya merasa keberatan dan iri, sekaligus bertanya kenapa yang di-PNS-kan hanya sekdes. Sikap yang sama juga muncul dari perangkat Desa lain; mereka juga menuntut agar bisa di-PNS-kan seperti Sekdes. Para sekdes, awalnya sangat bergembira, begitu mendengar dan membaca amanat dalam UU No. 32/2004. Mereka tidak lama lagi bakal diangkat menjadi PNS. Tetapi ternyata implementasinya tidak secepat yang mereka harapkan. Karena itu mereka bersuara keras menuntut agar pemerintah segera mengangkat mereka menjadi PNS. Di Jawa Tengah dan Jawa Timur, sekdes menghimpun kekuatan mereka menjadi asosiasi untuk memperjuangkan aspirasi mereka.

Di sisi lain, sebagai konsekuensi dalam menjalankan tugas dan fungsi sehari-hari kepala Desa beserta perangkatnya mendapatkan penghasilan sebagai penghargaan (renumerasi). Hal tersebut diatur dalam pasal 27 dari PP 72 Tahun 2005, yang berbunyi: (1) Kepala Desa dan Perangkat Desa diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan Desa; (2) Penghasilan tetap dan/atau tunjangan lainnya yang diterima kepala Desa dan Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan setiap tahun dalam APBDDesa; (3) Penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit sama dengan Upah Minimum Regional Kabupaten/Kota.

Pasal 27 dari PP 72 Tahun 2005 ini memberikan peluang pada masing-masing Desa untuk memberikan penghargaan dalam bentuk penghasilan sesuai dengan kondisi dan kemampuan keuangan Desa. Namun yang akan menjadi kendala dalam implementasinya adalah pada ayat 3. Kendala ini akan muncul bagi Desa-Desa yang memiliki APBDDesa yang minim. Mungkinkah mereka akan dapat memberikan penghasilan kepada kepala Desa beserta perangkatnya senilai penghasilan upah minimum regional kalau untuk membiayai pembangunan dan kemasyarakatannya saja masih kurang. Disamping itu pemberian penghargaan kepada kepala Desa beserta perangkatnya akan menghadapi kendala tentang peraturan yang akan digunakan. Hal ini terkait dengan ketidakjelasan kedudukan dan status kepala Desa beserta perangkatnya dalam sistem kepegawaian di Indonesia apakah mereka sebagai pegawai negeri atau pegawai swasta. Status kepala Desa beserta perangkatnya ini bukan PNS walaupun fungsi dan tugas yang dijalankan dalam pemerintahan sehari-hari mereka seperti pejabat negara bahkan simbol yang dipakainya menunjukkan bahwa mereka adalah pejabat negara namun mereka tidak diatur dengan sistem penghargaan seperti layaknya PNS. Sedangkan kalau mereka akan diatur oleh

UU yang mengatur perlindungan karyawan khusus untuk pegawai swasta tentu tidak tepat karena mereka tidak menjalankan fungsi dan tugas suatu perusahaan.

Ketidakjelasan status dalam sistem kepegawaian dan tidak adanya sistem promosi dan mutasi sebagai penghargaan prestasi kerja maka mereka mempunyai sikap apatis terhadap pengembangan kemampuan diri misalnya mengikuti pendidikan lanjut ataupun pelatihan-pelatihan yang mempunyai hubungan langsung terhadap promosi dan mutasi, karena tidak ada harapan dan pengaruhnya terhadap jabatan dengan semakin meningkatnya pendidikan maupun keterampilan. Dapat dikatakan karena tidak adanya *reward dan punishment* maka akan sangat mempengaruhi kinerja kepala Desa dan perangkatnya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

#### **4) Perencanaan dan Keuangan Desa**

Menurut UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005, Desa tidak mempunyai “kewenangan” menyusun perencanaan pembangunan, melainkan diberikan “tugas” (tanggungjawab) menyusun perencanaan. Persoalan antara kewenangan dan tugas ini jelas betul, mengingat pasal 63 ayat 1 menegaskan: “Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Desa disusun perencanaan pembangunan Desa sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan daerah kabupaten/Kota”. Klausul ini menegaskan bahwa posisi Desa berada dalam subsistem pemerintahan kabupaten/kota, bukan berdiri sendiri sebagai subsistem yang otonom dan menjadi bagian dari NKRI. Karena posisi itu juga, Desa tidak diberikan otoritas untuk menyusun perencanaan sendiri (*village self planning*) atau *decentralized planning* di atas Desa sesuai dengan batas-batas kewenangan Desa.

Skema itu sebenarnya tidak membawa perubahan yang signifikan, melainkan hanya meneguhkan model perencanaan dari bawah mulai dari MusrenbangDesa yang selama ini sudah berjalan. Tetapi skema Musrenbangdes ini mengandung kelemahan dan distorsi, bukan saja terletak pada miskinnya partisipasi masyarakat di aras Desa, tetapi yang lebih penting, bahwa Desa tidak berdaya dan tidak mempunyai otoritas yang memadai dalam sistem perencanaan. Desa hanya mengusulkan, kabupaten yang menentukan. Partisipasi hanya menjadi prosedur. ”Katanya bottom up tetapi ternyata mboten up (tidak naik)”, demikian kira-kira kritik yang sering dilontarkan para kepala Desa. perencanaan dari bawah yang memadukan pendekatan sektoral dan pendekatan spasial sungguh fatal. Output perencanaan daerah sebenarnya bias sektoral, yang dikuasai oleh dinas-dinas teknis kabupaten, tetapi proses perencanaannya ditempuh melalui pendekatan spasial dari Desa. Proses ini mempunyai problem pada level skala. Skala kemampuan masyarakat Desa tentu hanya sebatas pada yurisdiksi Desa yang setiap hari mereka lihat. Masyarakat Desa tentu tidak mempunyai kapasitas yang memadai untuk menjangkau masalah dan data tentang isu-isu sektoral yang lebih besar di luar jangkauan kewenangan Desa. Karena itu perencanaan daerah yang bias sektoral

sebenarnya bukan berangkat dari partisipasi masyarakat Desa, melainkan dirumuskan secara teknokratis oleh Bappeda dan Dinas-dinas teknis. Akar masalah dari semua ini adalah ketidakjelasan pembagian kewenangan kabupaten dan Desa, sekaligus Desa belum ditempatkan sebagai entitas yang mengelola sendiri perencanaan pembangunan. Dengan kalimat lain, sejauh ini kita baru mengenal perencanaan daerah, tetapi belum mengenal perencanaan Desa yang berhenti di level Desa.

PP No. 72/2005 tampak sekali belum menyentuh aspek-aspek desentralisasi perencanaan, melainkan hanya menegaskan aspek partisipasi masyarakat dalam perencanaan yang bersifat lokalistik di aras Desa. “Perencanaan pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun secara partisipatif oleh pemerintahan Desa sesuai dengan kewenangannya”. Dalam menyusun perencanaan pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib melibatkan lembaga kemasyarakatan Desa”. Demikian penegasan PP. Kemudian jenis perencanaan Desa meliputi: (a) Rencana pembangunan jangka menengah Desa yang selanjutnya disebut RPJMD untuk jangka waktu 5 (lima) tahun; (b) Rencana kerja pembangunan Desa, selanjutnya disebut RKP-Desa, merupakan penjabaran dari RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Skema itu pada dasarnya memberikan beban dan tanggungjawab kepada Desa, bukan memberikan kekuasaan dan pemberdayaan. Menyusun RPJMD tentu sangat ideal, tetapi itu juga menjadi beban berat, jika Desa tidak memperoleh hak-hak dan kekuasaan yang memadai. Apalagi, dalam PP juga ditegaskan bahwa perencanaan pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada Pasal 64 ayat (1) didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Ini artinya Desa dipaksa harus berbenah diri dalam hal pendataan dan administrasi Desa.

Di sisi lain ada beberapa kelemahan yang terkandung dalam PP. Pasal-pasal dalam PP tidak menegaskan keharusan pemerintah Desa melibatkan BPD dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan Desa. Akibatnya PP itu memperkuat kontrol kepala Desa dalam mengatur tentang Desa. Idealnya BPD diberi hak inisiatif untuk mengajukan RPJMD, sehingga RPJMD lebih menyuarakan kepentingan masyarakat. Selain itu dipertegas bahwa proses penyusunan perencanaan pembangunan Desa melibatkan tiga kelompok yaitu pemerintah Desa yang sekaligus sebagai fasilitator kegiatan penyusunan, BPD dan warga.

Pasal-pasal dalam PP telah mengamanatkan tentang keharusan pemerintah Desa mengindahkan partisipasi masyarakat di dalam penyusunan RPJMDesa dan RKP Desa. Akan tetapi, PP ini tidak menegaskan tentang pengertian partisipasi. Idealnya partisipasi diartikan sebagai proses pengambilan keputusan yang tidak hanya melibatkan warga secara langsung atau melalui perwakilan saja tetapi juga menjunjung keputusan suara warga tersebut. Praktek di lapangan sering mengungkapkan bahwa partisipasi dimaknai sebatas pelibatan warga dalam proses pengambilan keputusan, dengan didengarkan suaranya tetapi tidak harus diikutinya.

Pasal dalam PP juga mengamanatkan bahwa kelompok masyarakat yang dilibatkan dalam proses penyusunan rencana pembangunan itu dialamatkan kepada lembaga kemasyarakatan Desa. Pengertian lembaga kemasyarakatan hendaknya memperhatikan aspek informalitas dan keragaman dari kelompok-kelompok masyarakat. Di lapangan sering ditemukan bahwa lembaga lembaga kemasyarakatan sering ditafsirkan sebagai lembaga resmi yang diakui oleh Desa atau kabupaten dan biasanya merupakan lembaga bentukan pemerintah Desa. Ada baiknya bahwa perkumpulan warga yang bersifat informal sekalipun kalau menjadi wadah aspirasi dan kepentingan masyarakat, maka kelompok warga ini dihadirkan dalam proses pengambilan keputusan. Tidak ketinggalan pemerintah Desa harus mengikutkan semua kelompok warga yang ada di Desa, bukan hanya berbasis pada perkumpulan komunitas seperti RT, RW tetapi juga perkumpulan sosial lintas komunitas dan organisasi-organisasi profesi serta kelompok marginal di Desa seperti kaum perempuan dan para buruh tani.

RPJMDesa sebagai agenda pembangunan jangka menengah perlu mengingatkan bahwa pembangunan Desa bukan hanya menyelesaikan masalah yang bersifat infrastruktur fisik. Kebanyakan pembangunan Desa selama ini bergerak ke bidang itu. RPJMDesa harus meliputi pula pembangunan sosial dan ekonomi agar Desa bisa menjalankan fungsi pemerintahan yang maksimal .

Regulasi ke depan menegaskan bahwa proses perumusan RPJMDesa harus melibatkan semua unsure pemerintahan Desa yang teridi atas pemerintah Desa, BPD dan kelompok-kelompok yang melawiki masyarakat sipil. Dalam proses pengambilan keputusan, pemerintah Desa dan BPD harus memperhatikan suara kelompok-kelompok masyarakat sipil yang mewakili kepentingan warga secara luas. Tidak ketinggalan, juga memperhatikan suara kelompok paling lemah dalam masyarakat.

Perencanaan Desa adalah peraturan Desa tentang arah pembangunan Desa jangka pendek dan jangka panjang yang menjadi pijakan didalam merumuskan rencana APBDES dan bahan masukan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyusun kebijakan tentang ADD. RPJMD harus menjadi acuan pemerintah Desa dan BPD dalam menyelenggarakan kebijakan dan program tahunan, dan dapat diposisikan sebagai produk hukum yang mengikat semua pihak yang berkepentingan. Dengan demikian, masyarakat bisa menolak produk kebijakan dan program Desa yang bertentangan dengan RPJMD.

Pada dasarnya pemerintahan Desa berdiri dalam suatu teritorial yang selalu digunakan untuk berbagai kepentingan dan karena pemerintahan Desa harus mempunyai kewenangan untuk mengelolanya dengan mempertimbangkan beberapa aspek. Pertama, pengaturan tata ruang Desa menjadi sangat penting untuk bahan penyusunan RPJMDesa. Tanpa adanya Rencana pengembangan Tata ruang, Desa tidak bisa mewujudkan RPJMDesa dengan baik dan menjamin terwujudnya keberlanjutan manfaat hasil-hasil pembangunan. Desa akan dihadapkan pada berbagai masalah sebagaimana terjadi pada masa sekarang, misalnya rusaknya ekosistem pertanian dan hutan yang diikuti dengan semakin

tingginya beban pembangunan untuk menjamin kelestariannya dan lingkungan hidup yang sehat bagi penduduk Desa yang semakin padat, semakin terbuka dengan wilayah perkotaan dan semakin rawannya sumberdaya alam untuk menjamin keberlanjutan matapencharian (*sustainable livelihood*).

Kedua, ketiadaan rencana tata ruang juga menyebabkan meningkatnya konflik kepentingan antar Desa dengan Desa dan daerah serta antar warga masyarakat dengan sektor swasta yang berkepentingan atas sumberdaya alam dan manusia di Desa. Konflik kepentingan itu sering merugikan pihak Desa dan masyarakatnya seperti menanggung beban keursakan lingkungan, kerawanan pangan dan sumberdaya hayati, dan hilangnya subur pendapatan Desa.

Ketiga, selama ini rencana tata ruang hanya disusun oleh pihak kabupaten dengan membagi antara wilayah peDesaaan dengan perkotaaan, sementara wilayah peDesaaan sendiri tidak dikembangkan pada setiap unit terotorial Desa atau kaster antar Desa yang memiliki persamaan geografis, ekonomi, sosial dan budaya. Oleh karena itu adanya tata ruang per Desa yang dikembangkan oleh masing-masing Desa menjadi sangat relevan untuk mengopersinalkan pengembangan tata ruang di tingkat daerah.

Karena mempertimbangkan tiga aspek itu, maka rencana tata ruang menjadi jalan terbaik menuju terbangunnya pemerintahan Desa yang baik dan memiliki komitmen terhadap pengembangan lingkungan hidup sekaligus mendamaikan berbagai konflik kepentingan di Desa.

Pengembangan tata ruang Desa selayaknya diselenggarakan oleh Desa dengan difasilitasi oleh pihak daerah agar menghasilkan rencana tata ruang yang baik karena ditangani secara professional dan mendapat dukungan politis dan sosial dari Desa itu sendiri. Oleh karena itu pula program fasilitasi pengembangan tata ruang menjadi bagian penting dalam kerangka membangun otonomi dan desentralisasi di tingkat Desa.

Kedepan Desa harus memiliki rencana tata ruang yang menjadi acuan di dalam menyusun RPJPMDesa. Isi tata ruang minimum memberikan arahan tentang pengaturan mengenai penggunaan tanah, air, mineral, hutan untuk menjamin terwujudnya lingkungan hidup yang sehat dan dinamis dan sumber tersedianya sumber penghidupan masyarakat Desa yang semakin terorganisir dengan baik. Proses penyusunan tata ruang dilakukan oleh Pemerintah Desa bersama dengan BPD dan warga dan difasitasi oleh Pemda dengan bimbingan teknis dan anggaran. Tata ruang Desa hendaknya sinergis dengan tata ruang daerah sehingga tidak menimbulkan konflik kepentingan. Desa dapat bekerjasama dengan Desa tetangganya untuk menyusun rencana tata ruang yang sinergis dan teropadu di dalam mengelola wilayah perbatasan dan wilayah yang mempunyai hubungan fungsional dan kesamaan ekosistem.

Setelah perencanaan maka diikuti dengan keuangan. Sumber keuangan Desa selama ini berasal dari dalam yang disebut dengan pendapatan asli Desa (PADes) dan sumber dari pemerintah. Kecuali Desa-Desa yang kaya, PADes secara riil pada umumnya sangat kecil karena Desa tidak memiliki sumber-

sumber produksi yang memadai, apalagi semua jenis sumberdaya alam telah dikuasai negara dan pemilik modal. Terutama di Jawa, yang selalu dijadikan andalan PADes adalah swadaya masyarakat dan gotong-royong, suatu bentuk modal sosial yang “diuangkan” menjadi sumber penerimaan besar bagi Desa. Tindakan “menguangkan” ini selain tidak bisa dipertanggungjawabkan dengan prinsip-prinsip keuangan, sebenarnya juga mengandung eksploitasi terhadap masyarakat. Orang sering bertanya, kenapa APBDes sebagian besar didanai dengan swadaya masyarakat, sementara APBN dan APBD sama sekali tidak mengandung swadaya masyarakat. Jika Desa mengandalkan swadaya masyarakat, maka pertanyaan berikutnya dimana tanggungjawab negara terhadap Desa?

Sumber keuangan dari pemerintah, dahulu bernama bantuan sekarang bernama bagian atau alokasi. Bantuan Desa (Bandes) telah melegenda selama 30 tahun, yang bermula dari 100 ribu per Desa pada tahun 1969 dan sebesar Rp 10 juta pada tahun 1999. Konsep bantuan itu memperlihatkan bahwa pemerintah “baik hati” dan Desa sama ekali tidak memiliki hak atas keuangan negara. Bantuan bersifat stimulan, yang akhirnya melakukan eksploitasi terhadap swadaya masyarakat. Jika swadaya masyarakat lebih besar daripada bantuan, maka hal itu dianggap sebagai bentuk keberhasilan pemerintah menggalang partisipasi masyarakat.

UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 memperkenalkan Alokasi Dana Desa (ADD), yang prinsip dasarnya Desa mempunyai hak untuk memperoleh alokasi keuangan negara. Kebijakan mengenai Alokasi Dana Desa (ADD) sebenarnya telah diterapkan pada UU No.22/1999 khususnya pasal 107 ayat (1.b). Akan tetapi pada pasal ini, penekanan pelaksanaan ADD masih bersifat “himbauan” karena disebutkan sebagai bantuan dari pemerintah kabupaten. Pada UU No.32/2004 dan ditindak-lanjuti dalam PP No.72/2005, tekanan pelaksanaan kebijakan mengenai ADD mendapatkan perhatian lebih serius. Kata “bantuan” yang tertulis di dalam pasal 107 UU No.22/1999 dihapus. Artinya, Desa mempunyai sumber pendapatan yang berasal (antara lain) dari bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh pemerintah daerah, dan bagi hasil pajak dan retribusi daerah.

Kebijakan ADD yang tertuang di dalam PP No.72/2005 pada dasarnya mengadopsi kebijakan Depdagri sebagaimana tertuang dalam SE Mendagri No.140/640/SJ tanggal 22 Maret 2005. SE Mendagri ini lahir karena pada beberapa kabupaten, kebijakan mengenai ADD telah diterapkan dan mampu memberikan manfaat yang baik bagi perkembangan perekonomian dan pembangunan masyarakat Desa.

Oleh karena itu, pada Penjelasan Umum atas PP No.72/2005 lebih tegas dinyatakan bahwa “.....Dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa dan untuk peningkatan pelayanan serta pemberdayaan masyarakat, Desa mempunyai sumber pendapatan yang terdiri atas pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah

kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta hibah dan sumbangan dari pihak ketiga. Sumber pendapatan yang berasal dari bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah diberikan kepada Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) diluar upah pungut, dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota diberikan kepada Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), sedangkan bantuan Pemerintah Provinsi kepada Desa diberikan sesuai dengan kemampuan dan perkembangan keuangan provinsi bersangkutan. Bantuan tersebut lebih diarahkan untuk percepatan atau akselerasi pembangunan Desa. Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh Desa berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar Desa, pengelolaan kawasan wisata skala Desa, pengeloaan galian C dengan tidak menggunakan alat berat dan sumber lainnya”.

Lebih jauh mengenai Alokasi Dana Desa (ADD), pasal 68 ayat (1.b) berikut Penjelasannya menyatakan bahwa “bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) untuk Desa dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi Desa yang dijelaskan bahwa dari bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) diberikan langsung kepada Desa. Sedangkan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi Desa yang dialokasikan secara proporsional.

Sedangkan pasal 68 ayat (1.c) berikut penjelasannya menyatakan “bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana Desa. Dana perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah terdiri dari dana bagi hasil pajak dan sumberdaya alam ditambah dana alokasi umum setelah dikurang belanja pegawai. Dana dari Kabupaten/Kota diberikan langsung kepada Desa untuk dikelola oleh Pemerintah Desa, dengan ketentuan 30% (tiga puluh per seratus) digunakan untuk biaya operasional pemerintah Desa dan BPD dan 70% (tujuh puluh per seratus) digunakan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat”.

Pasal 70 ayat (3) PP No.72/2005 mengamanatkan kepada pemerintah daerah untuk menyusun peraturan daerah mengenai bagian Desa dari perolehan pajak dan retribusi daerah. Tetapi mengenai penerimaan keuangan Desa yang berasal dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima pemerintah daerah tidak diamanatkan untuk ditindak-lanjuti dengan peraturan daerah, melainkan disatukan dengan peraturan daerah mengenai Sumber-sumber Pendapatan Desa (pasal 72 ayat-1). Pengaturan ini “aneh” karena pada kenyataannya nominal jumlah dana yang dikumpulkan oleh pemerintah daerah dari usaha memungut pajak dan retribusi daerah jauh lebih kecil dari pada jumlah dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima pemerintah daerah.

Pada dasarnya, ADD hanyalah salah satu sumber pendapatan Desa. Sumber-sumber pendapatan Desa yang lain adalah pendapatan asli Desa seperti hasil usaha Desa, hasil kekayaan Desa, hasil swadaya dan partisipasi, dlsb, juga bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, serta dari hibah dari pihak ketiga yang tidak mengikat (pasal 68).

ADD menjadi penting sebagai sumber pendapatan Desa karena selama ini sumber-sumber pendapatan Desa lain praktis tidak dapat diandalkan. Misalnya sumber pendapatan asli Desa, tidak pernah digali karena kebanyakan Desa sudah tidak memiliki akses terhadap sumber daya alam yang dapat dikelola untuk mendatangkan hasil bagi keuangan Desa. Untuk membuka usaha Desa, sumberdaya manusianya relatif tidak pernah dilatih, selain aspek permodalan usaha yang juga amat sangat terbatas. Sumber pendapatan Desa lain yang berasal dari bantuan Pemerintah dan Pemerintah Propinsi, sejak dulu sifatnya temporal tidak rutin kecuali dari pemerintah untuk Tunjangan Pendapatan Aparat Pemerintah Desa (TPAPD). Selebihnya bantuan-bantuan seperti Bandes jumlahnya terlalu kecil dan sangat tidak mencukupi untuk membiayai pembangunan Desa. Sumber pendapatan yang berasal dari sumbangan pihak ketiga sama sekali tidak dapat diandalkan kontinuitas maupun jumlahnya.

Tetapi ada dua problem berkaitan ADD. *Pertama*, sumber ADD berasal dari bagian dana perimbangan yang diterima pemerintah kabupaten/kota, yang berarti otoritas dan tanggungjawab ADD terletak pada kabupaten/kota. Ini terjadi karena UU No. 33/2004 hanya mengenal perimbangan keuangan pusat dan daerah, tidak sampai ke Desa. Ini berarti bahwa posisi Desa dalam rezim keuangan negara sangat lemah, sehingga kenapa konsep bantuan selalu ditonjolkan. Ini berarti Desa tidak mempunyai hak atas uang negara, jika rezim keuangan negara tidak mengenal Desa. Kedua, masalah besaran. Karena dialokasikan dari kabupaten, maka ADD jumlahnya sangat kecil, bahkan hanya dapat sisa-sisa (residu) dari anggaran yang telah diambil untuk membayar gaji pegawai (PNS).

Di saat anggaran yang ditetapkan menjadi hak Desa seperti ADD sangat terbatas, sebenarnya masih ada anggaran-anggaran lain dari berbagai departemen yang langsung masuk ke Desa. Anggaran ini bersifat proyek yang datangnya tidak pasti dan bukan menjadi hak milik Desa. Ada perkiraan kasar bahwa uang yang masuk ke Desa rata-rata 2 miliar rupiah per Desa per tahun. Pengerjaan proyek bantuan di Desa dengan menggunakan birokrasi tersendiri, yang tidak bisa disentuh daerah dan Desa, uang juga tidak masuk ke dalam APBDes. Jika uang proyek tidak menyatu dengan sistem perencanaan dan APBDes, maka dapat dipastikan proyek itu tidak sesuai dengan konteks lokal, dan justru menciptakan gangguan bagi perencanaan Desa meski sering muncul klaim setiap proyek mengukir banyak cerita sukses yang luar biasa. Tetapi kenyataannya Desa tetap miskin.

## 5) Ekonomi dan Pembangunan Desa

UU dan PP tidak mengamanatkan sedikitpun tentang pengelolaan sumberdaya alam Desa. PP lebih banyak mengatur kekuasaan daripada fungsi pemerintah Desa dalam menjamin kesejahteraan masyarakatnya melalui pengaturan sumberdaya alam yang menjadi hajat hidup bagi penduduk penDesaan pada umumnya.

Dalam berbagai seminar, forum dan tulisan muncul wacana yang mengkhawatirkan tentang kehilangan dan kerusakan sumberdaya alam di Desa. Hal ini karena berberapa alasan. Pertama, munculnya eksploitasi yang berlebih atas sumberdaya alam oleh para investor dan perusahaan ekstratif sehingga menghilangkan kapasitas ekosistem untuk menjamin kelestarian lingkungan hidup. Kedua, munculnya kelompok penduduk miskin yang besar sehingga mereka turut serta dalam proses eksploitasi berlebih atas sumberdaya alam. Ketiga, meluasnya proses privatisasi misalnya sampai pada kasus tentang ir sehingga mengancam sumber kehidupan penduduk Desa dan penghidupan masyarakat luas. Keempat, meluasnya konflik-konflik sosial, ekonomi dan politik di daerah dan Desa karena rusaknya dan langkanya sumberdaya alam.

Berbagai kalangan khususnya masyarakat dengan dukungan NGO dan donor juga telah mengingatkan tentang pentingnya pelestarian sumberdaya alam dan pemanfaatan yang semaksimal mungkin untuk kesejahteraan masyarakat local. Agenda otonomi Desa yang telah berjalan telah mendorong gelombang tuntutan masyarakat local agar mereka bisa mengontrol atas sumberdaya alam yang ada di lingkungannya untuk menjamin terbangunnya komunitas yang mandiri. Akan tetapi berbagai kalangan sangat berkepentingan untuk menguasai sumberdaya alam. Setelah pemerintah pusat, kini pemerintah daerah ikut berkepentingan mengontrol atas sumberdaya alam di daerahnya guna peningkatan PAD-nya. Akibatnya, harapan Desa untuk menjadi agen yang penting di dalam menjaga kelsetarian sumberdaya alam sekaligus untuk memberikan kemakmuran bagi warganya tetap terancam. Oleh karena itu, pembaharuan Desa ke depan harus memberikan kepercayaan kepada Desa untuk menjadi agen yang penting dalam pelestarian dan pemanfaatan sumberdaya alam bagi kesejahteraan penduduknya.

PP No. 72/2005 pasal 78 mengatakan bahwa Desa dapat mendirikan badan usaha. Kata dapat artinya bukan suatu keharusan. Idealnya keberadaan badan usaha Desa menjadi salah satu fungsi pemerintahan yaitu mengelola ekonomi untuk kemakmuran masyarakatnya. Desa sangat membutuhkan badan usaha karena ekonomi Desa selama ini mengalami keterpurukan. Selain itu, pada dasarnya Desa hadir untuk melayani komunitasnya baik memelihara tertib hukum, sosial maupun membantu terwujudnya kesejahteraan masyarakatnya.

Belajar dari pelaksanaan UU 22/1999, karena bunyi pasal tidak secara tegas mengharuskannya, maka banyak daerah dan Desa tidak memiliki prakarasa untuk mengembangkan badan usaha Desa. UU 32/2004 tidak secara tegas mengamanatkan adanya keharusan Desa mengembangkan badan usaha.

Jika negara hanya mengatakan bahwa Desa dapat membentuk badan usaha, maka seharusnya negara tidak perlu mengaturnya secara details ebagaimana nampak dalam PP 72/2005.

Pasal yang mengamanatkan bahwa BUMDes dikelola oleh pemerintah Desa bisa mengundang masalah. *Pertama*, pengertian itu bisa ditafsirkan di bahwa bahwa BUMDes ditangani langsung oleh kepala Desa dan perangkatnya, sehingga BUMDes menjadi sumber penghasilan tambahan bagi para pengelola Desa itu, dan bisa menjadi ancaman serius bagi peningkatan kinerja dan tata pemerintahan Desa yang baik. Selain itu, BUMDes juga bisa ditafsirkan sebagai sumber pendapatan Desa yang mungkin akan mengancam usaha yang disenggarakan oleh warga. Ada baiknya jika pasal PP menegaskan bahwa BUMDes adalah kegiatan ekonomi yang dimiliki oleh pemerintahan Desa yang dikelola oleh warga masyarakat.

PP belum menegaskan tentang bidang usaha yang dikelola oleh BUMDes. Ada baiknya ditegaskan bahwa bidang usaha yang dimaksud adalah yang bisa berfungsi untuk memfasilitasi dan memberdayakan usaha ekonomi yang dikembangkan oleh warga Desa, melindungi kepentingan umum, memfasilitasi kegiatan pelayanan publik Desa. Ada beberapa contoh yang bisa dipetik dari usaha semacam itu. Di sektor pertanian, misalnya Desa bisa bersama masyarakat membangun semacam koperasi yang menyediakan input dan alat produksi dan layanan dengan harga jual dan sewa dan jasa yang lebih murah dibandingkan dengan harga di pasar; mengelola sampah dan pasar Desa sebagai kelanjutan dari pelayanan sosial di Desa. Intinya contoh tersebut menegaskan bahwa BUMDes bukan mengancam tetapi justru menjamin kesejahteraan masyarakatnya.

Masalah lain sering timbul di lapangan bahwa usaha BUMDes tidak digodok secara matang di tingkat Desa sehingga muncul kritik dari masyarakat. Ini terjadi karena bidang usahanya telah sesuai misalnya mengelola pasar Desa, tetapi Desa sendiri malah menyerahkan kepada pihak swasta dengan menyewakan pasar dan pembangunannya, menyewakan tanah kas Desa untuk bisnis perusahaan dari luar yang tidak banyak menjawab kebutuhan warga dalam mencari pekerjaan dan akses bekerja yang lebih mandiri dan berkelanjutan.

#### **6) Kerjasama AntarDesa dan Relasi Desa-Kecamatan**

Undang-undang No. 32/2004 maupun pasal 82-87 PP no. 72/2005 menyebutkan bahwa Desa dapat mengadakan kerjasama untuk kepentingan Desa yang diatur dengan keputusan bersama dan dilaporkan kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Selanjutnya, dalam pasal 214 ayat (4) UU no. 32/2004, pelaksanaan kerjasama antar Desa ataupun Desa dengan pihak ketiga dapat dilakukan dengan membentuk badan kerjasama.

Dalam Desain kedua regulasi nasional itu, Desa juga dimungkinkan melakukan kerjasama Desa dengan pihak ketiga. Ruang kerja sama antara Desa

dengan pihak ketiga itu dapat meliputi bidang: peningkatan perekonomian masyarakat Desa; peningkatan pelayanan pendidikan; kesehatan; sosial budaya; ketentraman dan ketertiban; dan/ataupemanfaatan sumber daya alam dan teknologi tepat guna dengan memperhatikan kelestarian lingkungan.

Selain memberi peluang bagi adanya kerjasama antar Desa maupun antara Desa dengan pihak ketiga, dalam PP No. 72/2005 juga mengatur soal penyelesaian perselisihan antar Desa. Dalam PP No. 72/2005 disebutkan siapa yang seharusnya mengambil peran dalam proses penyelesaian konflik antar Desa. Misalnya, perselisihan kerja sama antar Desa dalam satu kecamatan, difasilitasi dan diselesaikan oleh Camat. Perselisihan kerja sama antar Desa pada kecamatan yang berbeda dalam satu Kabupaten/Kota difasilitasi dan diselesaikan oleh Bupati/Walikota secara arbitrase. Penyelesaian perselisihan sebagaimana dilakukan secara adil dan tidak memihak. Penyelesaian perselisihan bersifat final. Perselisihan kerja sama Desa dengan pihak ketiga dalam satu kecamatan, difasilitasi dan diselesaikan oleh Camat. Perselisihan kerja sama Desa dengan pihak ketiga pada kecamatan yang berbeda dalam satu Kabupaten/Kota difasilitasi dan diselesaikan oleh Bupati/Walikota. Apabila pihak ketiga tidak menerima penyelesaian perselisihan dapat mengajukan penyelesaian ke pengadilan.

Walaupun Undang-undang no. 32/2004 maupun PP no. 72/2005 sudah mengatur kerjasama antar Desa maupun kerjasama Desa dengan pihak ketiga, namun ada beberapa poin-poin kritis yang perlu didiskusikan bersama. *Pertama*, apa yang bisa menjadi basis kerjasama antar Desa. Hal ini penting untuk dibicarakan karena baik UU no. 32/ 2004 maupun PP no. 72/2005 tidak menyebutkan secara jelas urusan pemerintahan apa saja yang bisa diselenggarakan melalui kerjasama antar Desa. UU no. 32/ 2004 hanya menyebutkan basis kerjasama dalam kepentingan Desa masing-masing. Sedangkan dalam PP no. 72/2005 dikatakan kerjasama dilakukan sesuai dengan kewenangannya. Dengan demikian, pengaturan mengenai basis kerjasama masih kabur karena tidak mengatur apa saja urusan pemerintahan yang bisa dijalankan melalui kerjasama antar Desa.

*Kedua*, format kerjasama yang diatur dalam Undang-undang maupun PP masih bersifat horisontal, dalam arti hanya mengatur kerjasama antar Desa. Bagaimana dengan kemungkinan kerjasama antar Desa dengan pemerintah kabupaten? Desain kearah kerjasama dengan pemerintah kabupaten menjadi penting untuk diperbincangkan karena dalam UU no. 32/ 2004 juga dikenal dengan urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent*. Urusan yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilakukan bersama antara pemerintah dengan pemerintah daerah. Pertanyaannya mengapa urusan *concurrent* tidak diberlakukan dalam konteks hubungan Desa dengan kabupaten.

*Ketiga*, apa yang menjadi prinsip dasar dalam membangun kerjasama antar Desa? Undang-undang maupun PP seharusnya mengatur prinsip yang bisa dipakai oleh Desa dalam membangun kerjasama, misalnya: prinsip eksternalitas

(bahwa kerjasama seharusnya memperhatikan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam kerjasama tersebut); prinsip akuntabilitas (dimana kerjasama itu menjamin menjalankan akuntabilitas); prinsip efisiensi (dimana kerjasama dilakukan dengan memperhatikan sumberdaya untuk mendapatkan ketepatan, kepastian dan kecepatan hasil dan terakhir); prinsip keserasian (kerjasama diselenggarakan dengan prinsip saling berhubungan dan saling mendukung).

*Keempat*, menyangkut format kelembagaan kerjasama antar Desa. Pertanyaan kunci yang muncul adalah apakah format kerjasama antar Desa dilakukan melalui pembentukan Badan kerjasama antar Desa. Secara politik pilihan untuk mengedepankan Badan kerjasama antar Desa hanya memayungi kepentingan Desa yang bersifat horisontal. Namun, Desain ini tidak memiliki ruang dan kapasitas politik untuk membangun akses vertikal. Hal ini berbeda dengan model Asosiasi yang pernah dikenalkan oleh UU no. 22 tahun 1999.

*Kelima*, besarnya ruang intervensi kabupaten dalam pengaturan tentang kerjasama antar Desa. Hal ini sangat terkait dengan keharusan setiap kerjasama dilaporkan pada Bupati/ walikota melalui Camat. Lebih-lebih, pengaturan lanjutan kerjasama antar Desa atau kerjasama Desa dengan pihak ketiga dimanatkan oleh UU harus melalui Peraturan Daerah. Dalam realitasnya, pemberian ruang yang besar bagi kabupaten disatu sisi justru membuat ruang inisiatif dan kreativitas dari Desa menjadi terbatas.

*Keenam*, menyangkut model penyelesaian (resolusi) konflik antar Desa. UU no. 32 Tahun 2004 dan PP no. 72/2005 menempatkan peran Camat dan Bupati dalam memfasilitasi penyelesaian konflik antar Desa. Pertanyaannya adalah bagaimana dengan model penyelesaian konflik yang berbasis budaya atau adat yang sudah berkembang antar Desa.

Seiring dengan diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 yang direvisi dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah, pemerintah kecamatan mengalami perubahan status, dari “perangkat wilayah’ dalam asas dekonsentrasi menjadi “perangkat daerah” dalam asas desentralisasi. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 120 UU No. 32 tahun 2004, perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan. Hal ini ditegaskan kembali dalam pasal 1 PP no. 72/ 2005 bahwa kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota.

Sebagai konsekuensi dari perubahan status tersebut adalah camat bukan lagi sebagai kepala wilayah. Camat bukan lagi menjadi kepala wilayah yang memiliki kekuasaan terhadap wilayah administrasi pemerintahan yang dipimpinnya. Di wilayah kecamatan, camat hanyalah sebagai perangkat daerah yang memiliki kedudukan yang sama dengan perangkat daerah lainnya yang ada di kecamatan seperti kepala cabang dinas, kepala UPTD, dan sebagainya. Dengan demikian, camat tidak dengan serta merta memegang kewenangan penuh untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan umum yang meliputi pengawasan, koordinasi serta kewenangan residu lainnya (Wasistiono, 2002: 27).

Status wilayah kecamatan pun berubah dari wilayah administrasi menjadi wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota. Kini wilayah kecamatan hanya menjadi wilayah kerja dari kantor kecamatan yang merupakan salah satu perangkat daerah unsur lini. Daerah kecamatan bukan lagi menjadi wilayah kekuasaan camat sebagai kepala atau penguasa wilayah. Daerah kecamatan hanyalah batas spasial bagi operasionalisasi camat sebagai perangkat daerah.

Sebagaimana diatur dalam pasal 126 ayat (2) UU No. 32 tahun 2004, kewenangan yang dimiliki oleh kecamatan merupakan hasil pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Selain itu, sebagaimana diatur dalam dalam ayat (3), kecamatan juga bertugas menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi:

- a) mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- b) mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- c) mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- d) mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- e) mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- f) membina penyelenggaraan pemerintahan Desa dan/atau kelurahan;
- g) melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan Desa atau kelurahan.

Sementara dalam pasal 127 UU No. 32 tahun 2004 disebutkan bahwa kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Disampaikan pula dalam pasal 127 ayat (4) bahwa Lurah diangkat oleh Bupati/ Walikota atas usul Camat dan dalam ayat (5) ditegaskan dalam melaksanakan tugasnya, Lurah bertanggungjawab kepada Bupati/ Walikota melalui Camat. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, lurah melakukan koordinasi dengan Camat dan instansi vertikal yang berada di wilayah kerjanya (pasal 7 PP 73/2005). Dalam pasal 23 disebutkan Pembinaan teknis dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan kelurahan dan lembaga kemasyarakatan dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dan Camat. Pembinaan teknis dan pengawasan Camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) meliputi :

- a) memfasilitasi administrasi tata pemerintahan kelurahan;
- b) memfasilitasi pengelolaan keuangan kelurahan dan pendayagunaan aset daerah yang dikelola oleh kelurahan;
- c) memfasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- d) memfasilitasi pelaksanaan tugas lurah dan perangkat kelurahan;
- e) memfasilitasi upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- f) memfasilitasi pengembangan lembaga kemasyarakatan;

- g) memfasilitasi pembangunan partisipatif;
- h) memfasilitasi kerjasama kelurahan dengan pihak ketiga; dan
- i) memfasilitasi pelaksanaan pemberdayaan masyarakat kelurahan.

Berbeda dengan posisi Camat yang relatif kuat dalam relasi dengan kelurahan, maka posisi kecamatan dalam kaitannya dengan Desa ditekankan pada dua: pertama, *intermediary agency* (kalau tidak mau dikatakan sebagai “tukang pos”. Hal ini terlihat jelas dalam pasal 15 ayat (3), PP no. 72/2005 disebutkan bahwa laporan penyelenggaraan pemerintahan Desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun dan Laporan akhir masa jabatan Kepala Desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat dan kepada BPD. Posisi kedua adalah posisi fasilitator. Hal ini ditegaskan dalam pasal 98 ayat (2) PP no. 72/2005 yang menyebutkan Pemerintah Kabupaten/Kota dan Camat wajib membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Desa dan lembaga kemasyarakatan. Pembinaan dan pengawasan Camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98, meliputi:

- a) memfasilitasi penyusunan peraturan Desa dan peraturan kepala Desa;
- b) memfasilitasi administrasi tata pemerintahan Desa;
- c) memfasilitasi pengelolaan keuangan Desa dan pendayagunaan aset Desa;
- d) memfasilitasi pelaksanaan urusan otonomi daerah Kabupaten/Kota yang diserahkan kepada Desa;
- e) memfasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- f) memfasilitasi pelaksanaan tugas kepala Desa dan perangkat Desa;
- g) memfasilitasi upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- h) memfasilitasi pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewajiban lembaga kemasyarakatan;
- i) memfasilitasi penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- j) memfasilitasi kerjasama antar Desa dan kerjasama Desa dengan pihak ketiga;
- k) memfasilitasi pelaksanaan pemberdayaan masyarakat Desa.;
- l) memfasilitasi kerjasama antar lembaga kemasyarakatan dan kerjasama lembaga kemasyarakatan dengan pihak ketiga;
- m) memfasilitasi bantuan teknis dan pendampingan kepada lembaga kemasyarakatan; dan
- n) memfasilitasi koordinasi unit kerja pemerintahan dalam pengembangan lembaga kemasyarakatan.

Mempelajari perkembangan kerangka regulasi nasional tentang kecamatan dan hubungan kecamatan dengan Desa/ kelurahan, ada beberapa poin-poin kritis yang perlu didiskusikan lebih lanjut. *Pertama*, posisi Kecamatan yang mengambang. Hal ini terlihat dari ketidakjelasan definisi dan ruang lingkup dari tugas dan kewenangan yang mereka miliki. Misalnya definisi dan ruang lingkup kewenangan fasilitasi dan koordinasi. Ketidakjelasan ruang lingkup ini seringkali menempatkan kecamatan pada posisi yang tidak jelas dan “mengambang”. Disatu sisi, menurut UU 32/2004 dan PP no. 72/2005,

kecamatan sepertinya menerima pelimpahan banyak kewenangan namun tidak cukup menjadi “senjata” yang mumpuni; seperti mempunyai kewenangan membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Desa dan lembaga kemasyarakatan. Namun, dalam UU itu juga disebutkan bahwa Camat hanya sebagai bagian dari perangkat daerah yang kewenangannya bisa ditafsirkan terbatas hanya semata-mata menjadi “tukang pos” antara Desa dengan pemerintah kabupaten. Perdebatan tentang eksistensi kecamatan sampai pada beberapa pilihan: pilihan ekstrim adalah pembubaran; pilihan berikutnya adalah dilakukan redefinisi/ reposisi kecamatandan pilihan terakhir kecamatan tetap dalam posisi saat ini namun dilakukan dengan memperjelas fungsinya.

*Kedua*, bagaimana menempatkan kecamatan, apakah kecamatan dilihat sebagai institusi birokrasi ataupun arena (space)? Kalau dilihat sebagai institusi maka kecamatan merupakan bagian dari struktur pemerintahan di ranah lokal. Sedangkan, kecamatan sebagai arena (space) merupakan cara pandang yang menempatkan kecamatan merupakan ruang bagi Desa untuk memenuhi kebutuhan bersamanya, baik dalam pelayanan publik maupun pembangunan.

*Ketiga*, penyeragaman pengaturan tentang kecamatan. Masalah yang terkait dengan kewenangan kecamatan lainnya adalah adanya kecenderungan penyeragaman format pengaturan kecamatan. Padahal masing-masing daerah memiliki karakteristik yang sangat variatif; baik dari sisi luas geografis, relasi antar Desa dan sebagainya. Bila pengaturan kecamatan cenderung seragam dan tidak sensitif dengan keragaman konteks daerah maka dapat dipastikan upaya penanganan masalah-masalah publik dan proses *delivery* pelayanan publik yang dilakukan oleh kecamatan tidak akan pernah berjalan secara optimal. Poin kritis *keempat* adalah “Mindset” kecamatan sebagai wilayah administratif yang belum berubah. Ironisnya, dalam kenyataan *mindset* lama yang menganggap kecamatan sebagai wilayah administrasi pemerintahan dan camat sebagai sebagai penguasa wilayah masih mengakar sangat kuat. Baik masyarakat maupun pemerintah Desa sendiri secara faktual masih melihat camat sebagai kepala wilayah dengan fungsi-fungsi sosial yang mengikat. Hingga saat ini, Desa masih menempatkan camat sebagai kepala wilayah yang memiliki peran-peran sosial seperti mediasi konflik, komunikasi sosial, memimpin acara-acara sosial, dan sebagainya. Camat masih ditempatkan sebagai salah satu tokoh masyarakat dan penguasa penting di wilayah kecamatan yang diharapkan dengan kekuasaan yang dimilikinya akan memainkan peran-peran sosial lebih jauh.

## **BAB IV**

### **Ruang Lingkup Pengaturan**

Bab ini akan memaparkan lebih lanjut mengenai ruang lingkup pengaturan dalam RUU tentang Desa. Sebelum masuk pada pembahasan

tentang ruang lingkup dan isi pengaturan maka Bab ini akan dimulai dengan pemahaman atas hakekat Desa serta asas dan perspektif pengaturan Desa .

### **A. Pemahaman atas Hakekat Desa**

Visi reformasi Desa adalah menuju Desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Karena berbasis visi itu, maka Desa tidak bisa dipahami hanya sebagai wilayah administratif atau tempat kediaman penduduk semata, melainkan sebagai entitas sosial, budaya, ekonomi, politik dan hukum. Paralel dengan visi tersebut, sebaiknya Desa ditransformasikan menjadi sebuah entitas yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya.

Otonomi Desa mengandung tiga makna: (a) Hak Desa untuk mempunyai, mengelola atau memperoleh sumberdaya ekonomi-politik; (b) Kewenangan untuk mengatur atau mengambil keputusan atas pengelolaan barang-barang publik dan kepentingan masyarakat setempat; dan (c) Tanggungjawab Desa untuk mengurus kepentingan publik (rakyat) Desa melalui pelayanan publik.

Dengan demikian Desa mempunyai hak dan kewenangan jika berhadapan dengan pemerintah, sekaligus mempunyai tanggungjawab jika berhadapan dengan rakyat. Agar ketiganya berjalan, Desa membutuhkan keleluasaan untuk mengambil keputusan yang sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, serta kapasitas (kemampuan) untuk menopang tanggungjawab mengurus masyarakat.

### **B. Azas dan Perspektif Pengaturan Desa**

Ketika berbicara tentang otonomi daerah dan Desa, maka kita langsung melihat desentralisasi sebagai azas utama. Azas untuk menopang otonomi daerah tentu sudah final, yakni menggunakan azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (delegasi). Azas desentralisasi terutama diberikan kepada kabupaten/kota mengingat daerah ini menjadi titik berat otonomi, sedangkan azas dekosentrasi terutama diberikan kepada provinsi mengingat gubernur adalah wakil pemerintah pusat yang berada di daerah. Azas tugas pembantuan (delegasi) diberikan oleh pemerintah pusat kepada provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan bahkan kepada Desa. Tetapi perspektif dan azas-azas itu tidak bisa cukup dan sempurna untuk menempatkan posisi dan peran Desa, karena Desa mempunyai otonomi asli dengan basis hak-hak bawaan (asal-usul).

Karena itu naskah akademik ini mengusulkan dua azas utama yang digunakan untuk mendasari otonomi pemerintahan Desa. *Pertama*, rekognisi atau pengakuan terhadap hak asal-usul Desa. Pasal 18 UUD 1945, misalnya, menekankan perspektif rekognisi ini, yakni mengakui keberadaan daerah-daerah istimewa dan sejumlah 250 kesatuan masyarakat hukum yang memiliki beragam nama dan susunan aslinya. UU No. 32/2004 juga memberi pengakuan terhadap kewenangan/hak asal-usul Desa, meski jabarannya tidak terlalu jelas. UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh juga mengakui dan bahkan memulihkan posisi mukim yang semula hanya menjadi lembaga adat menjadi

unit pemerintahan yang berada di tengah-tengah kecamatan dan Desa (gampong).

*Kedua*, azas subsidiaritas, yakni lokalisasi kewenangan di aras Desa dan pengambilan keputusan secara lokal atas kepentingan masyarakat setempat. Dengan subsidiaritas urusan-urusan yang berskala lokal diputuskan secara lokal dengan kewenangan Desa, dan masalah-masalah lokal juga diselesaikan secara lokal. Subsidiaritas mengandung spirit menghargai, mempercayai dan menantang Desa untuk bergerak. Tanpa subsidiaritas itu inisiatif lokal Desa akan sulit tumbuh, dan Desa kian menjadi beban berat bagi pemerintah. Masyarakat adat di Indonesia sebenarnya mempunyai pengalaman panjang dalam praktik subsidiaritas itu. Contoh yang utama adalah peradilan adat atau penyelesaian sengketa lokal di Aceh. Peradilan adat pertama dilakukan di tingkat gampong dan jika tidak selesai baru dibawa naik ke tingkat mukim. Mekanisme subsidiaritas ini hampir sama dengan mekanisme peradilan modern di Indonesia, yakni dimulai dari pengadilan negeri (di level kabupaten/kota), jika tidak selesai baru dibawa naik ke level pengadilan tinggi (provinsi) dan terakhir berada di level kasasi Mahkamah Agung.

Berdasarkan pemahaman pada gambaran umum di atas, maka prespektif pengaturan Desa ke depan paling tidak harus dapat menjawab pertanyaan mengapa paradigma yang menjadi dasar pengaturan mengenai Desa yaitu memberikan dasar menuju kemandirian, artinya memberikan landasan yang kuat menuju terbangunnya suatu komunitas yang mengatur dirinya sendiri kurang dapat berjalan? Menurut Kuntowijoyo (dalam Suhartono, 2001: 30), ada tiga paradigma yang berkembang dalam melihat Desa. **Pertama**, paradigma yang melihat masalah pada rakyat itu sendiri. **Kedua**, paradigma yang melihat kondisi yang menyebabkan tidak adanya kesempatan bagi rakyat. **Ketiga**, paradigma yang melihat pada struktur dan sistem yang tidak adil.

Berdasarkan paradigma yang pertama, yaitu melihat permasalahan Desa berdasarkan pada masalah rakyat itu sendiri, maka dalam Undang-Undang Desa yang ditekankan adalah bagaimana menjadikan pembangunan perdesaaan itu dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat (DOUM). Masyarakat Perdesaaan adalah pelaku utama pembangunan di Desa, sedangkan Pemerintah Desa mempunyai tugas utama untuk membimbing, mengarahkan dan menciptakan suasana yang kondusif. Berdasarkan paradigma di atas, maka dalam Rencana Undang-Undang tentang Desa, peran masyarakat akan ditingkatkan dalam:

- 1) Mekanisme pembentukan, penghapusan dan penggabungan Desa serta perubahan status Desa menjadi kelurahan;
- 2) Penyelenggaraan pemerintahan Desa
- 3) Mengidentifikasi dan melaksanakan kewenangan Desa;
- 4) Pembuatan Peraturan Desa
- 5) Perencanaan Pembangunan Desa
- 6) Kepengurusan Badan Usaha Milik Desa
- 7) Kerjasama Desa

- 8) Meningkatkan peran Lembaga Kemasyarakatan
- 9) Melestarikan Lembaga Adat

Berdasarkan ketentuan di atas, maka sebenarnya peran masyarakat akan ditingkatkan dalam segenap aspek yang berkembang di Desa, seperti penyelenggaraan pemerintahan Desa, demokrasi Desa, ekonomi dan pembangunan Desa, kerjasama antar Desa dan hubungan Desa dengan supra Desa.

Dari paradigma kedua, yang melihat kondisi yang menyebabkan tidak adanya kesempatan bagi rakyat, maka Rencana Undang-Undang tentang Desa ini akan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk terlibat aktif dalam:

- a. penyelenggaraan pemerintahan Desa
- b. pengembangan ekonomi pedesaan
- c. pengembangan demokrasi lokal
- d. pengembangan kerjasama Desa

Selanjutnya dari paradigma ketiga, yang melihat pada struktur dan sistem yang tidak adil, maka Rencana Undang-Undang Desa ini:

- a. memungkinkan Desa menerima atau menolak penyerahan urusan pemerintahan di atasnya
- b. menegaskan akan arti pentingnya hak asal-usul, adat istiadat Desa dan sosial budaya masyarakat Desa
- c. menegaskan akan arti pentingnya Kepala Desa dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mengembangkan ekonomi Desa, mengembangkan pendapatan masyarakat dan Desa dan sebagainya.

### **C. Ketentuan Umum**

1. Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah;
3. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Kecamatan adalah wilayah pembangunan dan pelayanan publik yang dipimpin camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota.
5. Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri beserta kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat

- istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
6. Otonomi asli adalah hak dan wewenang Desa mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul yang diakui dan dihormati oleh negara.
  7. Rekognisi adalah pengakuan negara terhadap hak asal-usul Desa.
  8. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri serta urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
  9. Subsidiaritas adalah penggunaan kewenangan dan pengambilan keputusan secara lokal di tingkat Desa berkenaan dengan kepentingan masyarakat setempat.
  10. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan kepentingan masyarakat setempat
  11. Pemerintah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Desa.
  12. Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Desa.
  13. Lembaga Kemasyarakatan atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah Desa dalam memberdayakan masyarakat.
  14. Alokasi Dana Desa adalah dana yang dialokasikan oleh Pemerintah untuk Desa sebagai salah satu komponen dana perimbangan yang diterimakan oleh pemerintah daerah, yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
  15. Perencanaan Desa adalah perencanaan jangka panjang, jangka menengah dan jangka tahunan yang disusun sendiri oleh Desa (*self planning*) secara partisipatif dan ditetapkan bersama oleh Kepala Desa dan BPD dengan Peraturan Desa.
  16. Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.
  17. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa selanjutnya disingkat APBDes adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan Desa yang direncanakan secara partisipatif, dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Desa dan BPD, yang ditetapkan dengan Peraturan Desa.
  18. Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa.

19. Pembinaan adalah pemberian pedoman, standar pelaksanaan, perencanaan, penelitian, pengembangan, bimbingan, pendidikan dan pelatihan, konsultasi, supervisi, monitoring, pengawasan umum dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan Desa.

#### **D. Ruang Lingkup dan Isi Pengaturan**

##### **1. Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Desa serta perubahan status Desa menjadi Kelurahan**

- a. Pertama, dalam rangka penataan Desa perlu juga diatur persyaratan-persyaratan dalam rangka pembentukan Desa baru hasil pemekaran seperti:
  - 1) usia penyelenggaraan pemerintahan Desa paling sedikit 5 (lima) tahun,
  - 2) kondisi demografis dan geografis Desa,
  - 3) kesiapan dan kapasitas pemerintahan Desa
  - 4) jaringan perhubungan,
  - 5) kondisi sosial budaya yang menjamin kerukunan warga, potensi Desa yang memungkinkan Desa untuk berkembang,
  - 6) batas Desa yang sudah diwujudkan dalam bentuk Peta Desa
  - 7) sarana dan prasarana pelayanan publik
  - 8) infrastruktur pemerintahan Desa.

Kedua, syarat ini memiliki tujuan agar untuk menata tingkat perkembangan Desa dan Desa pemekaran, benar-benar mampu mengatur dan mengurus dirinya sendiri. Ketiga, Dalam pembentukan, penghapusan dan penggabungan serta perubahan status Desa menjadi kelurahan di masa mendatang harus memperhatikan prinsip-prinsip dasar pengaturan mengenai Desa yaitu keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Artinya dalam pembentukan, penghapusan dan penggabungan serta perubahan status Desa menjadi Kelurahan harus memperhatikan inisiatif/prakarsa mayoritas masyarakat dengan memperhatikan kondisi sosial budaya setempat.

Keempat, mekanisme pembentukan, penghapusan dan penggabungan Desa serta perubahan status Desa menjadi kelurahan di dasarkan atas prakarsa masyarakat, pertimbangan Pemerintahan Desa dan supra Desa, hingga sampai pada ditetapkannya Peraturan Daerah. Mekanisme ini sangat penting agar proses pembentukan, penghapusan dan penggabungan Desa atau perubahan status Desa menjadi kelurahan benar-benar sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Kelima, mekanisme, tata cara, pengalihan aset dan status perangkat Desa dalam Pembentukan, penghapusan dan penggabungan serta perubahan status Desa menjadi kelurahan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

## 2. Kedudukan dan Bentuk Desa

Daerah-daerah di Indonesia memang mempunyai keragaman yang luar biasa baik dilihat dari sisi kultur maupun kondisi geografis dan basis ekonominya. Akan tetapi keragaman itu tidak terlalu mempersulit penentuan posisi dan bentuk daerah, sebab daerah secara keseluruhan sudah ditetapkan sebagai daerah otonom (*local self government*) secara baku. Perbedaan antardaerah cukup dijawab dengan teori desentralisasi. Jika di masa Orde Baru pemerintah hanya mengenal desentralisasi yang simetris (seragam), maka di masa reformasi pemerintah menerapkan kebijakan desentralisasi asimetris untuk menjawab keragaman.

Sementara Desa-desanya di Indonesia sangat beragam antara lain karena pengaruh sejarah pemerintahan adat dan pengaruh modernisasi birokrasi. Namun teori desentralisasi tidak mencukupi untuk menjawab bentuk-bentuk Desa dalam konteks Indonesia. Sesuai dengan pemikiran dan konteks empirik yang berkembang di Indonesia, setidaknya ada tiga tipe bentuk Desa:

- a) Tipe "Desa adat" atau sebagai *self governing community* sebagai bentuk Desa asli dan tertua di Indonesia. Konsep "otonomi asli" sebenarnya diilhami dari pengertian Desa adat ini. Desa adat mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan negara. Desa adat tidak menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan oleh negara. Saat ini Desa pakraman di Bali yang masih tersisa sebagai bentuk Desa adat yang jelas.
- b) Tipe "Desa administratif" (*local state government*) adalah Desa sebagai satuan wilayah administratif yang berposisi sebagai kepanjangan negara dan hanya menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan negara. Desa administratif secara substansial tidak mempunyai otonomi dan demokrasi. Kelurahan yang berada di perkotaan merupakan contoh yang paling jelas dari tipe Desa administratif.
- c) Tipe "Desa otonom" atau dulu disebut sebagai Desapraja atau dapat juga disebut sebagai *local self government*, seperti halnya posisi dan bentuk daerah otonom di Indonesia. Secara konseptual, Desa otonom adalah Desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi sehingga mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa otonom berhak membentuk pemerintahan sendiri, mempunyai badan legislatif, berwenang membuat peraturan Desa dan juga memperoleh desentralisasi keuangan dari negara.

Dalam konteks perjalanan Indonesia mencari posisi dan bentuk Desa, ketiga tipe Desa yang telah diraikan dalam Bab 3, dijadikan rujukan. *Pertama*, pemikiran para *founding fathers* yang termuat dalam konstitusi secara jelas mengikuti model Desa adat, yakni mengakui (rekognisi) keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat yang jumlahnya sangat banyak dan beragam di Indonesia. *Kedua*, pemikiran tentang Desa otonom atau Desapraja atau daerah otonom tingkat III, yang sering dikemukakan oleh mending Prof. Selo

Soemardjan, Ibnu Tricahyo (UNBRAU) maupun Khasan Effendy (IPDN). Ibnu Tricahyo, seorang pakar hukum tatanegara dari PP Otonomi Daerah Universitas Brawijaya Malang. Mereka selalu menyoroti kekeliruan besar UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 yang menempatkan posisi Desa sebagai subsistem pemerintahan kabupaten, sekaligus menerima limpahan kewenangan dan alokasi dana dari kabupaten. Menurut dia, yang melakukan desentralisasi kepada Desa bukanlah pemerintah kabupaten melainkan negara melalui pemerintah pusat. Karena itu, dia selalu menegaskan bahwa kedudukan Desa harus dipertegas lebih dulu dalam struktur ketatanegaraan melalui konstitusi, kemudian diikuti dengan penyerahan kewenangan kepada Desa beserta alokasi dana secara langsung dari APBN.

*Ketiga*, ide dan pengaturan Desa administratif (kelurahan) yang diterapkan pada masa Orde Baru. Di masa rezim ini, bentuk Desa adat dihilangkan dan ide Desa sebagai daerah otonom tingkat III (Desapraja) juga dihilangkan, meski UU No. 5/1974 mengenal provinsi daerah tingkat I dan kabupaten/kotamadya daerah tingkat II. UU No. 5/1979 memberi kesempatan perubahan status dari Desa-desanya yang sudah urbanized di perkotaan menjadi kelurahan, yang membuat roh otonomi dan demokrasi menjadi hilang. Perubahan menjadi kelurahan memang memungkinkan perbaikan pelayanan administratif, tetapi di balik itu sangat memudahkan proses kapitalisasi, sebab status tanah kelurahan tidak lagi menjadi milik rakyat melainkan menjadi milik negara. Ketika investasi akan masuk ke ranah kelurahan, maka negara dan investor tidak lagi bernegosiasi dengan Desa dan rakyat Desa.

Dari tiga tipe Desa yang sudah dibahas pada Bab sebelumnya, sebenarnya berkembang menjadi lima tipe seperti tergambar dalam tabel 4.1. Tabel itu sebenarnya hendak mengatakan bahwa sebaiknya pengaturan Desa mengakomodasi gagasan optional village dalam bentuk lima tipe tersebut.

Tabel 4.1  
Tipologi bentuk keragaman Desa di Indonesia

<b>Tipe Desa</b>	<b>Deskripsi</b>	<b>Daerah</b>
Ada adat, tetapi tidak ada Desa.	Adat sangat dominan. Desa tidak punya pengaruh.	Papua
Tidak ada adat, tetapi ada Desa	Pengaruh adat sangat kecil. Desa modern sudah tumbuh kuat.	Jawa, sebagian besar Sulawesi, Kalimantan Timur, sebagian Sumatera
Integrasi antara Desa dan adat.	Adat dan Desa sama-sama kuat. Terjadi kompromi keduanya.	Sumatera Barat
Dualisme/Konflik antara adat dengan Desa	Pengaruh adat jauh lebih kuat ketimbang Desa. Terjadi dualisme kepemimpinan	Bali, Kalimantan Barat, Aceh, NTT, Maluku.

	lokal. Pemerintahan Desa tidak efektif.	
Tidak ada Desa tidak ada adat	Kelurahan sebagai unit administratif ( <i>local state government</i> ). Tidak ada demokrasi lokal.	Wilayah perkotaan.

Namun di antara opsi yang beragam itu tampaknya ada beberapa pilihan yang bersifat optional village. Dalam optional village, karakteristik Desa meliputi:

Pertama, adalah integrasi fungsi pemerintahan Desa ke dalam pemerintahan adat sebagaimana terjadi di Sumatera Barat. Forum diskusi bersama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan dan Nusa Tenggara Timur tampaknya juga mengarah pada bentuk Desa yang terintegrasi itu. Adapun disain kelembagaannya adalah sebagai berikut:

- Secara prinsipil integrasi Desa dan adat (*integrated village*) adalah bentuk Desa otonom (*local self government*), dengan tetap mengakomodasi spirit dan pola self governing community.
  - Dalam *integrated village*, terjadi peleburan antara Desa adat dan Desa dinas menjadi sebuah institusi yang batas-batas wilayah yang jelas.
  - Nomenklatur Desa disesuaikan dengan nomenklatur lokal, seperti nagari, pakraman, lembang, negeri dan lain-lain.
  - Struktur pemerintahan *integrated village* mengakomodasi struktur adat yang ada. Struktur ini bukan dalam posisi dan pengertian sebagai lembaga kemasyarakatan, tetapi sebagai struktur resmi pemerintahan Desa. Sebagai contoh di nagari Sumatera Barat terdapat wali nagari sebagai kepala eksekutif, Badan Perwakilan Nagari sebagai lembaga legislatif seperti Badan Perwakilan Desa, Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai institusi asli yang menjalankan fungsi peradilan adat dan wadah permusyawaratan besar para penghulu adat, serta Majelis Adat, Syarak dan Ulama sebagai lembaga pertimbangan bagi lembaga lain yang terkait dengan adat dan agama.
  - *Integrated village* tidak mengenal dualisme kepemimpinan, melainkan dipimpin oleh seorang pimpinan eksekutif seperti kepala Desa.
- Pilihan yang kedua adalah integrasi masyarakat adat dalam Desa. Dalam model ini, nilai, istitusi, dan mekanisme yang dikenal dalam masyarakat adat diakomodasi dalam pemerintahan Desa.

Pilihan yang ketiga adalah koeksistensi antara masyarakat adat dengan Desa, dimana masing-masing saling berhubungan dan saling memperkuat. Dalam model ini, Desa administratif menjalankan kewenangannya tanpa harus meniadakan masyarakat adat.

Keragaman Desa juga dipengaruhi oleh konteks geografis dan sosiologis. Ada Desa pedalaman, Desa agraris, Desa pegunungan, Desa pantai dan Desa pedalaman, yang masing-masing Desa itu mempunyai karakter sosiologis yang

berbeda-beda. Keragaman Desa secara geografis juga berpengaruh terhadap beragamnya basis penghidupan, kapasitas lokal dan kemajuan dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan Desa. Tipologi yang beragam ini sebenarnya tidak berpengaruh secara signifikan terhadap model stuktur pemerintahan Desa sebagaimana pengaruh yang kuat dari keragaman adat. Pengaruhnya akan terletak pada efektivitas implementasi peraturan. Desa-Desa perkotaan yang terbuka akan lebih cepat tersosialisasi dan lebih efektif dalam menerapkan peraturan, sementara Desa-Desa pedalaman yang terpencil akan mengalami kesulitan untuk menjalankan peraturan, bahkan hampir tidak tersentuh negara.

Untuk menjawab tipologi geografis yang beragam itu dibutuhkan beberapa skema:

- a) Sebaiknya peraturan memuat positive list kewenangan Desa yang bersifat optional. Tidak semua daftar kewenangan diterapkan di seluruh Desa, melainkan Desa mempunyai kesempatan untuk memilih kewenangan yang sesuai dengan konteks dan kapasitas lokal.
- b) Berbagai ketentuan dan persyaratan (mulai dari pembentukan Desa, pemilihan kepala Desa, sampai dengan keanggotaan BPD) dibuat secara longgar atau fleksibel sehingga bisa dilaksanakan di Desa-Desa yang under capacity.
- c) Struktur keperangkatan Desa juga dibuat secara fleksibel, sebagaimana selama ini mengenal pola minimal dan maksimal, sehingga Desa akan menyusun struktur perangkat disesuaikan dengan kondisi setempat.
- d) Variabel geografis dan demografis yang sangat beragam sebaiknya digunakan sebagai variabel penentu alokasi dana Desa. Spiritnya adalah kebijakan afirmatif untuk memberikan alokasi lebih besar pada Desa-Desa yang secara geografis mengalami kesulitan dan terbelakang.

Meskipun ada keragaman, tetapi yang paling dasar dan universal bagi seluruh Desa adalah pengakuan dan pelebagaan hak-hak Desa yang dulu mereka miliki. Yang paling dasar adalah hak Desa untuk memiliki dan mengontrol sumberdaya alam. Desa berwenang melakukan kontrol atas pengembangan kawasan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta. Undang-undang sebaiknya juga memberikan standar universal yang harus ada dalam setiap opsi, yakni memasukkan nilai-nilai demokrasi, pluralisme, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. Nilai-nilai universal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya feodalisme dalam tata pemerintahan Desa.

### **3. Kewenangan Desa**

Kewenangan (authority) adalah suatu kekuasaan yang sah atau “the power or right delegated or given; the power to judge, act or command” (Ndraha, 2003: 85). Namun dalam perkembangannya, Chester I. Barnard menyarankan bahwa dalam membahas kewenangan harus memperhatikan apakah kewenangan itu diterima oleh yang menjalankan (“whether orders are accepted by those who

receive them”). Dari pemahaman ini jelas bahwa dalam membahas kewenangan tidak hanya semata-mata memperhatikan kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa namun harus juga memperhatikan yang menjalankan dan atau menerima kekuasaan itu. Di dalam kewenangan tentu mengandung keputusan politik (alokasi) dan keputusan administratif (pelaksanaan) yang mencakup mengatur, mengurus dan tanggungjawab.

Meski Desa tetap menjadi bagian dari subsistem pemerintahan kabupaten/kota, tetapi tidak ada teori dan azas yang membenarkan penyerahan kewenangan/urusan dari pemerintah kabupaten/kota kepada Desa. Di sisi lain, konstitusi juga tidak menetapkan desentralisasi kewenangan Desa. Karena itu, kewenangan Desa didasarkan pada azas rekognisi dan subsidiaritas, bukan pada azas desentralisasi. Kewenangan Desa tidak lagi mengikuti skema penyerahan atau pelimpahan sebagian kewenangan dari kabupaten/kota, melainkan dengan skema pengakuan (rekognisi) dan subsidiaritas atas kepentingan masyarakat setempat, secara langsung dari Undang-undang Desa. Berdasarkan skema ini ada dua jenis kewenangan Desa yang utama:

- (a) Kewenangan asal-usul yang diakui oleh negara: mengelola aset (sumberdaya alam, tanah ulayat, tanah kas Desa) dalam wilayah yurisdiksi Desa, membentuk struktur pemerintahan Desa dengan mengakomodasi susunan asli, menyelesaikan sengketa secara adat dan melestarikan adat dan budaya setempat.
- (b) Kewenangan melekat (atributif) mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang berskala lokal (Desa): perencanaan pembangunan dan tata ruang Desa, membentuk struktur dan organisasi pemerintahan Desa, menyelenggarakan pemilihan kepala Desa, membentuk Badan Perwakilan Desa, mengelola APBDes, membentuk lembaga kemasyarakatan, mengembangkan BUMDes, dan lain-lain.

Selain itu, ada satu jenis kewenangan (urusan) yang bersifat tambahan, yakni kewenangan dalam bidang tugas pembantuan (delegasi) yang diberikan oleh pemerintah. Prinsip dasarnya, dalam tugas pembantuan ini Desa hanya menjalankan tugas-tugas administratif (mengurus) di bidang pemerintahan dan pembangunan yang diberikan pemerintah. Tugas pembantuan disertai dengan dana, personil dan fasilitas. Desa berhak menolak tugas pembantuan jika tidak disertai dengan dana, personil dan fasilitas.

Sebagai kosekusensi dari keragaman Desa berdasarkan optional village maka kewenangan Desapun disesuaikan dengan Desa yang dipilih:

Pilihan Model	Kewenangan
Desa Integrated	Kewenangan asal-usul Kewenangan atributif Tugas Pembantuan
Desa Koeksistensi	Kewenangan atributif Tugas pembantuan

Desa integrated memiliki tiga kewenangan, sedangkan Desa yang koeksistensi dengan masyarakat adat, kewenangan asal usul menjadi kewenangan masyarakat adat.

#### **4. Penyelenggara Pemerintahan Desa**

Sebagai kosekuensi pilihan Desa yang beragam maka pengaturan tentang kelembagaan dan penyelenggaraan pemerintahan Desa dibuat beragam juga pilihannya. Namun demikian UU ini perlu merumuskan standar- norma yang bisa dipakai sebagai acuan dlalam penyelenggaraan pemerintahan Desa. Standar dan norma yang harus diikuti adalah sebagai berikut:

Pertama, Agar penyelenggaraan pemerintahan Desa dapat lebih peka dalam memahami aspirasi dan permasalahan yang dihadapi masyarakat. Sehubungan dengan hal ini ada 7 asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang ditekankan, yaitu:

- a) Asas Kepastian Hukum
- b) Asas Tertib Kepentingan Umum
- c) Asas Keterbukaan
- d) Asas Profesionalitas
- e) Asas Akuntabilitas
- f) Asas Efisiensi
- g) Asas Efektivitas

Kedua, Penyelenggaraan pemerintahan Desa dilakukan oleh Badan perwakilan/ permusyawaratan Desa, pemerintah Desa dan musyawarah Desa.

Ketiga, Badan perwakilan Desa atau disebut dengan nama lain adalah lembaga perwakilan rakyat Desa yang menjalankan fungsi artikulasi & agregasi kepentingan warga Desa; fungsi legislasi (pengaturan); fungsi budgeting dan fungsi pengawasan. Keanggotaan Badan Perwakilan Desa dapat dipilih atau berdasarkan musyawarah secara berjenjangcara berjenjang sesuai dengan adat istiadat dan tradisi setempat. BPD mencerminkan perwakilan unsur-unsur atau kelompok-kelompok dalam masyarakat Desa, termasuk kuota 30% untuk kaum perempuan. Kedudukan, mekanisme pemilihan, persyaratan, jumlah, fungsi kontrol wewenang, kewajiban, hak, larangan, mekanisme rapat, penghasilan tetap dan atau tunjangan dari BPD selanjutnya diatur dalam Peraturan Daerah. Agar BPD representatif dan bekerja secara efektif, maka ia diDesain sebagai “pekerjaan” yang full time (bukan sambilan). Jika BPD hanya sebagai “pekerjaan” sambilan, maka ia hanya didominasi oleh kelompok tokoh masyarakat dan PNS, yang berarti tidak mencerminkan keterwakilan banyak kelompok dalam Desa. Disain yang full time itu juga sebagai respons dan persiapan untuk menghadapi banyaknya kewenangan dan perencanaan yang didesentralisasikan ke Desa. Konsekuensinya, BPD juga memperoleh gaji seperti halnya perangkat Desa.

BPD menjalankan fungsi legislatif (penyusunan peraturan Desa), konsultatif (perencanaan pembangunan Desa), menyerap aspirasi masyarakat, dan kontrol terhadap pemerintah Desa. BPD menjadi institusi untuk menjaga akuntabilitas horizontal. Dalam konteks akuntabilitas horizontal itu, pemerintah Desa atau kepala Desa, bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD, dan menyampaikan keterangan pertanggungjawaban kepada Bupati sebagai bahan untuk evaluasi, supervisi dan pembinaan. Di samping itu, penting juga diatur apakah anggota parlemen Desa ini bersifat sukarela (*volunteer*) atau digaji dengan imbalan layaknya perangkat Desa.

Keempat, Pemerintah Desa dipimpin oleh Kepala Desa atau disebut dengan nama lain. Proses pengisian kepala Desa dapat dilakukan secara pemilihan langsung atau musyawarah warga secara berjenjang sesuai dengan adat istiadat dan tradisi setempat. Kepala Desa yang dipilih secara langsung memiliki masa jabatan selama 6 tahun dan dapat dipilih kembali. Kepala Desa hanya bisa menjabat 2 kali masa jabatan. UU ini mengatur secara jelas hak dan kewajiban kepala Desa; Adanya kejelasan pengaturan mengenai mekanisme Pemilihan kepala Desa; tugas, wewenang, dan kewajiban Kepala Desa; persyaratan menjadi Kepala Desa; larangan bagi Kepala Desa; pemberhentian Kepala Desa; masa jabatan Kepala Desa 6 tahun

Kelima, Hubungan kepala Desa dengan BPD didasarkan prinsip *check balances*. Kepala Desa atau disebut dengan nama lain menyampaikan akuntabilitasnya dalam bentuk laporan penyelenggaraan pemerintahan pada Bupati; laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan pada BPD dan warga dalam forum musyawarah Desa, serta menginformasikan secara terbuka pada masyarakat.

Keenam Musyawarah Desa merupakan perwujudan demokrasi permusyawaratan (*deliberative democracy*), yakni model pengambilan keputusan dengan menggunakan musyawarah untuk mencapai mufakat secara kolektif, seperti halnya bentuk rembug Desa atau musyawarah adat; Musyawarah Desa merupakan forum tertinggi dalam mengambil keputusan atas masalah-masalah strategis di Desa. Masalah-masalah strategis antara lain: Penetapan rencana strategis Desa, Musyawarah perencanaan pembangunan dan masalah yang berkaitan dengan kerjasama dengan pihak ketiga. Musyawarah Desa diadakan sekurang-kurangnya sekali dalam setahun. Keputusan Musyawarah Desa bersifat mengikat untuk dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Badan perwakilan Desa. Musyawarah Desa dapat diikuti secara langsung oleh seluruh warga atau dilakukan dengan model delegasi yang dipilih secara berjenjang.

Ketujuh, Kepala Desa dibantu oleh unsur pemerintah Desa yang meliputi sekretaris Desa dan perangkat Desa. Struktur organisasi pemerintah Desa ditetapkan melalui Peraturan Desa dengan memperhatikan model dan kewenangan Desa. UU ini mengatur mengenai perangkat Desa (Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya), baik dalam sistem rekrutmen, pemberian tunjangan, penghargaan. Rekrutmen Sekretaris Desa dan perangkat Desa didasarkan prinsip-prinsip profesionalitas, transparan dan akuntabel. ika

demokrasi dibutuhkan sebagai kerangka politik penyelenggaraan pemerintahan Desa, teknokrasi dibutuhkan sebagai kerangka administratif bagi Desa, terutama berkaitan dengan keperangkatan Desa. Namun kerangka teknokrasi itu juga memperhatikan konteks lokal seperti susunan asli. Ada beberapa pokok pikiran penting dalam konteks ini.

- i. Organisasi dan struktur keperangkatan Desa didasarkan pada tiga fungsi utama Desa: fungsi-fungsi Desa semestinya dijabarkan ke dalam: (a) Fungsi pemerintahan Desa yang mencakup menjalankan kebijakan publik; menyelenggarakan pelayanan publik; mengelola sumberdaya alam; dan mengelola keuangan Desa; (b) Fungsi pembangunan adalah fungsi mobilisasi dan distribusi sumberdaya lokal guna mencapai kesejahteraan rakyat: menyiapkan dan menjalankan perencanaan berbagai sektor; mengembangkan ekonomi lokal; pembangunan yang berfokus pada perbaikan pelayanan dasar; mengelola tata ruang dan kawasan; serta (c) Fungsi kemasyarakatan adalah kegiatan sosial yang berbasis pada modal sosial untuk memperkuat ketahanan sosial.
- ii. Lebih spesifik lagi, fungsi pemerintahan Desa tersebut mencakup: regulasi/kebijakan, pelayanan dan pemberdayaan. Fungsi regulasi/kebijakan dijalankan oleh institusi kepala Desa, BPD dan musyawarah Desa dengan pendekatan teknokratis. Fungsi pelayanan dijalankan oleh institusi perangkat Desa dengan pendekatan teknokratis. Fungsi pemberdayaan dijalankan oleh lembaga-lembaga atau organisasi masyarakat Desa dengan pendekatan partisipatif dan keswadayaan.
- iii. Struktur organisasi pemerintahan Desa mengutamakan efisiensi dan efektivitas tanpa menghilangkan keragaman kondisi sosial budaya setempat.
- iv. Adanya kejelasan pengaturan mengenai kedudukan keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa

Kedelapan, proses penyelenggaraan pemerintahan Desa harus membuka ruang bagi demokrasi substantif. Sedangkan dimensi substantif demokrasi bekerja pada ranah sosial-budaya maupun ranah politik dan kelembagaan. Di ranah sosial-budaya, demokrasi menganjurkan kebersamaan, toleransi, antikekerasan, pluralisme, inklusivisme, kesetaraan gender, dan lain-lain. Dalam ranah politik dan kelembagaan, demokrasi substantif yang harus diatur secara eksplisit dalam peraturan adalah akuntabilitas, transparansi, responsivitas dan partisipasi masyarakat.

- a) Akuntabilitas menunjuk pada institusi dan proses *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akuntabilitas juga berarti menyelenggarakan penghitungan (*account*) terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan. Pemerintah Desa disebut akuntabel bila mengemban amanat, mandat dan kepercayaan yang diberikan oleh warga. Secara gampang, pemerintah Desa disebut akuntabel bila menjalankan tugas-tugasnya dengan baik, tidak melakukan penyimpangan, tidak berbuat

korupsi, tidak menjual tanah kas Desa untuk kepentingan pribadi, dan seterusnya.

- b) **Transparansi (keterbukaan)** dalam pengelolaan kebijakan, keuangan dan pelayanan publik. Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi mengenai kebijakan, keuangan dan pelayanan. Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan (untuk kemudian) dapat dipantau atau menerima umpan balik dari masyarakat. Transparansi tentu mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan Desa, termasuk alokasi anggaran Desa. Sebagai sebuah media akuntabilitas, transparansi dapat membantu mempersempit peluang korupsi di kalangan pamong Desa karena terbukanya segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas.
- c) **Responsivitas atau daya tanggap pemerintah Desa.** Pemerintah Desa harus mampu dan tanggap terhadap aspirasi maupun kebutuhan masyarakat, yang kemudian dijadikan sebagai preferensi utama pengambilan keputusan di Desa. Responsif bukan hanya berarti pamong Desa selalu siap-sedia memberikan uluran tangan ketika warga masyarakat membutuhkan bantuan dan pelayanan. Responsif berarti melakukan artikulasi terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat, yang kemudian mengolahnya menjadi prioritas kebutuhan dan memformulasikannya menjadi kebijakan Desa. Pemerintah Desa yang mengambil kebijakan berdasarkan preferensi segelintir elite atau hanya bersandar pada keinginan kepala Desa sendiri, berarti pemerintah Desa itu tidak responsif. Apakah betul pembangunan prasarana fisik Desa merupakan kebutuhan mendesak (prioritas) seluruh warga masyarakat? Apakah rumah tangga miskin membutuhkan jalan-jalan yang baik dan rela membayar pungutan untuk proyek pembangunan jalan? Karena itu, pemerintah Desa bisa disebut responsif jika membuat kebijakan dan mengalokasikan anggaran Desa secara memadai untuk mengangkat hidup rumah tangga miskin ataupun mendukung peningkatan ekonomi produktif rumah tangga.

Uraian di atas dapat disederhanakan dengan tabel 4.2, yang menggambarkan skema "pemerintahan rakyat" di level Desa. Filosofi "dari" identik dengan input yang berasal dari partisipasi rakyat, "oleh" adalah sebuah proses pemerintahan yang bersendikan akuntabilitas dan transparansi, serta "untuk" adalah sebuah output dalam bentuk responsivitas pemerintah yang berguna bagi rakyat.

Tabel 4.2  
Skema pemerintahan rakyat di Desa

1.	Filofosi	"Dari"	"Oleh"	Untuk
----	----------	--------	--------	-------

2.	Sistem	Input	Proses	Output
3.	Substansi	Partisipasi	Akuntabilitas dan transparansi	Reponsivitas

Jika pandangan yang berpusat pada negara memaham demokrasi dari sisi akuntabilitas, transparansi dan responsivitas penyelenggaraan pemerintahan, maka pandangan dari masyarakat memahami bahwa pilar utama demokrasi adalah masyarakat sipil (*civil society*). Sebuah pandangan dari masyarakat melihat demokratisasi bukan sekadar sebagai suatu periode transisi terbatas dari satu set aturan-aturan rezim formal ke satu set lainnya, tetapi lebih sebagai sebuah proses berkesinambungan, sebuah tantangan abadi, sebuah perjuangan yang terus berulang.

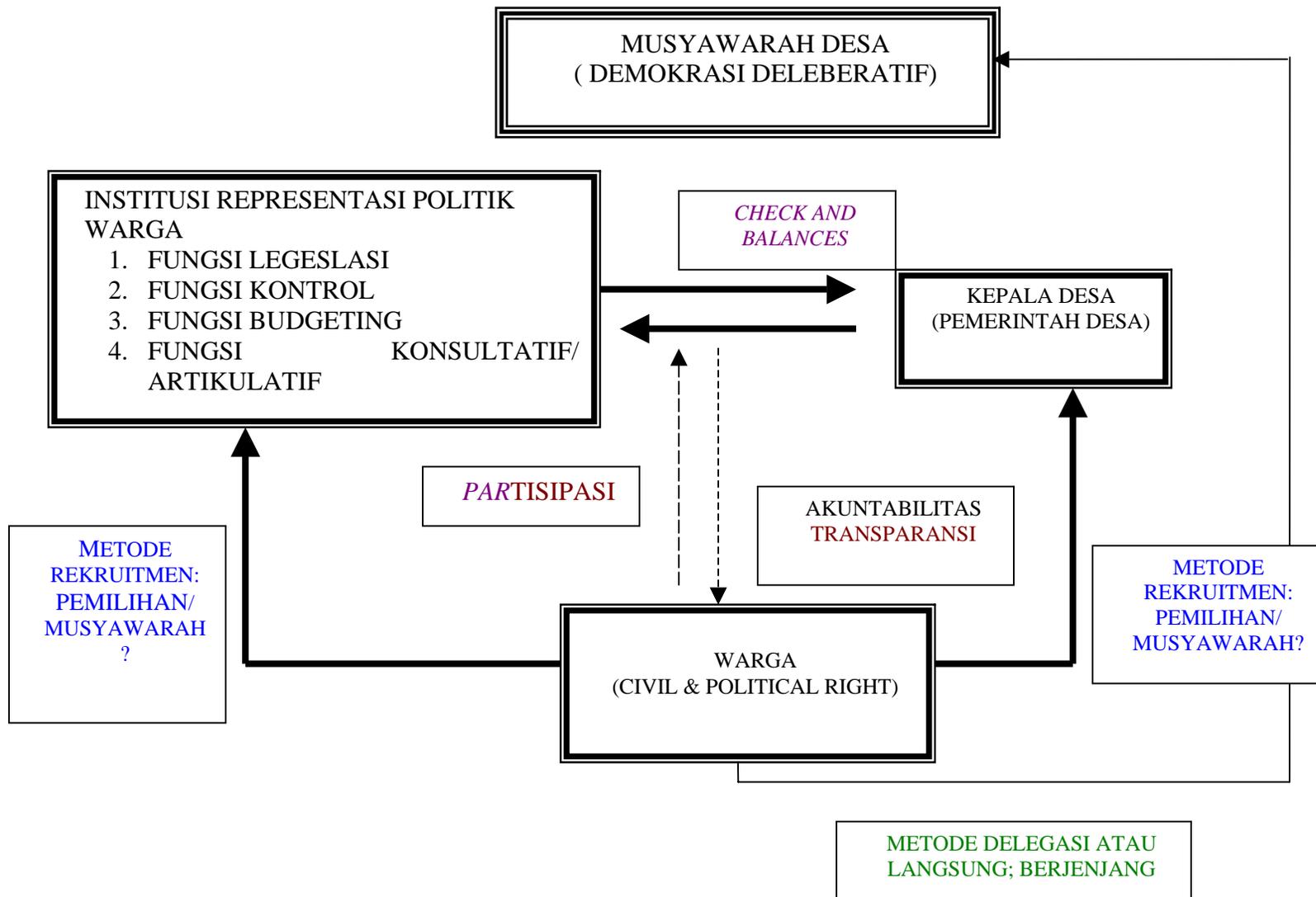
Teori demokrasi mengajarkan bahwa demokratisasi membutuhkan hadirnya masyarakat sipil yang terorganisir secara kuat, mandiri, semarak, pluralis, beradab, dan partisipatif. Partisipasi merupakan kata kunci utama dalam masyarakat sipil yang menghubungkan antara rakyat biasa (*ordinary people*) dengan pemerintah. Partisipasi bukan sekadar keterlibatan masyarakat dalam pemilihan kepala Desa dan BPD, tetapi juga partisipasi dalam kehidupan sehari-hari yang berurusan dengan pembangunan dan pemerintahan Desa. Secara teoretis, partisipasi adalah keterlibatan secara terbuka (*inclusion*) dan keikutsertaan (*involvement*). Keduanya mengandung kesamaan tetapi berbeda titik tekannya. *Inclusion* menyangkut **siapa** saja yang terlibat, sedangkan *involvement* berbicara tentang **bagaimana** masyarakat terlibat. Keterlibatan berarti memberi ruang bagi siapa saja untuk terlibat dalam proses politik, terutama kelompok-kelompok masyarakat miskin, minoritas, rakyat kecil, perempuan, dan kelompok-kelompok marginal lainnya.

Secara substantif partisipasi mencakup tiga hal. *Pertama*, voice (suara): setiap warga mempunyai hak dan ruang untuk menyampaikan suaranya dalam proses pemerintahan. Pemerintah, sebaliknya, mengakomodasi setiap suara yang berkembang dalam masyarakat yang kemudian dijadikan sebagai basis pembuatan keputusan. *Kedua*, akses, yakni setiap warga mempunyai kesempatan untuk mengakses atau mempengaruhi pembuatan kebijakan, termasuk akses dalam layanan publik. *Ketiga*, kontrol, yakni setiap warga atau elemen-elemen masyarakat mempunyai kesempatan dan hak untuk melakukan pengawasan (kontrol) terhadap jalannya pemerintahan maupun pengelolaan kebijakan dan keuangan pemerintah.

Tatakelola pemerintahan Desa dikerangkai dengan sistem demokrasi modern: pemilihan dan perwakilan. Pemilihan dan perwakilan merupakan indikator minimal demokrasi prosedural yang harus ada dalam pemerintahan Desa. Selain itu, konsep perwakilan dan permusyawaratan tidak bisa dipertentangkan secara diametral, seperti mempertentangkan antara Badan Perwakilan Desa (model perwakilan) dan Badan Permusyawaratan Desa (model permusyawaratan), atau mempertentangkan antara konsep pemilihan (*voting*) dengan permusyawaratan. Konsep permusyawaratan sebenarnya bukan sebuah

wadah atau institusi (seperti Badan Permusyawaratan Desa atau Lembaga Musyawarah Desa), melainkan sebuah proses kolektif untuk mengambil keputusan. Karena itu untuk membangun demokrasi deliberatif (permusyawaratan) tidak bisa dilakukan dengan membentuk Badan Permusyawaratan Desa yang jumlahnya sangat terbatas, melainkan bisa membentuk institusi lain yang lebih besar (misalnya Majelis Permusyawaratan Desa) atau semacam wadah yang cair seperti forum warga. Yang terpenting dalam demokrasi deliberatif (permusyawaratan) adalah proses diskusi dan perdebatan secara kolektif untuk mencari kebaikan bersama, yang melampui proses pemilihan (*voting*).

Demokrasi perwakilan melalui pembentukan lembaga perwakilan (parlemen Desa) tentu sangat relevan untuk pendalaman demokrasi Desa. Mengapa? *Pertama*, demokrasi perwakilan adalah sebuah solusi pengganti atas demokrasi langsung di tengah-tengah kompleksitas demografis dan sosiologis masyarakat Desa. Demokrasi langsung dalam bentuk demokrasi elektoral hanya mungkin dijalankan dalam proses pemilihan kepala Desa dan pemilihan parlemen Desa. Selain itu tidak mungkin seluruh penduduk dewasa di Desa terlibat secara langsung dalam pembuatan keputusan setiap hari. Namun demokrasi partisipatoris dan demokrasi deliberatif yang melibatkan rakyat banyak tetap dibutuhkan untuk keperluan misalnya perencanaan Desa lima tahunan maupun tahunan. *Kedua*, institusi demokrasi perwakilan adalah institusi formal yang setiap hari berperan dalam pengambilan keputusan dan kontrol terhadap eksekutif Desa. *Ketiga*, di tengah-tengah kompleksitas penduduk Desa, institusi perwakilan Desa menjadi wadah representasi kelompok-kelompok masyarakat Desa, terutama kelompok-kelompok marginal seperti perempuan dan kaum miskin. *Keempat*, lembaga perwakilan yang representatif menjadi ajang yang baik bagi proses pendidikan politik dan kaderisasi politik bagi para pemimpin lokal dari bawah (*grass roots*). *Kelima*, parlemen Desa sejatinya dimaksudkan untuk mendukung proses-proses penyelenggaraan pemerintahan Desa yang demokratis, transparan, akuntabel, responsif dan partisipatif, sehingga rasa keadilan dan kesejahteraan masyarakat Desa dapat diwujudkan.



## **5. Peraturan Desa**

Sebagai konsekuensi atas penetapan kewenangan yang melekat pada Desa, maka Desa mempunyai kewenangan (mengatur, mengurus dan bertanggungjawab) untuk menyusun peraturan Desa. Peraturan Desa disusun oleh Kepala Desa dan BPD sebagai kerangka kebijakan dan hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa. Penyusunan peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa, tentu berdasarkan kepada kebutuhan dan kondisi Desa setempat, serta mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum. Sebagai sebuah produk politik, peraturan Desa disusun secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya melibatkan partisipasi masyarakat. Masyarakat mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberi masukan kepada BPD maupun Kepala Desa dalam proses penyusunan peraturan Desa.

Fasilitasi pemerintah kabupaten terhadap penyusunan peraturan Desa sangat diperlukan untuk mempermudah dan membangun kapasitas pemerintah Desa untuk menyusun perdes baik. Pengawasan (supervisi) kabupaten terhadap peraturan Desa sangat diperlukan agar perdes tetap berjalan sesuai dengan norma-norma hukum, yakni tidak menyimpang dari peraturan di atasnya dan tidak merugikan kepentingan umum. Pengawasan bisa berbentuk preventif (proses konsultasi sebelum raperdes disahkan menjadi perdes) dan berbentuk represif (membatalkan perdes yang bertentangan).

Setelah peraturan Desa ditetapkan secara formal oleh kepala Desa dan BPD, maka tahap berikutnya adalah pelaksanaan perdes yang menjadi tanggungjawab kepala Desa. BPD mempunyai hak melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan Desa. Masyarakat juga mempunyai hak untuk melakukan monitoring dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan perdes.

## **6. Perencanaan Pembangunan Desa**

Perencanaan Desa merupakan alternatif komplementer atas keterbatasan perencanaan daerah. Oleh karena itu perencanaan Desa mempunyai posisi yang sangat penting karena (1) jika Desa mempunyai perencanaan sendiri (yang dibimbing dengan kewenangan Desa) maka ia akan tumbuh menjadi kesatuan pemerintahan dan masyarakat yang mandiri. Jika Desa mandiri, maka akan mengurangi beban pemerintah kabupaten dan sekaligus mempercepat tujuan-tujuan penanggulangan kemiskinan dan kesejahteraan rakyat (2) perencanaan Desa menjadi sebuah instrumen untuk merespon secara cepat, efisien dan efektif atas masalah dan kebutuhan yang berskala local (3) kejelasan tentang perencanaan Desa akan menggairahkan partisipasi dan kehidupan masyarakat Desa (4) belajar pengalaman implementasi ADD, perencanaan Desa berlangsung secara dinamis, partisipatif dan menjawab kebutuhan berskala local (5) sesuai dengan amanat PP No. 72/2005, Desa diharuskan membuat perencanaan Desa yang didasarkan pada kewenangan Desa.

Perencanaan Desa bukanlah perencanaan daerah yang berada di Desa, melainkan sebagai sebuah sistem perencanaan yang berhenti di tingkat Desa atau dikelola sendiri (*self planning*) oleh Desa serta berbasis pada masyarakat setempat, dengan tetap mengacu pada perencanaan daerah yang telah ditetapkan. Perencanaan Desa ini memiliki tujuan (1) memotong mata rantai prosedur perencanaan bertingkat (*bottom up*) yang terlalu panjang; (2) membawa perencanaan betul-betul dekat pada masyarakat di Desa sehingga agenda pembangunan Desa menjadi lebih partisipatif dan reponsif pada kebutuhan masyarakat setempat (3) membuat proses *subsidiaritas* dalam pembangunan bekerja di level Desa, sehingga bisa memperkuat tanggungjawab, membuka proses pembelajaran dan membangkitkan prakarsa-potensi lokal, (4) perencanaan Desa akan lebih efektif menempa keleluasaan, kapasitas dan kemandirian Desa dalam menjalankan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat, (5) membuat kepastian pelayanan publik dan pemerataan pembangunan sampai ke level Desa yang dekat dengan rakyat, (6) menciptakan produktivitas, efisiensi dan efektivitas pembiayaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan Desa.

Perencanaan Desa memiliki sejumlah ciri, meliputi:

- a. Perencanaan Desa merupakan sistem perencanaan sendiri (*self planning*) yang menjangkau urusan-urusan pembangunan dan pemerintahan yang menjadi kewenangan dan tanggungjawab Desa.
- b. Kewenangan Desa yang sudah ditetapkan kemudian dicakup dengan perencanaan Desa, membutuhkan dukungan dana alokasi Desa (ADD) dari pemerintah.
- c. Perencanaan Desa dibuat dalam bentuk rencana strategis sebagai rencana jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah (RPJMDes), dan rencana pembangunan tahunan (RKPDes).
- d. Perencanaan Desa merupakan sistem yang terpadu dan dibuat sistem budgeter (*budgetary system*) di Desa melalui skema APBDes. Artinya, kecuali perencanaan sektoral kabupaten maupun pelaksanaan tugas-tugas pembantuan (yang menjadi domain pemerintah supraDesa), program-program pembangunan yang bersifat spasial dan berbasis Desa sebaiknya diintegrasikan secara terpadu dalam perencanaan Desa dan dana program-program itu dimasukkan ke dalam APBDes (*budgetary system*). Integrasi secara terpadu ini mempunyai beberapa tujuan. *Pertama*, menghindari terjadinya “dualisme” perencanaan dan pengelolaan pembangunan, sebagaimana Desa mengelola perencanaan rutin serta agenda pembangunan lainnya (PPK, PEMP, P2MD, P3DT, dan lain-lain) yang berada di luar sistem anggaran Desa. Dalam praktiknya perencanaan rutin justru sering terbengkelai karena kurang memiliki kepastian dana, sementara program-program luar itu memasok dana yang lebih besar dan lebih pasti. *Kedua*, Desa akan lebih fokus merencanakan dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

- e. Perencanaan Desa dikelola untuk merespons secara dekat□langsung berbagai kebutuhan masyarakat Desa serta diproses secara partisipatif. Forum Musrenbangdes, LPMD, RT, RW, kelompok tani, kelompok perempuan, karang taruna, kelompok keagamaan dan lain□lain merupakan arena yang nyata untuk mewadahi proses perencanaan partisipatif di Desa. Di internal Desa, partisipasi pembangunan mensyaratkan adanya pelembagaan yang demokratis dalam struktur pengambilan kebijakan Desa.
- f. Perencanaan Desa tidak perlu dibawa atau diusulkan naik ke atas, misalnya untuk memperoleh persetujuan. Musrenbang di kabupaten tidak lagi digunakan untuk menilai, menyeleksi atau menyetujui usulan dari Desa. Dalam konteks perencanaan Desa, kabupaten bertugas melakukan pembinaan, fasilitasi dan supervisi.
- g. Tanggungjawab perencanaan Desa diletakkan di tingkat Desa. Desa menyampaikan dokumen□dokumen perencanaan dan pelaksanaannya kepada kabupaten sebagai bahan untuk melakukan pembinaan, fasilitasi dan supervisi.

## **7. Keuangan Desa**

Keuangan Desa memegang peranan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, oleh karena itu dalam Rencana Undang-Undang Desa ini akan diperjelas mengenai kewenangan pendanaan dalam setiap kegiatan, penggalan sumber pendapatan Desa, pengelolaan kekayaan Desa, hubungan Desa-supra Desa dalam penggalan sumber pendapatan Desa, perencanaan dan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pembentukan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa.

Ada tiga prinsip dasar keuangan Desa. Pertama, Desa mempunyai hak untuk memperoleh alokasi dari pemerintah karena Desa menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Kedua, money follow function: uang digunakan untuk membiayai fungsi, dimana fungsi ini berdasarkan kewenangan dan perencanaan Desa. Ketiga, no mandate without funding: tidak ada mandat tanpa uang. Prinsip ini berlaku dalam tugas pembantuan yang diberikan kepada Desa. Desa mempunyai hak menolak tugas pembantuan apabila tidak disertai dana, personil, sarana dan prasarana

Selain keuangan Desa bersumber dari lokal (PADes), juga bersumber dari pemerintah dan sumbangan pihak ketiga. Ada beberapa model transfer uang yang masuk ke Desa:

1. Investasi dari pemerintah untuk pengembangan kawasan/pembangunan peDesaan. Anggaran ini merupakan kewenangan dan tanggungjawab pemerintah.
2. Alokasi dana Desa sebagai hak Desa karena menyelenggarakan fungsinya. ADD dialokasikan langsung dari APBN, yang posisinya sebagai salah komponen tetap dalam dana perimbangan yang diterima oleh kabupaten/kota. Dengan demikian dana perimbangan yang diterima oleh kabupaten mencakup DAU, dana bagi hasil, Dana Alokasi Khusus dan juga Alokasi Dana Desa. Jumlah ADD untuk setiap kabupaten/kota ditentukan secara tetap namun beragam yang didasarkan pada perbedaan kondisi geografis, demografis dan kemiskinan.

3. Akselerasi: dana yang digunakan untuk mempercepat realisasi perencanaan Desa. Dana akselerasi lebih sebagai affirmative action untuk Desa-Desa yang masih terbelakang. Dana ini tidak mempunyai perencanaan dan implementasi tersendiri, melainkan menyatu (integrasi) dengan perencanaan Desa, karena itu harus masuk dalam APBDes.
4. Insentif: dana ganjaran (reward) terhadap Desa yang berprestasi dalam menyelenggarakan fungsinya

Selain itu, semua bantuan dari pemerintah dan pihak ketiga (program, dana, aset) yang masuk ke Desa harus melalui rekening/kas Desa dan dicatat dalam APBDesa. Perencanaan keuangan (APBDes) dilakukan secara partisipatif, dan pengelolaan keuangan Desa menjadi kewenangan kepala Desa dengan menerapkan prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, transparansi dan akuntabilitas.

Paralel dengan keuangan Desa itu, tantangan ke depan dalam penyusunan UU Desa adalah bagaimana memberikan porsi kepada Desa untuk dapat mengelola sumberdaya alam di wilayah yurisdiksinya. Sumberdaya alam di Desa berfungsi sebagai sumberdaya ekonomi di Desa. Hal ini sangat dibutuhkan Desa sebagai basis produksi untuk membiayai pembangunan dan kesejahteraan warga masyarakat. Pengembangan kawasan dan pembangunan Desa yang memanfaatkan sumberdaya alam sangat dibutuhkan untuk mendukung kesejahteraan masyarakat. Namun, keputusan pengembangan kawasan itu harus melibatkan partisipasi masyarakat serta memperhatikan aspek keberlanjutan ekologis dan proteksi terhadap masyarakat. Tujuan-tujuan pengembangan ekonomi kawasan ini dilandasi pemahaman bahwa partisipasi (akses, voice dan kontrol) merupakan prinsip dasar yang mampu membuka ruang negosiasi bagi Desa dan tercermin dalam kebijakan pembangunan.

BUMDes merupakan alternatif yang dapat dikembangkan untuk mendorong perekonomian Desa. Melalui alternatif usaha ini, diharapkan akan tercipta sumberdaya ekonomi baru untuk mengatasi keterbatasan sumberdaya alam Desa. Beberapa usulan sebaiknya menjadi pertimbangan:

- a) UU Desa perlu mengatur sumber-sumber ekonomi seperti industri kecil dan menengah bagi pemanfaatan Desa, bukan sekadar dikelola kabupaten secara sektoral.
- b) BUMDes perlu diatur di dalam UU Desa (sebagaimana dalam PP No. 72/2005), untuk menjadi pilar ekonomi Desa, termasuk model tata kelola dan keberlanjutan sebagai sumberdaya ekonomi
- c) UU Desa perlu menegaskan keharusan kerjasama antar Desa dalam pengembangan ekonomi lokal yang saling menopang satu sama lainnya, disamping untuk mencegah konflik, dan difasilitasi oleh kecamatan
- d) UU Desa perlu mengamanatkan kombinasi perda dan perdes mengenai pemberdayaan sektor ekonomi alternatif seperti industri kecil dan menengah yang dikelola berbasis Desa

UU menjamin bahwa BUMDes bukan menjadi alat rente bagi penyelenggara pemerintahan Desa, menjadi alat penting bagi Desa untuk melindungi dan memberdayakan masyarakatnya, menjadi arena bagi warga Desa untuk bekerjasama membangun ekonomi wilayahnya dan tidak menjebak diri pada berbagai bentuk kerjasama dengan pihak luar yang

justro mengancam ekonomi Desa, khususnya lapisan bawah. Beberapa catatan untuk bahan perbaikan pasal yang lebih operasional adalah: (a) Dalam menggelenggarakan pemerintahan, Desa memiliki BUMDes yang berfungsi untuk menstimuli, memfasilitasi dan melindungi dan memberdayakan kesejahteraan ekonomi masyarakatnya. Dengan kata lain BUMDes dibentuk dengan kepentingan untuk mendukung kegiatan ekonomi di Desa yang menjadi hajat hidup orang banyak di Desanya; (b) BUMDes dibentuk melalui proses pengambilan keputusan antar pemerintah Desa, BPD dan wakil-wakil warga masyarakat; (c) BUMDes merupakan usaha milik Desa yang dikelola secara otonom oleh warga Desa; (d) Keuntungan usaha BUMDes sebesar-besarnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan dialokasikan di bidang pelayanan Desa dan mendukung berkembangnya BUMDes; (f) Jenis usaha yang diselenggarakan peBUMDes adalah yang bebaner tidak mengancam tetapi justru mendukung usaha ekonomi masyarakat Desa.

#### **8. Kerjasama Desa**

Kerjasama antar Desa menjadi penting ketika pertama, keterbatasan Desa, (1) euforia otonomi Desa seringkali memunculkan egosentrisme Desa, dimana Desa merasa mempunyai “kedaulatan” atas teritorial Desanya. Akibatnya, terjadi ketegangan dan konflik antar Desa berkaitan dengan kepemilikan, ataupun pemanfaatan sumberdaya yang ada, seperti; air, tanah maupun sumberdaya hutan. Konflik antar Desa tidak jarang ditnadi dengan penggunaan kekerasan (2), munculnya kesenjangan kapasitas antar Desa, sehingga tidak semua Desa memiliki kemampuan yang sama dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan. Argumentasi kedua, adalah keterbatasan kabupaten/ kota dalam menyelenggarakan pelayanan publik dan pembangunan yang bisa menjangkau semua Desa, karena konstrain geografis dan sebagainya.

Berlatar dua hal tersebut di atas, maka diperlukan semacam ruang antara dalam menjembatani keterbatasan Desa maupun keterbatasan kabupaten/ kota. Selama ini, dalam kerangka regulasi nasional, ruang antara itu dibayangkan berjalan melalui mekanisme kerjasama antar Desa.

Kerjasama antar Desa sekaligus menjadi instrumen untuk membangun energi kolektif antar Desa dalam menyelesaikan persoalan lokal dan sekaligus membangun proteksi pada kepentingan Desa dari intervensi pasar di era globalisasi.

Ada sejumlah poin kritis berkaitan dengan kerjasama Desa antara lain: (1) basis kerjasama Desa, (b) format kerjasama, (c) prinsip-prinsip dasar kerjasama Desa, (d) format kelembagaan kerjasama, (e) intervensi kabupaten dalam pengaturan tentang kerjasama Desa, dan (f) model penyelesaian konflik kerjasama Desa. Basis kerjasama Desa bertujuan untuk mencapai tujuan kesejahteraan rakyat, menguatkan partisipasi masyarakat dan memperbesar ruang negosiasi Desa dalam menentukan pengaturan kerjasama Desa, serta memperjelas model penyelesaian konflik.

UU Desa yang akan dibangun harus:

- a. Menyebutkan basis kerjasama Desa adalah untuk kepentingan Desa masing-masing sesuai dengan kewenangannya. sebagaimana telah diatur di dalam UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005.

- b. Memberikan peluang untuk membuka akses Desa melalui Forum perencanaan pembangunan dan membuka kemungkinan bagi munculnya tiga format kerjasama yakni kerjasama antar Desa; kerjasama Desa dengan pihak ketiga.
- c. Kerjasama Desa merupakan bentuk kerjasama antar Desa dalam lingkup kabupaten yang didasarkan pada kesamaan kepentingan dalam dua hal; (1) mengupayakan kepentingan yang berdimensi horizontal, yakni efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, pembangunan, pengelolaan sumber daya dan ekosistem. (2) Dimensi yang vertikal, yakni memperjuangkan kepentingan bersama antar Desa pada pemerintah kabupaten.

Sedangkan kerjasama dengan pihak ketiga merupakan bentuk kerjasama Desa atau beberapa Desa dengan pihak ketiga, seperti *private sectors*, perorangan maupun *voluntary sectors*. Ruang kerja sama antara Desa dengan pihak ketiga itu dapat meliputi bidang yang sudah dirumuskan dalam PP No. 72/2005, yakni: peningkatan perekonomian masyarakat Desa; peningkatan pelayanan pendidikan; kesehatan; sosial budaya; ketentraman dan ketertiban; dan/atau pemanfaatan sumber daya alam dan teknologi tepat guna dengan memperhatikan kelestarian lingkungan. Terakhir, kerjasama Desa dengan pemerintah kabupaten merupakan bentuk kerjasama antar Desa atau beberapa Desa dengan pemerintah kabupaten dalam urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent*. Urusan yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilakukan bersama antara Desa dengan pemerintah kabupaten.

Prinsip-prinsip kerjasama perlu dipertegas, berikut dengan mekanisme implementasinya. Prinsip-prinsip tersebut adalah (a) prinsip eksternalitas yaitu kerjasama seharusnya memperhatikan dampak yang dapat ditimbulkan dalam kerjasama tersebut, (b) prinsip akuntabilitas yaitu kerjasama itu menjamin berjalan akuntabilitas, (c) prinsip efisiensi yaitu kerjasama dilakukan dengan memperhatikan sumberdaya untuk mendapatkan ketepatan, kepastian dan kecepatan hasil, (d) Prinsip keserasian yaitu kerjasama diselenggarakan dengan prinsip saling berhubungan dan saling mendukung, (e) prinsip kelestarian lingkungan, dan (f) prinsip kearifan lokal (g). kesekurelaan; (h). keadilan.

Berkaitan dengan model-model kerjasama Desa, UU Desa dapat mengikuti model Asosiatif seperti diperkenalkan dalam UU No. 22/1999 atau mengikuti model kerjasama antar Desa yang diperkenalkan UU No. 32/2004. Alternatif lain adalah menggunakan model asosiatif yang bersifat vertikal. Atau, menggabungkan model Asosiasi dengan Badan Kerjasama. Dalam model gabungan ini, ada 2 (dua) elemen penting yang perlu diperhatikan yaitu: (a) sekretariat yang kuat untuk menjadi dapur dari ide/gagasan dan kerja-kerja, dan (b) sistem pengambilan keputusan yang tidak dominatif melalui model pengambilan keputusan yang konsultatif.

Berkaitan dengan pilihan konsep partisipasi dalam kerjasama Desa, UU Desa dapat mengadopsi demokrasi langsung, dimana warga

melalui delegasi mereka ikut mengambil keputusan dalam kerjasama antar Desa atau demokrasi representatif dimana warga melalui BPD ikut mengambil keputusan. Setiap kerjasama yang dilakukan oleh Desa, baik dengan Desa lain, pihak ketiga maupun pemerintah harus mendapatkan persetujuan warga secara delegatif, demikian pula ketika kerjasama sudah dijalankan maka pemerintah Desa wajib melaporkan perkembangan dan hasil kerjasama itu pada BPD dan warga

UU Desa memberi amanat untuk mewajibkan pembentukan Perda tentang kerjasama Desa namun dengan memperjelas prinsip-prinsip dan kewajiban pemerintah kabupaten. Pemerintah kabupaten wajib membuat "payung hukum" yang membuka ruang bagi ketiga bentuk kerjasama bisa dilakukan. "Payung hukum" itu bisa berbentuk Peraturan Daerah. Dalam peraturan daerah itu disebutkan secara jelas kewajiban Pemerintah Kabupaten untuk memfasilitasi dan memperkuat kapasitas Desa dalam menjalin jejaring antar Desa maupun dengan pihak ketiga.

UU sebaiknya secara eksplisit mengatur model penyelesaian konflik Desa melalui mekanisme mediasi antar Desa. Selain itu perlu mengatur *rule of engagement* dari pemerintah atas dalam penyelesaian konflik. Modal sosial/budaya yang sudah berkembang dalam hubungan antar Desa dapat dipertemukan dengan *rule of engagement* pemerintah.

## **9. Lembaga Kemasyarakatan**

Dalam ketentuan ini akan diatur mengenai tujuan pembentukan Lembaga Kemasyarakatan, tata cara pembentukan Lembaga Kemasyarakatan, tugas dan fungsi Lembaga Kemasyarakatan, hubungan lembaga kemasyarakatan dengan lembaga Desa yang lain. Lembaga kemasyarakatan adalah lembaga yang dibentuk masyarakat dengan prinsip-prinsip kesukarelaan, kemandirian dan keragaman. Karakteristiknya terdiri dari lembaga kemasyarakatan yang berbasis: kewilayahan, keagamaan, profesi, kebudayaan (termasuk adat istiadat), kepemudaan, gender, dan interest group/kepentingan.

UU mengakui keberadaan lembaga kemasyarakatan dan perannya dalam pemerintahan Desa, seperti dalam musyawarah Desa, musyawarah perencanaan pembangunan Desa, mengawasi pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan. Fungsi utama Lembaga kemasyarakatan adalah dalam penguatan komunitas dan social security/ketahanan masyarakat dan dapat membantu pemerintah Desa dalam menjalankan fungsi administrasi pemerintahan.

## **10. Pembinaan dan Pengawasan**

Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan Desa dalam pengaturan ini akan dititik beratkan pada peran masing susunan pemerintahan dalam rangka meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan Desa. Sebagaimana telah ditetapkan dalam PP No. 72/2005, pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Desa merupakan kewajiban pemerintah, provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan.

Pembinaan dapat berbentuk penyusunan regulasi, standar, panduan teknis, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, asistensi teknis dan lain-lain. Sedangkan pengawasan dilakukan secara preventif dan represif atas penyelenggaraan pemerintahan Desa, termasuk monitoring dan evaluasi secara berkelanjutan, baik dari atas maupun secara partisipatif di tingkat Desa.

## **BAB V**

### **Penutup**

1. Keputusan Pemerintah dan Komisi II DPR untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta mendesain kembali menjadi 3 Undang-Undang yang baru, yakni Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dan Undang-Undang Desa adalah suatu gagasan yang sangat baik dan perlu didukung oleh semua pihak dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik.
2. Dalam hubungannya dengan keinginan yang kuat untuk mewujudkan pembentukan Undang-Undang Desa, hal ini semakin menunjukkan adanya suatu kesadaran dan komitmen politik yang sangat tinggi untuk menempatkan dan memfokuskan Desa sebagai sendi-sendi negara yang sangat penting dalam rangka mempercepat dan mendukung pemerintahan di atasnya.
3. Secara filosofis, pembentukan Undang-Undang Desa akan menempatkan kembali Desa sebagai susunan pemerintahan yang terdepan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang langsung berhadapan dengan masyarakat.
4. Secara Yuridis, dengan pembentukan Undang-Undang Desa ini maka akan semakin memperjelas kedudukan Desa dalam tata pemerintahan di Indonesia, hal ini dikarenakan akan kembali sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.
5. Secara Sosiologis, berbagai aspek yang menjadi permasalahan krusial masyarakat di daerah Perdesaan akan segera dapat lebih difokuskan untuk ditangani, dengan demikian maka cita-cita luhur bangsa Indonesia yang tertuang di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 akan segera dapat diwujudkan.

**TIM PENYUSUN  
NASKAH AKADEMIK  
UNDANG-UNDANG TENTANG DESA**

PENGARAH : Drs. AYIP MUFLICH, SH., M.Si.  
PENANGGUNGJAWAB : Drs. PERSADAAN GIRSANG, M.Si.

TIM PENYUSUN :

1. Drs. E.B. Sitorus, M.Si.
2. Drs. Anselmus Tan, M.Pd.
3. Suprayitno, SH., MH.
4. Eko Prasetyanto PP., S.Si., M.Si., M.A.
5. Christiani R. Tarigan, S.Sos., M.A.
6. Sutoro Eko, S.IP., M.Si.
7. AA GN. Ari Dwipayana, S.IP., M.Si.
8. Elke Rapp
9. Ir. Diah Y. Raharjo
10. Fristy Husbaini, SH
11. Ririn Sefsani, SE
12. Drs. Haryo Habirono
13. Ari Sujito, SIP., M.Si.
14. Widyo Hari, S.IP., M.Si.
15. Ir. Rosana Dewi

Narasumber:

1. Prof. Dr. Robert Lawang
2. Dr. E. Koeswara
3. Dr. Maryunani
4. Dr. Arya Hadi Darmawan
5. Dr. Hastu Prabatmaja
6. Dr. Hariadi Kartodiharjo.
7. Dr. Pitojo Budhiyono
8. Dr. Siti Zuhroh
9. Ir. Abdon Nababan
10. Himawan Estu Bagijo, S.H., M. Sc.
11. Dr. Roy V. Salomo
12. Joana Ebbinghaus